

UEL

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES

Semestre européen 2017

**Contribution aux
Plan national de Réforme et
Programme de Stabilité et de Croissance**



Introduction

La Commission européenne vient de publier son rapport 2017 pour le Luxembourg qui analyse l'économie luxembourgeoise à la lumière de l'examen annuel de la croissance publié le 16 novembre 2016.

Le Luxembourg a réussi à améliorer ses performances économiques depuis la crise de 2008 et d'après les récentes prévisions d'hiver 2017 de la Commission européenne, la croissance du PIB devrait être de 3,8% en 2016, de 4,0% en 2017 et s'établir à nouveau à 3,9% en 2018, proche des niveaux d'avant crise, mais toujours en dessous de ceux-ci. Cette amélioration de l'activité économique s'explique principalement par les bonnes performances du secteur financier, qui, grâce à sa spécialisation dans des produits à faible risque, a contribué à atténuer certaines des répercussions négatives découlant des évolutions défavorables intervenues sur les marchés internationaux. La plupart des autres secteurs ont également eu une contribution positive à la croissance économique, en particulier celui des TIC, de l'industrie et des services aux entreprises et du tourisme.

Le rapport de la Commission souligne par contre que le Luxembourg a accompli des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations par pays formulées en 2016 qui portaient, entre autres, sur la nécessité d'assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraites, de lever les obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique et d'éliminer les barrières qui freinent les investissements dans l'immobilier résidentiel.

Au niveau des objectifs à atteindre au regard de la stratégie Europe 2020, le Luxembourg enregistre des progrès dans les domaines de l'emploi, des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de l'éducation, mais il est loin d'atteindre ses objectifs en matière d'investissements en R&D, de diminution des émissions de gaz à effet de serre et de réduction de la pauvreté.

Ainsi, le rapport de la Commission européenne comporte un certain nombre d'observations et de mises en garde importantes et pertinentes que l'UEL ne cesse de thématiser depuis plusieurs années. Les « petites réformes » adoptées jusqu'à présent n'ont pas suffi à résoudre structurellement les défis du Luxembourg.

Il est de la responsabilité du Gouvernement, ensemble avec les acteurs économiques, d'adopter les réformes structurelles qui s'imposent. En effet, dans une perspective de développement durable, chacun doit veiller au bien-être économique et social non seulement de la population actuelle, mais également à celui des prochaines générations. Le contraire serait naïf, voire égoïste et reviendrait à laisser un cadeau empoisonné aux générations futures.

L'UEL regrette qu'elle n'ait, à ce stade (10 mars à midi), pas connaissance des priorités du Gouvernement pour le Plan national de Réforme (PNR) et pour le Programme de Stabilité et de Croissance (PSC). Or cette deuxième réunion devrait servir à avoir un réel débat sur les priorités économiques et sociales que le Gouvernement compte communiquer à la Commission européenne, ceci en prenant en compte les analyses présentées par les partenaires sociaux, dont l'UEL, lors de la 1^{ère} réunion du dialogue social de janvier dernier. Il y a dès lors lieu de revoir la procédure nationale du semestre européen en ce sens et il

s'imposerait que le Gouvernement prenne position par rapport aux contributions faites par les partenaires sociaux.

Ainsi, l'UEL doit se limiter, cette fois-ci, à dresser une liste de priorités qui devraient être prises en compte par le Gouvernement dans le PNR **et invite pour les autres points portant sur les finances publiques, la sécurité sociale, l'éducation et la formation, à consulter les contributions de l'UEL de 2016 et de janvier 2017 élaborées pour le semestre européen** qui conservent toute leur actualité. Les priorités de l'UEL s'articulent autour des thématiques suivantes :

Nouveau modèle de croissance

Comme soulevé par la Commission européenne, « une diversification de l'économie visant des activités nouvelles à forte valeur ajoutée reste un défi majeur pour le développement et la viabilité économiques du Luxembourg. Compte tenu de son développement technologique, de ses coûts de main-d'œuvre élevés, l'avantage comparatif du Luxembourg se situe sans doute dans des activités à haute valeur ajoutée et dans des activités requérant de hautes qualifications. »

Dans ce contexte, l'UEL salue l'initiative prise par le Ministère de l'Economie et la Chambre de Commerce avec le soutien de l'IMS en commanditant la réalisation d'une étude stratégique sur la troisième révolution industrielle (TIR) auprès de l'économiste américain Jeremy Rifkin. L'étude, présentée en novembre 2016, encourage la transition vers un nouveau modèle industriel qui repose sur la convergence des TIC, des énergies renouvelables et de nouveaux modes de transport.

« Le Luxembourg est engagé dans une transition vers un nouveau modèle industriel. »

Il va sans dire qu'une petite économie ouverte comme celle du Luxembourg doit déployer des efforts permanents afin de pouvoir suivre cette évolution et de ne pas rater le coche. Il en résultera sans doute une certaine remise à plat du modèle économique - et salarial - existant. Le Luxembourg doit se préparer de manière proactive à de telles éventualités, en se posant d'ores et déjà des questions fondamentales sur le modèle économique à privilégier - un modèle tenant compte des spécificités luxembourgeoises et qui soit suffisamment résistant au changement de paradigme économique.

En effet, le modèle économique actuel, basé sur une croissance extensive, n'est plus soutenable et il nous faut basculer vers un système basé sur une croissance intensive et qualitative générant de forts gains de productivité et engageant à la fois les entreprises déjà implantées dans le pays et les nouveaux investisseurs étrangers.

Malheureusement la politique de finances publiques du Gouvernement est axée sur le modèle de croissance actuel et sur sa continuation future qui vise à un doublement de la population et de la main-d'œuvre dans le temps d'une génération. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le financement de la sécurité sociale dont les projections sont calculées sur une telle hypothèse démographique. Cette politique est ainsi en contradiction avec les affirmations du Gouvernement selon lesquelles il rechercherait la voie de la croissance qualitative, de l'augmentation de la productivité et du respect de l'environnement.

Comme souligné par la Commission européenne, l'incidence effective sur la diversification dépendra des mesures concrètes qui seront mises en œuvre. En même temps, la transition vers un nouveau modèle industriel constitue une opportunité pour le Luxembourg. Il

appartient dès lors au Gouvernement d'accompagner activement cette transition vers la digitalisation de l'économie, tout en mettant en place les glissières de sécurité nécessaires pour éviter d'éventuelles dérives, notamment sur le plan économique (p. ex. restriction de la concurrence, concurrence déloyale, ...) et sur le plan des finances publiques (moins-values de recettes en raison de la non déclaration de certaines activités économiques, etc.), mais aussi sur le plan social.

Monde du travail plus flexible

L'UEL soutient donc avec force les démarches entamées pour préparer le Luxembourg à l'économie du futur, à l'ère de la digitalisation, du numérique et de l'efficacité dans l'emploi des ressources. Par contre, la mutation de notre structure économique devra être complétée par une réflexion commune sur notre modèle social et en particulier sur l'organisation du travail et les compétences à acquérir ainsi que sur les changements à introduire à l'intérieur des entreprises.

Dans ce contexte, l'UEL salue la volonté du Ministre du Travail, à l'instar de ce qui a été réalisé dans certains pays, notamment en Allemagne avec l'initiative « Arbeiten 4.0 », de lancer ensemble avec les Chambres professionnelles une étude spécifiquement luxembourgeoise afin de préparer le monde du travail aux défis de la transformation numérique.

Pour l'UEL, le marché du travail tel que l'on le connaît actuellement, devra devenir plus flexible afin de s'adapter aux nouvelles activités économiques induites par la TIR. Les règles qui régissent actuellement le monde du travail, notamment pour ce qui est du temps du travail et du statut de l'indépendant, ne sont pas adaptées à la réalité économique de demain. De toute évidence le modèle classique de travail salarié sera fortement concurrencé par des activités d'indépendants qui ne nécessiteront pas le rassemblement de capitaux importants, mais qui seront néanmoins marquées par un esprit d'entreprise nouveau.

Distribution de gains de productivité

La productivité constitue le véritable étalon de mesure de la santé et de la compétitivité économique (dont la compétitivité hors coût est également une dimension essentielle). Cependant, cette productivité a fait défaut ces dernières années et selon l'analyse de la Commission européenne, « *les gains de productivité ont été proches de zéro, voire légèrement négatifs* » tout au long de la période allant de 2000 à 2015. Cette analyse ressort également des publications du STATEC en matière de comptabilité nationale qui concluent que depuis l'an 2000 les gains de productivité ont été quasiment nuls au Luxembourg.

L'étude TIR a mis en lumière le besoin d'avoir une économie plus productive, moins consommatrice en ressources et moins préjudiciable à l'environnement, mais elle n'apporte pas de réponses à de nombreuses questions : « *Comment les éléments de la TIR permettront-ils d'augmenter la productivité du travail, y compris à travers le volet énergétique, et comment cela permettra-t-il de déconnecter la croissance du PIB de celle de la population afin de rendre notre modèle financier (Sécurité sociale), l'aménagement du territoire (moins d'infrastructures) et notre cohésion sociale plus soutenable (population active, frontaliers et population du pays majoritairement non luxembourgeoise) ?* ».

De plus, la réponse à ces questions doit tenir compte de l'extrême disparité des différentes branches de l'économie luxembourgeoise qui se caractérisent par des niveaux et des évolutions de productivité très contrastés.

Pour l'UEL, il est pour le moins prématuré de vouloir distribuer dès aujourd'hui (c'est-à-dire dans une approche ex ante) les gains de productivité escomptés de la TIR, comme cela vient d'être suggéré par le Gouvernement, alors que la réalité économique du pays a été caractérisée par une hausse structurelle des coûts salariaux unitaires et avant même d'avoir préparé le Luxembourg à cette économie du futur. Si le Gouvernement entend dès à présent adapter le modèle social à un hypothétique futur économique, il devrait commencer par réformer le système de pension qui est dès aujourd'hui en contradiction flagrante avec les visions économiques de M. Rifkin. Pour ce qui est du temps de travail ou des salaires, il n'y a pas de doute que les partenaires sociaux ainsi que les entreprises et les salariés s'en occuperont dès que les réalités du terrain le permettent.

Evolution des salaires en lien avec l'évolution de la productivité

En référence à ce qui précède, il importe de rappeler que les salaires doivent évoluer en fonction de la productivité, comme la Commission européenne l'a itérativement recommandé au cours des dernières années. Dans son rapport de 2017, elle constate encore une fois la perte de compétitivité-coûts/prix du Luxembourg. *« Depuis 2011, les recommandations adressées au Luxembourg ont concerné, outre les préoccupations quant à la viabilité à long terme, la compétitivité des prix et des coûts, qui s'est constamment détériorée jusqu'en 2014. Des analyses ont montré que la productivité et l'évolution des salaires ont toutes deux contribué à cette tendance. En ce qui concerne l'évolution des salaires, il a été recommandé au Luxembourg de faire en sorte qu'elle suive le même rythme que la productivité. Jusqu'ici, aucune mesure structurelle n'a été adoptée à cet effet, hormis la modulation temporaire de l'indexation automatique des salaires sur l'inflation entre 2012 et 2014. ».*

Or, cette problématique avait déjà fait l'objet de discussions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux en 2006 où il a été conclu que *« la politique salariale menée devait respecter l'évolution de la productivité générale de l'économie luxembourgeoise »*. Ce même principe a, par ailleurs, à nouveau été confirmé dans l'accord bipartite de 2015 entre le Gouvernement actuel et l'UEL.

Des salaires en lévitation par rapport à la productivité ne peuvent que conduire à des effets d'éviction de l'emploi, au détriment surtout des salariés qui n'ont pas encore eu l'opportunité de se qualifier suffisamment et des entreprises situées dans des secteurs à productivité moins dynamique, plus intensifs en main-d'œuvre.

Ainsi, un niveau très élevé du SSM en comparaison internationale, constitue un obstacle au recrutement de personnes peu qualifiées, et en particulier pour les plus jeunes et pour les collaborateurs plus âgés. Le niveau déjà élevé du SSM actuel pose donc d'importants problèmes, notamment en termes d'employabilité des personnes résidentes peu qualifiées. Dans la mesure où bon nombre de personnes insuffisamment qualifiées présentent d'ores et déjà une productivité inférieure au SSM, toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs, de fragiliser la cohésion sociale, de porter préjudice tant au plein emploi qu'à une intégration au marché du travail des personnes moins qualifiées, et d'accentuer la concurrence au sein de la Grande Région. On rappelle à cet égard que le SSM vient d'être augmenté de 3,9% d'un coup sans consultations des employeurs concernés.

Aujourd'hui le SSM constitue de facto un instrument permettant à l'Etat de pratiquer une politique des revenus, consistant à agir de manière directe sur la structure des rémunérations (niveaux et évolutions) d'une large proportion des salariés. Le Gouvernement espère ainsi pallier les déficiences de l'Etat en matière de construction de logements.

Maîtrise de l'inflation

Alors que le taux d'inflation était en baisse depuis 2011 et proche de 0% ces deux dernières années, il devrait, selon la Commission européenne, à nouveau augmenter et être proche de 2% en 2017, ceci notamment à cause d'une hausse des prix du pétrole et de l'indexation des salaires. *« L'indexation automatique des salaires a été déclenchée en janvier 2017, ce qui s'est traduit par une augmentation générale des salaires de 2,5%. Ces facteurs, combinés à la réforme fiscale également entrée en vigueur en janvier 2017, devraient pousser à la hausse la consommation et, ultérieurement, les prix. »*

En raison du mécanisme d'indexation automatique et de la hausse du SSM de 1,4% au 1^{er} janvier 2017, les différentiels d'inflation entre le Luxembourg et les pays voisins, phénomène qui a perduré depuis plusieurs années (et qui a pu être temporairement freiné à la suite de l'absence d'échéance d'une tranche indiciaire), risquent de s'accroître à nouveau et d'impacter la compétitivité coût/prix des entreprises luxembourgeoises. S'il en était ainsi, cela prouverait définitivement l'effet d'autoallumage de l'indexation automatique des salaires. Il sera important de veiller à ce que le Gouvernement, les Communes et les établissements publics ou entreprises publiques fassent preuve de retenue dans l'adaptation de leurs tarifs ou prix de façon à contribuer à limiter la hausse des prix.

L'UEL salue toutefois la volonté et les démarches entreprises par le Ministre de l'Economie visant à supprimer les restrictions territoriales auxquelles de nombreuses entreprises luxembourgeoises se heurtent tous les jours. Ces pratiques systématiques de certains producteurs et de leurs intermédiaires consistent à refuser, en vertu de restrictions territoriales de l'offre, aux entreprises luxembourgeoises le libre accès aux réseaux d'approvisionnement de leur choix – avec comme résultat des prix d'achat nettement plus élevés qui sont ensuite répercutés sur les consommateurs. Comme déclaré par le Ministre Schneider, *« pour être compétitives et afin de proposer la plus grande offre aux meilleurs prix, nos distributeurs doivent pouvoir s'approvisionner là où on leur offre les meilleures conditions. Non seulement au sein du Benelux mais partout en Europe »*.

Augmentation de l'offre de logements

Le coût de l'immobilier constitue un défi titanesque pour le Luxembourg et une charge financière considérable pour les ménages et pour les entreprises qui, malgré la crise, a continué à progresser de manière soutenue. L'offre de logements, freinée par un manque de terrains immédiatement constructibles et par de lourdes procédures administratives entraînant des délais beaucoup trop longs en matière d'autorisations, n'arrive pas à satisfaire la forte demande stimulée encore par des mesures budgétaires encourageant les résidents à devenir propriétaires.

Le goulot d'étranglement en matière de logement ne se situe pas au niveau de la construction, mais bien au niveau de l'autorisation de construire. Le problème ne vient pas d'un manque de capacité, mais se situe à un niveau légal et administratif et dans la responsabilité des pouvoirs publics, tant nationaux que communaux.

Ce n'est donc pas en augmentant les salaires que le problème du coût du logement serait résolu, comme on le suggère trop souvent. Car face à une demande de logements qui dépasse l'offre, les prix de l'immobilier augmenteront toujours plus vite que les revenus des particuliers. Cela restera le cas aussi longtemps que le nombre de logements bâtis reste inférieur à ce qui serait nécessaire pour répondre à la demande d'une population en hausse constante. La Commission européenne constate que certains progrès ont été réalisés, mais que les défis à relever restent de taille.

En présence de l'actuelle pénurie, des efforts de simplification des démarches administratives en matière d'urbanisme et d'environnement s'imposent. Dans ce contexte, l'UEL salue l'adoption de la loi « omnibus » qui constitue un pas dans la bonne direction. Il en est de même pour certaines mesures envisagées dans la TIR, notamment la mise en place de projets phares pour la construction de quartiers intelligents, durables, circulaires et à zéro énergie.

Cependant, ce phénomène qui perdure depuis plusieurs années, requiert une politique de logement cohérente qui reposerait sur une gouvernance efficace de coordination entre les différents acteurs impliqués dans les procédures. Pour cela, l'UEL plaide pour la mise en place d'un point de décision unique en matière de logement évitant des décisions contraires et longues, comme c'est le cas actuellement.

Conclusion

Si le Luxembourg ne veut pas rester à la traîne, il doit saisir de nouvelles opportunités, diversifier sa structure économique, s'adapter aux changements induits par la révolution industrielle, se détourner d'un modèle quantitatif pour rechercher le progrès qualitatif, générer la croissance économique nécessaire pour financer le modèle social et miser sur une croissance intensive, productive.

L'UEL lance ainsi un appel en faveur d'une politique globalement cohérente en matière de croissance inclusive, de finances publiques et de systèmes de protection sociale soutenables, d'un Etat moderne qui embrasse la TIR et d'une politique de distribution des revenus compatible avec des gains de productivité réalisés ex ante.

L'UEL demande donc que le Plan National de Réforme et le Plan de Stabilité et de Croissance 2017 comprennent un ensemble de mesures cohérentes préparant le pays au nouveau modèle de croissance inclusif et soutenable.