



## NEWSLETTER

N° 4/2015

27 mai 2015

### Personne de contact :

M. Sylvain Hoffmann

T. : 27 494 200

sylvain.hoffmann@csl.lu



CHAMBRE DES SALAIRES  
LUXEMBOURG

18, rue Auguste Lumière  
L-1950 Luxembourg  
T +352 27 494 200  
F +352 27 494 250  
www.csl.lu  
csl@csl.lu

## DES RECOMMANDATIONS EUROPÉENNES PEU PERTINENTES ET QUI FONT L'IMPASSE SUR L'ESSENTIEL

### Commentaires de la CSL sur la recommandation de la Commission de recommandation du Conseil de l'UE concernant le PNR et le PSC du Luxembourg pour 2015

Dans son rapport du 5 mars 2015 émis dans le contexte du semestre européen, le Parlement européen « exprime sa vive inquiétude en ce qui concerne le rôle limité que [...] les partenaires sociaux et les organisations de la société civile doivent jouer dans la formulation, le suivi et la mise en œuvre de priorités économiques et sociales lors du semestre européen ; [et] demande une nouvelle fois une implication accrue et structurée de la société civile et des partenaires sociaux au niveau de l'Union comme au niveau national afin d'améliorer la légitimité du processus du semestre européen en élaborant des lignes directrices concrètes »<sup>1</sup>.

Répondant à cet appel, la Chambre des salariés (CSL) présente, dans le présent document, ses commentaires relatifs à la recommandation de la Commission de recommandation et d'avis du Conseil de l'Union concernant, respectivement, le programme national de réforme (PNR) et le PSC du Luxembourg pour 2015.

Les recommandations de la Commission concernant trois volets : la fiscalité, les pensions ainsi que la fixation des salaires.

#### 1. La réforme de la fiscalité

##### 1.1. Le point de vue de l'UE

Suite à la publication du programme national de réforme (PNR) et du programme de stabilité et de croissance (PSC), le Conseil constate dans ses recommandations et avis concernant le PNR et le PSC luxembourgeois<sup>2</sup> que « la chute attendue des recettes de la taxe sur la consommation liée à la modification de la réglementation du commerce électronique met en évidence la fragilité d'une partie au moins des recettes fiscales. » Partant, pour les années 2015 et 2016, le Conseil recommande au Luxembourg d'« élargir la base d'imposition, en particulier sur la consommation, la taxation récurrente des biens immobiliers et la fiscalité environnementale » tout en étant conscient du fait que « les travaux préparatoires pour une réforme fiscale globale [devant entrer en vigueur en 2017] ont débuté. »

##### 1.2. Le point de vue du gouvernement

De son côté, le gouvernement est en pleine phase préparatoire de la réforme fiscale globale. En effet, le PNR mentionne la mise en place de deux études sur cette question. Il s'agit,

<sup>1</sup> A8-0043/2015

<sup>2</sup> COM(2015)265

dans une première étude, de quantifier l'impact à moyen et long terme d'une baisse structurelle et importante de la vente de carburants aux non-résidents du fait de réflexions menées au sujet de la fiscalité des produits énergétiques qui s'inscrivent dans le cadre plus général de la réforme fiscale globale. D'autre part, le gouvernement fait également part d'une analyse portant sur l'emploi et la fiscalité ayant pour hypothèse le passage d'une imposition collective à une imposition individuelle. Cette mesure s'inscrit dans un cadre plus large cherchant à favoriser d'une part l'emploi des femmes et d'autre part à permettre de formuler des pistes pour la réforme fiscale.

Par ailleurs, le gouvernement entend mener une réforme fiscale qui soit « budgétairement neutre ». Il s'agirait donc non pas d'augmenter les recettes d'impôts, mais de consolider les recettes existantes qui, aux dires de la Commission européenne et du Conseil, font preuve de fragilité.

### 1.3. Le point de vue de la CSL

Si la Chambre des salariés partage l'avis du gouvernement et du Conseil concernant la nécessité d'une réforme fiscale au Luxembourg, elle souhaite attirer l'attention sur des éléments qu'elle considère essentiels tant en amont, c'est-à-dire dans la phase d'élaboration, que plus en aval, c'est-à-dire les caractéristiques de la réforme fiscale proprement dite.

Conformément aux engagements pris par le gouvernement dans son accord avec les syndicats en date du 28 novembre 2014, les partenaires sociaux sont pleinement impliqués dès les premières étapes de la préparation de la réforme. A cet effet, seront organisées des phases d'information et d'échanges d'informations au sein du Conseil économique et social.

En amont de la réforme, il est donc indispensable de transmettre aux partenaires sociaux non seulement les résultats des études en cours (cf. supra) mais également des informations plus détaillées sur le cadre fiscal en vigueur, notamment en ce qui concerne les principales caractéristiques des contribuables (entreprise/ménage/indépendant ; classe de revenus ; etc.), le recours aux abattements, crédits d'impôts ou autres

moyens de diminuer la charge fiscale comme par exemple les tax rulings pour ne mentionner que ceux-ci.

Il serait souhaitable que cette transparence en termes de données fiscales soit entérinée de façon plus durable, donc même au-delà de l'élaboration de réforme fiscale, afin de s'assurer d'une bonne mise en œuvre de la réforme et de repérer au plus vite d'éventuels effets pervers.

En ce qui concerne la réforme fiscale proprement dite, la CSL est catégoriquement opposée à une nouvelle hausse des impôts sur la consommation, la hausse de deux points de pourcentage des taux de TVA ayant déjà suffisamment pesé sur les budgets des ménages, et notamment ceux des plus pauvres. Qui plus est, la CSL attire l'attention sur le fait qu'il existe, dans le système actuel, une distorsion de la charge fiscale puisque les ménages payent environ 60% des impôts collectés tandis que la part des entreprises ne s'élève qu'à 40% du total.

La CSL est cependant favorable à une réforme de l'impôt foncier dès lors que celle-ci est socialement juste, c'est-à-dire que cet impôt soit réévalué pour les ménages aisés et les propriétés secondaires ou non-occupées. Une telle mesure aurait également pour effet d'augmenter l'offre de logements et de terrains constructibles si la charge fiscale de leurs propriétaires devient plus importante que le rendement attendu de la détention et non-utilisation de ces biens.

Par ailleurs, la réforme fiscale serait l'occasion de réfléchir à la réintroduction de l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques ainsi qu'à une imposition plus conséquente des revenus du capital, afin de contribuer à une réduction des inégalités entre ménages. Il est également indispensable de s'intéresser plus particulièrement à la structure du barème d'imposition des revenus des personnes physiques afin de réduire au maximum le phénomène du « Mittelstandsbuckel » ainsi que des injustices en matière de fiscalité qui en découlent directement.

Finalement, si l'on considère que la réforme est censée assurer une stricte neutralité au niveau du budget de l'État, il convient de garantir une répartition plus équitable de la charge fiscale entre personnes physiques et personnes mo-

rales, afin de pallier la distorsion en termes de contributions fiscales présente dans le cadre fiscal en vigueur.

La réforme fiscale à venir doit donc avoir comme objectif surtout d'alléger la charge fiscale des ménages à faible et moyen revenu.

## 2. La réforme du système de pensions

### 2.1. Le point de vue de l'UE

Le document de la Commission européenne, du 13 mai 2015, sur la recommandation et l'avis du Conseil de l'Union européenne (UE) concernant, respectivement, le PNR et le PSC du Luxembourg pour 2015 vise notamment les dépenses de retraite. Dans ses considérants, le document avance que « la soutenabilité à long terme des finances publiques est menacée par l'augmentation des dépenses de retraite, malgré la réforme récente du système, et par la hausse régulière des dépenses de soins de longue durée ». Dès lors, le document recommande que le Luxembourg s'attache, en 2015 et 2016, « à combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés et en liant l'âge légal de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie ».

### 2.2. Le point de vue du gouvernement

La 16<sup>e</sup> actualisation du PSC, émise le 30 avril 2015 par le ministère des Finances, note « une révision substantielle à la hausse par Eurostat des projections de l'emploi intérieur sur la période considérée, ce qui, toute chose égale par ailleurs, allège le poids des dépenses liées au vieillissement dans la richesse nationale par rapport au PIB [produit intérieur brut] d'ici 2060 de 5,2% par an ». Le texte du gouvernement précise que « la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB en termes structurels et la mise en réserve des excédents budgétaires ainsi dégagés devraient permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040 ». Le texte ajoute que « le régime général dispose de réserves financières de l'ordre de 28,5% du PIB [13,5 milliards d'euros] en 2014 (soit 4 fois les prestations annuelles de pensions). « À taux de cotisation inchan-

gé, cette réserve sera disponible au cas où les recettes en cotisations seront insuffisantes pour couvrir les dépenses de prestations. Indépendamment du scénario de croissance choisi, la réforme permet d'assurer le financement des prestations sur base des fonds accumulés dans la réserve, même sans augmentation de cotisations, au-delà de l'horizon 2040 avec une hypothèse de rendement moyen de 3% par an de la réserve. Si le rendement s'élève à 5%, le financement est assuré au-delà de 2050 ».

Le gouvernement rappelle notamment que « la dynamisation des pensions est conditionnée par les revenus de cotisations du régime. Si ceux-ci s'avèrent insuffisants et s'il faut avoir recours aux réserves du régime, l'adaptation des pensions du régime général et des régimes spéciaux à l'évolution des salaires sera réduite, soit partiellement, soit entièrement, et se limitera, dans ce dernier cas, à l'évolution du coût de la vie. De même, la liquidation de l'allocation de fin d'année dépend dorénavant de la situation financière du régime ». En outre, l'exécutif luxembourgeois a déposé un projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique des âges : « ce texte prévoit une obligation pour les employeurs de plus de 150 salariés d'élaborer un plan de gestion des âges qui doit porter sur au moins trois des points suivants: le recrutement des salariés âgés, l'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles, l'amélioration des conditions de travail, l'accès à la formation continue ou encore la transmission des savoirs et compétences. Des incitatifs financiers sont prévus pour les entreprises en question, de même que pour celles ne tombant pas sous l'obligation légale mais qui appliquent un plan de gestion des âges sur une base volontaire ».

### **2.3. Le point de vue de la CSL**

Pour sa part, la CSL souligne le fait que le principal argument avancé pour un allongement de la vie active des salariés est l'augmentation de l'espérance de vie. Or, les prévisions tablant sur une augmentation continue de l'espérance de vie ne seront pas nécessairement confirmées par la réalité. En outre, elle n'est pas la même pour toutes les catégories de salariés, ce qui engendre de fortes inégalités qui pénalisent les travailleurs qui ont des conditions de tra-

vail très pénibles. En outre, en dehors d'un plan des âges dont l'efficacité est grandement hypothéquée par son caractère non contraignant, les propositions gouvernementales et européennes font l'impasse sur toute une série de questions : la garantie d'embauche ou de maintien effectif des salariés âgés dans l'emploi, l'amélioration concrète des conditions de travail des salariés âgés, un droit opposable à une réduction du temps de travail à l'approche de la fin de la vie active, un volet consacré aux recettes supplémentaires enrichi de pistes visant à explorer d'autres sources de financement de l'assurance pension.

Or, comme elle l'avait déjà souligné dans ses différents avis consacrés à la réforme des pensions, la CSL considère que rendre les systèmes de pension adéquats et viables, c'est avant tout conforter et solidifier les régimes publics de retraite et non pas les affaiblir en faveur des marchés financiers. La voie d'une augmentation des recettes, sans accroître les prestations futures par des droits supplémentaires, offre clairement une issue positive à la question de la viabilité du système de pension, sans augmenter l'âge de départ à la retraite ou réduire le montant des pensions.

Dans ce contexte, il y a lieu de revoir les automatismes inscrits dans la loi depuis 2012 accompagnant une éventuelle augmentation des cotisations ainsi que la méthode de calcul de la prime de répartition pure menant à un ajustement seulement partiel, voire nul des pensions.

Dès lors, notre Chambre estime que les préconisations européennes visant une limitation des départs anticipés et la liaison de l'âge légal à l'évolution de l'espérance de vie, qui ne tient d'ailleurs pas compte des conditions de travail et donc de l'espérance de vie en bonne santé, font fausse route.

La CSL a formulé, dans ses avis, une série de pistes alternatives portant sur le financement du régime, les conditions nécessaires à un allongement de la vie active ainsi que les carrières d'assurances interrompues ou débutées tardivement. Concernant l'augmentation des recettes, des mesures alternatives de financement combinées dans certains cas à une augmentation des cotisations pourraient maintenir en équilibre le régime pendant des décennies, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des réductions de prestations. On peut ainsi

envisager, par exemple, un dé plafonnement des cotisations sans augmentation des prestations, une augmentation de la contribution dépendance combinée à un élargissement de l'abattement ou encore une augmentation de la taxe d'abonnement.

Afin de favoriser le prolongement de la vie active, la CSL a notamment plaidé pour l'instauration d'une retraite progressive sous forme de cumul d'un travail à temps partiel et d'une pension partielle dès 57 ans. Notre Chambre a également fait une proposition concrète de modification du code du travail pour une meilleure protection lors des licenciements économiques qui bénéficierait aussi aux salariés âgés.

## **3. La réforme du système de formation des salaires**

### **3.1. Le point de vue de l'UE**

Bien que le Luxembourg fasse partie des bons élèves européens car il appartient au groupe de pays ne présentant pas de déséquilibres suite aux investigations menées à l'occasion du dernier rapport sur le mécanisme d'alerte<sup>3</sup>, il est tout de même épinglé par la Commission à propos du fait qu'« il subsiste des obstacles aux ajustements salariaux nécessaires à long terme dans chaque secteur ».

La Commission européenne observe que « l'économie luxembourgeoise se caractérise par des écarts significatifs de productivité de la main-d'œuvre<sup>4</sup> selon les secteurs économiques, le secteur financier affichant un niveau deux fois supérieur à celui des secteurs non financiers. »

On observe dans le tableau suivant qu'il existe des disparités importantes de niveau de productivité apparente du travail selon les différents secteurs.

<sup>3</sup> Le rapport sur le mécanisme d'alerte publié le 28 novembre 2014 est disponible via le lien suivant : [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015_fr.pdf)

<sup>4</sup> La productivité apparente du travail se définit comme étant la valeur ajoutée brute en volume divisée par l'emploi total.

**Tableau :**  
**Niveau et variation annuelle de la productivité apparente du travail en 2013 (VAB en volume sur emploi total)**

	Niveau moyen entre 2011 et 2013	Variation annuelle moyenne entre 2011 et 2013
Agriculture, sylviculture et pêche	18,8	-1,0
Industries extractives	70,6	-6,9
Industrie manufacturière	54,0	-3,9
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	282,7	37,5
Production et distribution d'eau ; Assainissement, gestion des déchets et dépollution	33,1	-8,6
Construction	48,6	-0,3
Commerce ; Réparation d'automobiles et de motocycles	58,3	1,2
Transports et entreposage	54,7	1,4
Hébergement et restauration	28,6	-1,0
Information et communication	162,8	-6,5
Activités financières et d'assurance	178,2	-3,8
Activités immobilières	943,7	-2,9
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	62,0	1,5
Activités de services administratifs et de soutien	50,2	6,0
Administration publique	89,3	1,8
Enseignement	63,1	-1,7
Santé humaine et action sociale	52,3	-3,8
Arts, spectacles et activités récréatives	60,5	-2,9
Autres activités de service	50,4	2,3
Activités des ménages en tant qu'employeurs ; Activités indifférenciées des ménages et tant que producteurs de biens et services pour usage propre	16,3	-3,7
<b>TOTAL BRANCHES</b>	<b>80,3</b>	<b>-1,4</b>

Source : STATEC (rouge : secteur présentant un niveau de productivité apparente du travail supérieur à la moyenne des branches au cours des trois années sous revue)

Face à ce constat, la Commission recommande au Luxembourg de prendre des mesures en vue de supprimer tous les obstacles qui entravent la variation des salaires selon la productivité. Ceci « pourrait [selon elle] favoriser une redistribution des effectifs vers de nouveaux secteurs compétitifs ou des secteurs souffrant d'une perte de compétitivité en matière de coûts ». On voit bien ici que pour la Commission l'objectif est de freiner la progression des coûts salariaux unitaires (CSU) nominaux car elle estime qu'une augmentation de ces derniers génère une perte de compétitivité coûts pour l'économie luxembourgeoise.

### 3.2 Le point de vue de la CSL

Ce raisonnement de la Commission n'est pas pertinent pour deux raisons : d'une part, il se base sur une analyse des CSU nominaux comme étalon de la compétitivité du Luxembourg alors que cet indicateur est biaisé et, d'autre part, elle fait abstraction des mécanismes de fixation des salaires au Luxembourg qui prennent déjà en considération les évolutions de la productivité au sein de chaque secteur à l'occasion des négociations décentralisées.

En premier lieu, ce raisonnement de la Commission repose sur le postulat que l'indicateur des CSU nominaux est pertinent pour jauger de la compétitivité du Luxembourg. Cependant, la CSL tient à rappeler que cet indicateur dans sa version nominale est incorrect pour juger de l'évolution de la compétitivité-coût du Luxembourg et que la Commission condamne donc injustement le Luxembourg à ce propos.

La CSL observe que la dégradation de cet indicateur dans sa version nominale ne constitue pas une perte de compétitivité-coût étant donné que l'évolution des salaires moyens au niveau du numérateur des CSU a eu tendance à se tasser depuis le déclenchement de la crise alors que la courbe du CSU nominal continue, elle, de monter en suggérant une dégradation concurrentielle. C'est donc plus la progression de l'emploi que celle des salaires moyens qui est responsable de la hausse du numérateur. En outre, la forte baisse de la productivité observée depuis la survenue de la crise est liée essentiellement au phénomène de thésaurisation du travail. À ce titre, incriminer les évolutions salariales divergentes entre les secteurs comme un facteur de perte de compétitivité est inexact.

Plus encore, du côté du dénominateur des CSU nominaux, la CSL a diagnostiqué un problème au niveau du PIB réel dans le calcul de la productivité. En effet, l'utilisation du PIB réel est incorrecte et devrait être remplacée par celle du PIB nominal qui, quant à lui, reflète véritablement la production du Luxembourg. En effet, le PIB réel est en réalité une construction statistique caractérisée par la division du PIB nominal, c'est-à-dire « véritable », du Luxembourg par un déflateur. Or, dans son analyse sectorielle de l'économie luxembourgeoise, la CSL a clairement montré les difficultés d'estimation des agrégats en volume, particulièrement dans les services. Par conséquent, le coût salarial unitaire nominal n'est pas pertinent pour jauger la compétitivité-coût du Luxembourg, car son résultat est faussé par le déflateur du PIB difficile à estimer dans une économie à prédominance de services<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Le Statec propose même de passer du coût salarial unitaire nominal au coût salarial unitaire réel, puisque ce dernier est « l'indicateur le plus fiable et le plus pertinent permettant de constater si la compétitivité-coût d'une économie évolue favorablement ou non » ; « En effet, le coût salarial unitaire nominal ne prend pas en compte le prix de vente d'un produit sur le marché. ... En fait, c'est le coût salarial unitaire réel qui constitue l'indicateur le plus fiable et le plus pertinent permettant de constater si la compétitivité-coût d'une économie évolue favorablement ou non ».

Il y a lieu de mentionner dans ce contexte qu'une discussion sera prochainement engagée au sein du Conseil Economique et Social au sujet de la productivité au Luxembourg.

En second lieu, cette recommandation est inappropriée pour le Luxembourg car elle fait abstraction du fait qu'au Luxembourg les négociations collectives sont décentralisées et qu'elles se concentrent justement sur la productivité en raison du fait que les partenaires sociaux n'ont pas à se préoccuper de la récupération du pouvoir d'achat perdu à cause de l'inflation grâce à l'indexation automatique des salaires. Dans ce contexte, il est important de rappeler ici que l'indexation automatique est aussi pour cette raison la pierre angulaire de la paix sociale au Luxembourg.

En conclusion, cette recommandation de politique salariale de la Commission pour le Luxembourg doit être relativisée car elle repose sur une logique selon laquelle le CSU nominal serait un indicateur adéquat pour évaluer la compétitivité du Luxembourg, alors qu'en réalité il est non-pertinent en raison des spécificités de notre économie.

#### **4. Conclusion : des recommandations peu pertinentes et qui font l'impasse sur l'essentiel**

On constate que les institutions européennes attachent beaucoup (trop) d'importance à certains types de réformes (structurelles), comme par exemple en matière de pensions ou de formation de

salaires, mais s'intéressent beaucoup moins à d'autres problèmes pourtant bien présents et ayant potentiellement des effets délétères, comme cela est le cas par exemple pour l'aggravation du chômage ou les inégalités sociales.

Pour ce qui est des recommandations émises à l'égard du Luxembourg, on note que celles-ci ne sont pas forcément pertinentes. Ainsi, en matière de fiscalité, le Conseil prend, avec ses recommandations, les devants sur les instances nationales qui viennent à peine d'entamer la phase préparatoire des négociations au sujet de la réforme fiscale globale à mettre en œuvre en 2017. Pour ce qui est des pensions, le Conseil ne se fatigue pas de répéter annuellement les mêmes idées, alors même que des alternatives viables existent et semblent bien plus adaptées à assurer et l'équilibre et la viabilité à plus long terme du système de pensions actuel. Finalement, même son de cloche en ce qui concerne la question de la formation des salaires. En effet, l'argumentation repose sur un indicateur de compétitivité-coût inapproprié et ne prend pas en compte les spécificités du pays.

Au-delà des recommandations répétées annuellement, on constate que le Conseil semble n'attacher que peu d'importance aux questions sociales. En effet, on assiste depuis plusieurs années à une recrudescence du chômage, et notamment du chômage de longue durée, au Luxembourg qui s'accompagne d'une augmentation considérable des inégalités sociales et, partant, du taux de risque de pauvreté.

Si ces développements peuvent fragiliser la situation (encore) favorable du Luxembourg, il n'est, du côté du Conseil de l'Union européenne, jamais question d'attirer l'attention sur ces problématiques, ni même de proposer une piste de réforme réaliste et viable. Néanmoins, comme on le voit bien à travers les commentaires de la CSL (voir supra), il existe des solutions autres que la remise en question de l'Etat social et des acquis des salariés, à laquelle les instances européennes ont tendance à recourir systématiquement. En effet, ces solutions alternatives permettraient à la fois de répondre aux quelques critiques pertinentes émises par le Conseil à l'adresse du Luxembourg et de réduire, sinon d'enrayer, la tendance à la hausse du chômage, des inégalités sociales et de la pauvreté.