



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

# Semestre européen 2019

Les réponses de la Chambre des salariés face aux  
recommandations du Conseil

## Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>0. Introduction .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. Les pensions et l'emploi des travailleurs âgés .....</b>                                | <b>6</b>  |
| 1.1. Les conclusions de la Commission.....  | 6         |
| 1.2. Les réponses de la CSL.....  | 6         |
| <b>2. Les services professionnels aux entreprises, qui sont réglementés.....</b>              | <b>14</b> |
| <b>3. L'investissement (numérisation, innovation, compétences, transport, logement) .....</b> | <b>15</b> |
| 3.1 Les conclusions de la Commission.....   | 15        |
| 3.2 Les réponses de la CSL.....   | 15        |
| <b>4. Le système fiscal .....</b>   | <b>27</b> |
| 4.1. Les conclusions de la Commission.....  | 27        |
| 4.2. Les réponses de la CSL.....  | 27        |
| <b>5. Les recommandations supplémentaires de la CSL .....</b>                                 | <b>30</b> |
| 5.1. Lutte contre les inégalités et la pauvreté.....  | 30        |
| 5.2. Améliorer la qualité de vie au travail .....   | 34        |

Le 5 juin 2019, la Commission européenne a présenté sa « recommandation de recommandation du Conseil » [\[COM\(2019\)516\]](#) concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019.

Le document liste 4 thèmes de recommandations auxquels le Luxembourg doit s'attacher en 2019 et 2020 :

- les pensions et l'emploi des travailleurs âgés ;  
Recommandation : « à *augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité; à améliorer la viabilité à long terme du système de pension, y compris en limitant davantage les départs à la retraite anticipée* »;
- les services professionnels aux entreprises, qui sont réglementés ;  
Recommandation : « à *réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementés* »;
- l'investissement (numérisation, innovation, compétences, transport, logement) ;  
Recommandation : « à *orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation, stimuler le développement des compétences, améliorer le transport durable et accroître l'offre de logements, notamment en augmentant les incitations et en levant les obstacles à la construction* »;
- le système fiscal.  
Recommandation : « à *se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants* ».

Dans la présente note, la Chambre des salariés (CSL) répond et présente ses remarques et observations sur ces différents thèmes.

## 0. Introduction

*« Aujourd'hui, nous marquons notre engagement en faveur d'un ensemble de 20 principes et droits. Du droit à un salaire équitable au droit à la protection de la santé; de la formation tout au long de la vie, d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, de l'égalité entre les femmes et les hommes au revenu minimum: en établissant le socle européen des droits sociaux, l'UE entend défendre les droits de ses citoyens dans un monde en mutation rapide. »*

### **Déclaration du président Juncker sur la proclamation du socle européen des droits sociaux, 17 novembre 2017**

Pour la CSL, il est important de contextualiser ces recommandations du Conseil par rapport au socle européen des droits sociaux (SEDS). En effet, la Chambre des salariés estime qu'il est nécessaire que les recommandations soient liées au SEDS, à ses principes et aux indicateurs du tableau de bord élaboré dans ce cadre. Dès lors, il est de la responsabilité des institutions européennes de fixer le cadre pour chaque Etat membre, afin que chacun d'eux puisse orienter les politiques nationales en fonction des forces et faiblesses relevées par ces indicateurs.

Or, au vu des recommandations faites au Luxembourg, la CSL ne peut que constater l'inadéquation entre celles-ci et les résultats de l'analyse du tableau de bord social. De même, lorsqu'il s'agit de comparer les résultats du Luxembourg par rapport aux objectifs fixés par la stratégie Europe 2020. De l'avis même de la Commission européenne dans son rapport pays du 27.02.2019 (p.4), *« en ce qui concerne les progrès réalisés par le Luxembourg vers les objectifs nationaux à atteindre dans le cadre de la stratégie Europe 2020, le taux d'emploi de 73 % reste hors d'atteinte en dépit de la création de nombreux emplois. Le Luxembourg atteint presque l'objectif de recyclage des déchets municipaux, fixé à 50 %, et est globalement en bonne voie pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique. À l'inverse, il risque de ne pas atteindre les objectifs en matière de réduction du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, de réduction du décrochage scolaire, de proportion de diplômés de l'enseignement post-secondaire, d'intensité de recherche et développement et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. »*

La CSL tient dès lors, comme préambule, à mettre l'accent sur socle européen des droits sociaux face aux quatre recommandations.

De ce fait, afin de donner davantage de poids aux recommandations et vu l'importance attribuée au socle européen des droits sociaux (SEDS) et à son tableau de bord social, il serait judicieux, dans le programme national de réforme comme dans les suivants, de renvoyer à ceux-ci.

En l'espèce, seule la première recommandation touche les principes énoncés dans le socle européen des droits sociaux et son tableau de bord social. La CSL est d'avis qu'il est indispensable que les recommandations renvoient aux principes énoncés dans le socle européen des droits sociaux et aux indicateurs y relatifs figurant dans le tableau de bord social afin de mieux contrôler leur compatibilité et d'assurer une comparaison avec les autres Etats membres de l'UE.

La première recommandation fait indirectement - même si pas *expressis verbis* - référence au principe no 4 du socle « Soutien actif à l'emploi ». La recommandation promouvant l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés est néanmoins muette sur la qualité des emplois telle qu'énoncée au principe no 5 du SEDS « Emplois sûrs et adaptables » et sur l'indicateur « taux de chômage de longue durée » qui touche particulièrement les travailleurs âgés. Concernant les possibilités d'emploi et l'employabilité des travailleurs âgés, la recommandation devrait également se référer aux principes n° 1 du SEDS « Education, formation et apprentissage tout au long de la vie », n° 3 « Egalité des chances (sous-entendue entre travailleurs âgés et jeunes travailleurs) », n° 4 « Soutien actif à l'emploi », n° 6 « Salaires » et au principe n° 10 « Environnement de travail sain, sûr et adapté et protection des données ».

Il en va de même en ce qui concerne l'amélioration de la viabilité à long terme du système de pension ainsi que la limitation du recours aux départs à la retraite anticipée telles qu'énoncées dans la première

recommandation du plan national de réforme pour le Luxembourg. Ici la recommandation devrait renvoyer au principe n° 15 du SEDS « Prestations de vieillesse et pensions ».

A noter que cette recommandation risque d'être utilisée de manière négative pour entamer des dégradations en ce qui concerne les droits sociaux au Luxembourg.

La CSL constate ainsi qu'aucune recommandation ne vise le progrès social au Luxembourg et que pour l'instant l'impulsion positive espérée suite à l'adoption du socle des droits sociaux fait encore défaut au niveau des recommandations nationales pour le Luxembourg.

Autres constats, la situation à court et à moyen terme des finances publiques luxembourgeoises reste un non-sujet au fil des recommandations adressées au pays. Les finances publiques luxembourgeoises apparaissent saines de manière intrinsèque et comparativement à nombre d'État membres. Il en est de même de la situation macro-économique. Le Luxembourg n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de la procédure des déséquilibres macroéconomiques.

#### **Encadré : Situation des finances publiques à court et moyen terme**

Le Luxembourg relève toujours du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.

La dernière note de conjoncture (1/2019) du Statec laisse entrevoir que l'excédent nominal affiché par les Administrations publiques passera de 2,4 % du PIB en 2018 à 2,9% du PIB en 2019, pour ensuite se replier à 2% en 2020. Selon le 19<sup>e</sup> Programme de stabilité et de croissance, il est projeté que cet excédent reste de manière presque constante autour de 2% du PIB jusqu'en 2023.

Si les évolutions récentes du budget des recettes sont pour partie liées à des effets de structure (encaissement plus rapide de l'impôt sur les collectivités), il apparaît néanmoins, selon le Statec, que les recettes fiscales totales exprimées en base caisse sont au premier trimestre 2019 supérieures de 20,6% au rendement des trois premiers mois de 2018. Les recettes fiscales avaient déjà progressé de 12% en 2018. Selon le Statec, un ralentissement des recettes fiscales seraient à prévoir en 2020, une fois que les encaissements exceptionnels liés à la déclaration électronique de l'IRC se normaliseront et sous l'effet d'une TVA et d'accises au ralenti ; ajoutons que le renforcement de la croissance en 2019 et 2020 pourrait possiblement contribuer à soutenir les recettes. En outre, les dépenses devraient décélérer en 2019 et 2020 par rapport à 2018.

L'analyse d'impact macroéconomique des mesures budgétaires discrétionnaires<sup>1</sup> évaluées par le Statec montre à la fois un impact expansif relativement faible (0,2% du PIB) ainsi qu'un coût budgétaire modéré (0,2 à 0,3% du PIB) face aux excédents de 2 à 3%.

En matière de solde structurel (qui reste un indicateur à prendre avec des pincettes), la situation est largement sereine, puisqu'il se situerait largement au-dessus du solde effectif, à plus de 3% en 2018 et 2019 et à 2,5% en 2020 selon les données du Statec. Ce phénomène découle d'un écart de production négatif sur la période, autrement dit d'un déficit de production réelle par rapport au potentiel économique du pays.

L'objectif budgétaire à moyen terme, qui passe d'un déficit structurel de 0,5 % du PIB en 2019 à un excédent structurel de 0,5 % du PIB dès 2020, est ainsi largement atteint tout le long de la mise en œuvre du programme de stabilité.

Quant à la dette publique, le ratio au PIB devrait rester bien en deçà de la valeur de référence de 60% du PIB prévue par le Traité. Le Luxembourg possédait le deuxième plus faible taux d'endettement de l'UE en 2018.

D'une manière générale, le Conseil estime que le Luxembourg devrait être en mesure de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et en 2020.

<sup>1</sup> Hausse des accises, gratuité du transport public, accord salarial dans la fonction publique, baisse de l'impôt sur les sociétés, hausse du salaire minimum et réduction de la durée du temps de travail.

# 1. Les pensions et l'emploi des travailleurs âgés

## 1.1. Les conclusions de la Commission

Dans son document, la Commission recommande que le Luxembourg s'attache, en 2019 et 2020, « à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité ; à améliorer la viabilité à long terme du système de pension, y compris en limitant davantage les départs à la retraite anticipée ».

L'exécutif européen argue, dans ses considérants, que malgré « les réformes menées récemment au Luxembourg, les dépenses liées à l'âge (dépenses liées aux retraites, aux soins de santé et aux soins de longue durée) devraient augmenter sensiblement à long terme dans ce pays. À supposer qu'aucun changement ne soit apporté au système actuel, la viabilité des finances publiques à long terme pourrait être en péril, et ce malgré le faible niveau actuel de la dette publique et les réserves accumulées du système de sécurité sociale, qui devraient garantir la viabilité du système jusqu'en 2041 ».

La Commission ajoute plus loin que « le taux d'emploi des personnes âgées reste particulièrement bas et des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer leur participation au marché du travail ». « Les faibles taux d'activité des personnes âgées sont aussi largement imputables aux incitations financières à ne pas travailler découlant du système de prélèvements et de prestations, qui sont comparativement élevées pour cette tranche d'âge. Pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés, il est nécessaire de disposer d'une stratégie globale comprenant des mesures visant à les aider à rester en activité plus longtemps. Le "pacte de l'âge", un projet de loi soumis au parlement en avril 2014 dont l'objectif est d'encourager les entreprises de plus de 150 salariés à embaucher et à retenir les travailleurs âgés grâce à des mesures de gestion de l'âge, est encore en cours d'examen au parlement ».

## 1.2. Les réponses de la CSL

Concernant les réponses de notre Chambre, plus de détails sont disponibles également dans la [note de réflexions et de propositions de la CSL](#), de 2017, concernant le bilan technique 2016 de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) et la viabilité à long terme du régime général de pension.

### a) La bonne santé financière du régime et les projections trop pessimistes

Dans sa note de 2017 sur la viabilité à long terme du régime général de pension, la CSL a souligné que, d'après le bilan technique 2016 de l'IGSS, le régime général se retrouve pour l'heure dans une position financière plutôt confortable. Les excédents consécutifs ont permis d'accumuler une réserve de compensation qui, au 31 décembre 2017, correspond à 4,51 fois le montant des prestations annuelles, soit bien au-delà du niveau minimal requis. Une refixation du taux de cotisation n'est pas non plus nécessaire pour la période de couverture suivante (2023-2033) où la réserve de compensation restera supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles jusqu'en 2034.

Il faut également noter que les hypothèses sous-jacentes qui servent aux projections communes de l'IGSS et de l'AWG (*Ageing Working Group*) de l'Union européenne (UE) sont souvent trop prudentes, voire alarmistes. Cela concerne le coût du vieillissement, c'est-à-dire les dépenses totales en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) liées au vieillissement, mais aussi les prévisions de croissance économique et d'emploi, ainsi que l'évolution démographique et le nombre de pensions à verser.

En résumé, d'après le bilan de l'IGSS de 2016, il n'est pas légalement utile, avant 2034, de procéder à une refixation des cotisations sociales. Implicitement, il n'est donc pas non plus nécessaire de procéder à des dégradations supplémentaires au niveau des prestations. L'IGSS a actualisé les projections démographiques et financières du régime général de pension et les a présentées le 4 juillet 2017 au « Groupe de travail Pension ». Le [rapport de ce groupe](#), du 16 mai 2018, indique que l'actualisation des hypothèses macro-économiques et démographiques ne modifie que très légèrement l'année d'occurrence des trois événements clés qui caractérisent l'évolution, à politique inchangée, de la

situation financière du régime général : le dépassement du taux de cotisation global (24%) par la prime de répartition pure, le passage de la réserve en dessous de la limite légale (1,5 fois le montant annuel des prestations) et l'épuisement de la réserve.

#### Occurrence des « événements clés » selon l'exercice de projection

|  | Réforme* | Bilan IGSS | Bilan actualisé |
|--|----------|------------|-----------------|
| <b>Evènement n°1 :</b>   |          |            |                 |
| La prime de répartition pure dépasse le taux de cotisation global (24%)                      | 2019     | 2023       | 2024 (+1 ans)   |
| <b>Evènement n°2 :</b>   |          |            |                 |
| La réserve tombe en dessous de la limite légale (1,5 fois le montant annuel des prestations) | 2033     | 2035       | 2035 (+0 ans)   |
| <b>Evènement n°3 :</b>   |          |            |                 |
| La réserve est épuisée   | 2039     | 2043       | 2041 (-2 ans)   |

\* 2012 projet de réforme

Source: Tableau IGSS

**Pour la CSL, la vitalité de l'économie luxembourgeoise, ses performances intrinsèques et sa dynamique démographique, qui sont étroitement interdépendantes, devraient bon an mal an largement assurer à elles seules la pérennité financière du système de retraite à l'horizon 2060. C'est également ce que le bilan actuariel de 2016 concède de manière subsidiaire.**

En outre, des projections à long terme pourraient dévoiler une normalisation des régimes de retraite en Europe, découlant d'une certaine stabilisation démographique. Dans ce cas, il pourrait alors suffire d'élaborer une stratégie pour absorber un choc temporaire d'un certain vieillissement (un « *papy-boom* »), le cas échéant étroitement lié au *baby-boom*, plutôt que de transformer radicalement les structures du régime de pension ou d'en réduire la voilure par les baisses de prestations, l'allongement de la vie active et le recours aux marchés.

**Nombreuses ont été les prévisions au sujet de la viabilité future du système de pension au Luxembourg, et tous les auteurs se sont trompés dans leurs pronostics.** Par exemple, l'évolution de l'emploi à partir du début des années 1980 a été beaucoup plus dynamique que les prévisions ne l'auraient.

#### Encadré sur la situation à long terme

Rappelons que notre système de retraite est cadré par une période dite de couverture de dix ans, présentement de 2013 à 2022. Selon un consensus national général, cette période de couverture représente un système approprié de gestion et d'anticipation des besoins de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP). Qui plus est, une actualisation technique et actuarielle additionnelle en milieu de période peut entraîner la fixation par loi spéciale d'un taux de cotisation d'équilibre pour une nouvelle période de dix ans.

La Commission européenne, elle-même, a déjà admis, par ailleurs, que des projections d'endettement sur un horizon à dix ans représentent un bon compromis entre le besoin de projections sur un intervalle ni trop long (du fait des incertitudes qui naissent avec l'éloignement dans l'avenir) ni trop court (afin de permettre une analyse significative de l'impact d'éventuels d'« engagements implicites » - *tax gap*).

La logique du *tax gap* qui prévaut dans l'arsenal budgétaire européen (solde structurel et consorts), dont plus particulièrement le respect de l'objectif à moyen terme, vise justement à permettre de cadrer anticipativement la dette publique, à la faire baisser préventivement afin de préfinancer et d'absorber tout ou partie de l'accroissement des dépenses liées au vieillissement de la population. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a fixé son OMT à +0,5% du PIB pour le nouveau cycle de trois ans (contre -0,5% précédemment), « *afin de tenir compte de l'actualisation des projections de long terme des coûts liés au vieillissement* » (19<sup>e</sup> PSC).

La position financière de la CNAP est jugée « *confortable* » d'ici à la fin de la présente période, et les conditions légales de financement sont respectées à cet horizon. Si la naissance d'un déficit budgétaire de la CNAP (hors revenus de placement ou divers) se confirmait lors du prochain bilan en 2022, ce basculement pourrait alors conduire, à ce moment-là, à une refixation appropriée du taux de cotisation pour respecter la condition de la couverture des charges par les cotisations au cours de la prochaine période de couverture.

À ce sujet, la CSL propose de moderniser la loi pour faire en sorte que la prime de répartition pure (comparée aux 24% de cotisation) ne dépende plus uniquement de la base cotisable et des recettes en cotisations, mais qu'elle repose sur l'ensemble des recettes de la CNAP, en ce compris le rendement du Fonds de compensation.

Des mesures de financement complémentaires déjà avancées par la CSL peuvent en outre être mises en place : déplafonnement des cotisations de pension sans en tenir compte au niveau des prestations, introduction d'une « contribution solidarité vieillissement » avec hausse concomitante de l'impôt de solidarité des personnes morales ou encore réduction des gains d'opportunité des sociétés luxembourgeoises en matière de cotisations<sup>2</sup> par rapport à leurs concurrentes, notamment des pays voisins, etc.

Les hypothèses de projection retenues par l'Ageing Working Group européen, par exemple celle de l'évolution défavorable de l'emploi à l'avenir, ne seront peut-être pas ou ne seront presque certainement pas réalisées.

Actuellement, la croissance de l'emploi reste à un niveau tel (+3,8% sur 12 mois au 1<sup>er</sup> trimestre 2019) qu'il permet toujours de maintenir les équilibres à long terme.

Il convient de préciser que le nombre d'habitants ou d'emplois n'est pas présenté ici comme un but ni un moyen, mais comme une donnée de base dont il faut tenir compte de manière la plus réaliste possible et qui dépendra largement de la croissance économique. Une croissance plus ou moins forte de la population aura des répercussions, dont il faudra aussi tenir compte, sur l'environnement, l'occupation des sols, le besoin en infrastructures et la mobilité, par exemple, autant de défis importants en termes d'organisation, de planification et d'aménagement, qui ne sont toutefois pas insurmontables s'ils sont anticipés et gérés de façon proactive.

Les projections se caractérisent par leur incertitude mais aussi par une grande et curieuse instabilité au fil du temps. En l'espace de neuf années, les projections démographiques et budgétaires d'Eurostat et l'AWG ont remarquablement fluctué.

Par exemple, Eurostat a récemment procédé, au cours des trois dernières années, à la hausse de 0,7 à 1,14 million puis à la réduction à 0,99 million de la population luxembourgeoise à très long terme.

De même, les projections des dépenses, dont le calcul serait pourtant purement arithmétique, ont connu une forte amélioration pour finir par se dégrader par rapport à la dernière vague de projections en 2015 ; d'une prétendue très mauvaise posture initiale en 2009 (qui a justifié la réforme de 2012), passant par une amélioration des chiffres ensuite (tout particulièrement en 2015, ne s'expliquant que partiellement par la mise en œuvre de la réforme des pensions de 2012), les projections de 2018 livrent des chiffres à nouveau plus pessimistes. Ces curieuses dégradations ne manquent pas de se répercuter négativement sur les projections à long terme de l'impact budgétaire du vieillissement au Luxembourg.

Les revirements spectaculaires successifs qu'Eurostat et l'AWG annoncent en si peu de temps décrédibilisent ces exercices de projection. Peuvent-ils in fine s'expliquer autrement que par une volonté politique de forcer de nouvelles réformes au Luxembourg et d'aller au bout de la logique d'une politique de l'offre en faveur d'une économie du bas coût qui caractérise la scène européenne ? La vocation de notre système de retraite visant à garantir une vie digne au moyen d'un revenu de remplacement en adéquation avec le niveau de vie général et protecteur contre la pauvreté est ainsi mise en danger.

Dans leur intégralité, les dépenses de vieillissement augmenteraient, selon le scénario d'ajustement, de 54 à 67% d'ici à 2060. Si l'on s'en tient à la vague précédente des projections de l'AWG (et d'Eurostat), d'ici à 2060, la hausse de la charge de pension varierait entre + 59% (si l'on accepte une demi-modération de l'ajustement des pensions) à + 72% (avec ajustement intégral). Pour l'ensemble des coûts du vieillissement, autrement dit pour assurer le bien-être de la population âgée<sup>3</sup>, la progression serait au maximum de +39%.

Il importe de se souvenir que sur une période de durée similaire, entre 1960 et 2007, la charge des pensions dans le PIB a déjà augmenté de plus de 50%, sans que cette augmentation n'ait eu le moindre impact négatif sur la richesse du pays ou sur ses fondamentaux. On observera que cette hausse de la proportion des pensions dans le PIB n'a pas non plus causé de dégâts à la « compétitivité » du Luxembourg.

<sup>2</sup> Estimés à  $\pm 2,25\%$  du PIB en 2014 pour le financement des seules pensions.

<sup>3</sup> Rappelons que l'on prélève à l'avenir cette part relativement plus importante non pas sur le niveau de richesse actuelle mais bien sur l'augmentation future de la richesse !



## **b) Les pensions : un instrument de redistribution**

Le régime de pension est à l'équilibre, et même excédentaire. Le niveau relativement élevé des pensions est un moyen efficace de lutter contre la pauvreté des personnes âgées, qui frappe durement d'autres pays. La situation des plus âgés fait que si, d'aventure, leur pension est trop faible, leur condition de santé ne leur permet pas forcément de pouvoir exercer une activité rémunératrice au cours de leur retraite. En outre, des niveaux relativement élevés de pensions dans le cadre d'un système public permet une certaine justice sociale car sinon, seuls les plus nantis pourraient se permettre d'investir dans des produits complémentaires d'épargne-pension privée.

Un impact négatif sur le taux de pauvreté pourrait s'accompagner d'une hausse des dépenses allant au revenu d'inclusion sociale (REVIS). L'option d'une réduction des montants des pensions pourrait occasionner des dégâts sociaux accompagnés d'un transfert de coûts plutôt que de réelles économies financières.

Par ailleurs, il faut également souligner que le régime général des pensions, un des principaux piliers de la sécurité sociale, a pour objectif de préserver les retraités du risque de pauvreté, mais également d'assurer la continuation du niveau de vie des personnes qui ont travaillé et cotisé leur vie durant. De ce fait, le rôle social et sociétal des pensions de retraite est très important, et la pure et simple logique comptable et financière ne saurait être le critère unique à l'aune duquel le régime public par répartition doit être examiné.

Rappelons, dans ce contexte, que la réforme de 2012 engendre déjà à l'horizon 2052 une diminution de la pension moyenne de 15 % pour les futurs retraités par rapport à un assuré qui, toutes choses égales par ailleurs, a demandé sa retraite en 2012.

Notons également que les transferts sociaux dont bénéficient davantage les ménages à faible revenu, en termes relatifs, ont également un impact positif sur le PIB.

## **c) Une utilisation intelligente de la réserve légale**

Il est aussi utile de se poser la question de l'objectif, de la nécessité et de l'**utilité de la réserve légale**, alors que la réserve effective est plus de 4 fois supérieure au seuil fixé par la loi. Pour mémoire, cette réserve est possible grâce à l'accumulation des cotisations, des « trop-perçus », payés, entre autres, par les salariés.

À noter qu'au 31 décembre 2017, la réserve globale du régime général d'assurance pension atteint 18,88 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,07 milliard par rapport au 31 décembre 2016. Comparée au montant d'environ 4,18 milliards de dépenses en prestations à charge du régime, la réserve globale représente 4,51 fois le montant des prestations annuelles en fin d'année 2017.

Quant à la gestion du fonds compensatoire, la destination des fonds doit privilégier les investissements éthiques et socialement responsables.

Une réserve abondante pourrait être intelligemment utilisée et contribuer à financer les investissements dans les infrastructures locales, pour préparer la croissance économique de demain, mais aussi faire face aux nouveaux défis annoncés par la possible numérisation de l'économie et les autres problématiques structurelles et de long terme du régime de pension.

## **d) Limiter davantage les départs à la retraite anticipée : la fausse bonne idée**

Il faut reconnaître que l'âge légal au Luxembourg est dans la fourchette haute par rapport aux autres pays de l'UE. Ne peuvent partir à la retraite avant 65 ans que les personnes qui remplissent certains critères précis.

Si les âges de départ n'ont pas été modifiés par la dernière réforme des pensions, les formules de calcul ont, elles, évolué. Cela se traduit par une diminution du montant des pensions au cours des 40 prochaines années, due notamment à la baisse du taux des majorations proportionnelles et à l'augmentation échelonnée de plus en plus difficilement mobilisable. Autrement dit, **ce sont autant de**

## **raisons d'allonger bon gré mal gré sa carrière professionnelle pour s'assurer un remplacement maximal de son revenu du travail.**

Sur ce point, le bilan technique 2016 de l'IGSS, lui-même, affaiblit l'utilité du paramètre de l'allongement de la durée d'activité : « En fait, bien qu'une augmentation des âges légaux de départ à la retraite conduise à une diminution du nombre de pensions liquidées par année et devrait par conséquent réduire le coût total des pensions de vieillesse, cet effet est **contrebalancé par** une prolongation des carrières individuelles qui, à son tour, provoque **un accroissement des montants de pension par personne** ».

Par ailleurs, il faut souligner que la préretraite-solidarité a été abrogée au Luxembourg à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2018. Les types de préretraites qui subsistent (progressive, d'ajustement, des salariés postés et de nuit) ont, tous, leur raison d'être, car ils répondent à des situations particulières (libération d'une place pour une embauche, fermeture d'entreprise, horaires atypiques, pénibilité) et sont soumis à des conditions spécifiques d'octroi.

### **e) Des solutions concrètes**

Avec l'allongement de plus en plus nécessaire de la durée des études dans une société dite de la connaissance, l'âge moyen de départ à la retraite devrait logiquement augmenter progressivement. Le renforcement des connaissances et compétences initiales des travailleurs, dans une économie qui serait en passe de se numériser et de se robotiser davantage, jouera également à la hausse sur l'âge moyen de sortie du système scolaire et devrait ainsi permettre de combler le fossé entre âge légal et âge effectif de retraite.

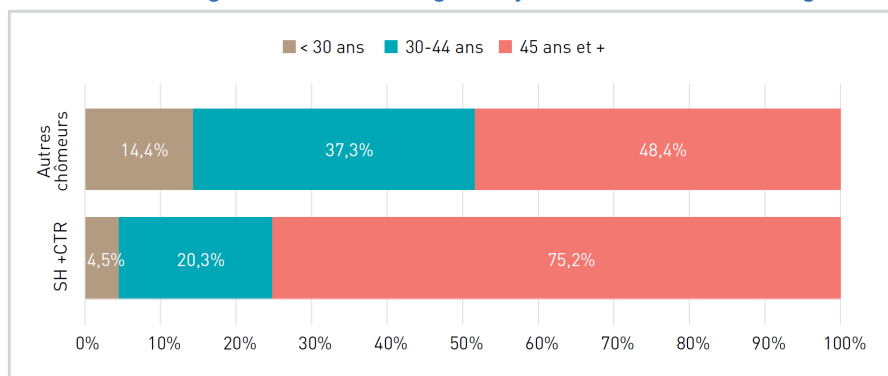
La prise en compte des périodes d'études a, en effet, une influence sur l'âge de départ à la retraite. Pour la CSL, des solutions existent ! **Le rachat des périodes d'études** serait utilement introduit pour densifier la carrière professionnelle dans la société de la connaissance et numérisée en train d'éclorre, où le financement de la sécurité sociale pourrait possiblement être mis à mal. Aussi, au lieu de se limiter aux jeunes adultes, **la prise en compte des années d'études** pourrait également **s'appliquer aux formations** se situant après l'âge de 27 ans, par exemple pour l'assuré interrompant son activité professionnelle afin de se consacrer à une formation supplémentaire. L'on peut également envisager **une cotisation sur d'autres périodes** qui ne sont pas visées actuellement (périodes de travail pendant les vacances scolaires, années de formation après 27 ans, années sabbatiques, stages).

Il faut souligner que **de nombreux travailleurs âgés ne trouvent pas de travail** car ce sont en fait, souvent, les employeurs qui ne souhaitent plus garder dans leur entreprise cette catégorie de salariés, et encore moins en embaucher de nouveaux. Il faudrait dès lors que les entreprises jouent le jeu, si l'on peut dire, afin de réduire le chômage des travailleurs âgés.

Il faut ajouter que de nombreux chômeurs de longue durée sont des **salariés handicapés (SH) ou ont une capacité de travail réduite (CTR)**. En effet, les chiffres de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) illustrent qu'en 2018 si près de la moitié des autres chômeurs de longue durée ont 45 ans et plus, cette proportion atteint trois quart dans le groupe des SH et CTR !

Avant de s'attaquer aux soi-disant freins financiers au travail, la responsabilité des employeurs et les situations particulières liées à la situation personnelle du travailleur doivent être prises en compte lorsque l'on traite du haut taux de chômage des seniors.

### Chômeurs de longue durée selon l'âge, moyenne 2018, Luxembourg



Source: Extrait du Panorama social 2019 de la CSL (données ADEM et graphique CSL)

**L'entrée en vigueur du projet de loi sur la politique des âges en entreprise** devrait, pour la CSL, intervenir le plus vite possible, en tenant compte des observations et demandes formulées par notre Chambre dans son [avis du 19 juin 2014](#).

Dans ce contexte, la CSL va plus loin et propose un départ progressif à la retraite se traduisant par **l'instauration d'une retraite progressive** qui permet de cumuler travail à temps partiel et pension partielle dès l'âge de 57 ans. De cette manière, les salariés seraient plus enclins à prolonger leur vie active tandis que l'effet sur le coût total pour l'assurance pensions serait, dans le pire des cas, neutre.

Les dispositions pour la retraite progressive devraient permettre au salarié de plus de 56 ans d'avoir droit à une réduction de sa durée du travail atteignant 50 %.

Pour que ce système puisse être réellement efficace, il faudrait que la retraite progressive soit un droit pour le salarié, à condition toutefois que certaines conditions (notamment en matière de période de stage) soient respectées. En contrepartie d'un préavis à fixer par la loi, l'employeur ne pourrait s'opposer à la demande du salarié que pour des raisons objectives liées à l'organisation du travail.

Le salarié respectant les conditions d'attribution de la retraite progressive aurait le droit de travailler à temps partiel à partir de 57 ans, et cela jusqu'à l'âge de 65 ans. Toutefois, il pourrait partir définitivement en retraite avant l'âge légal s'il remplit les conditions d'ouverture à une pension de vieillesse anticipée.

Si l'on peut objecter qu'il existe déjà une possibilité de cumuler, sous certaines conditions, pension anticipée et activité professionnelle, la retraite progressive ici proposée ne viendrait pas se substituer mais s'ajouter à ce dispositif. La plus-value de la retraite progressive réside dans le fait qu'elle peut intervenir dès l'âge de 57 ans et qu'elle constitue un droit pour le travailleur (et non une possibilité soumise au seul bon vouloir de l'employeur).

#### f) L'inégalité face à l'espérance de vie défavorise les plus modestes

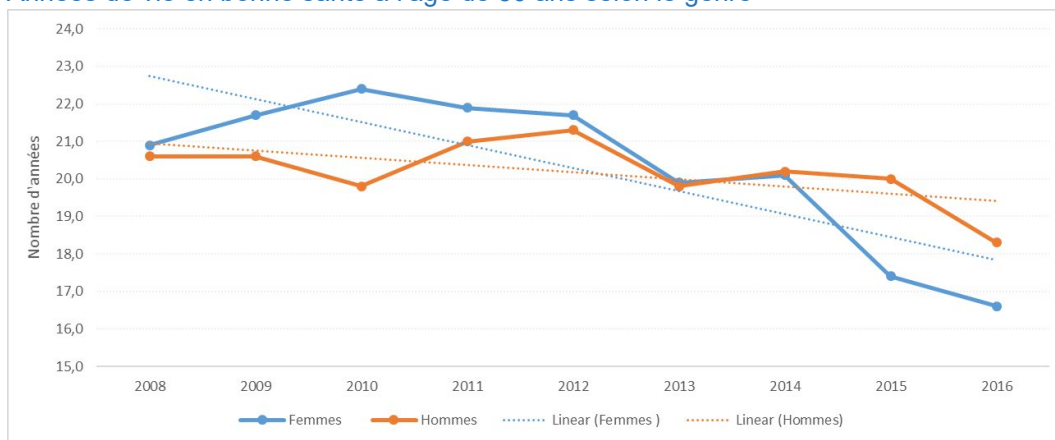
Lorsque l'on parle, dans le cadre des pensions, de l'espérance de vie, il faut prendre également en considération **l'espérance de vie en bonne santé**.

En France, il a été prouvé que la catégorie socioprofessionnelle a bien une influence sur l'espérance de vie. En effet, même si toute la population française a globalement bénéficié d'un allongement de l'espérance de vie, ce sont toujours les ouvriers qui vivent le moins longtemps, tandis que les cadres et les professions intellectuelles supérieures ont l'espérance de vie la plus longue. Non seulement, les ouvriers vivent à partir de 35 ans moins longtemps que les cadres, mais ils subissent plus longtemps des incapacités et des handicaps. Cette différence est plus marquée chez les hommes que chez les femmes. Au Luxembourg, les tranches d'âge à partir de 65 ou 74 ans sont également relativement plus fortement affectées de morbidité chronique dans les quintiles de revenus ou les niveaux d'éducation inférieurs que dans les niveaux supérieurs.

Par rapport à l'indicateur du nombre d'années en bonne santé à vivre à partir de 50 ans il convient de souligner deux faits majeurs :

- il se dégrade depuis quelques années, c'est-à-dire que les hommes et les femmes ont de moins en moins d'années à vivre en bonne santé à l'âge de 50 ans ;
- en 2016, le Luxembourg est plutôt mauvais élève par rapport à ses pays voisins et à la moyenne européenne.

### Années de vie en bonne santé à l'âge de 50 ans selon le genre

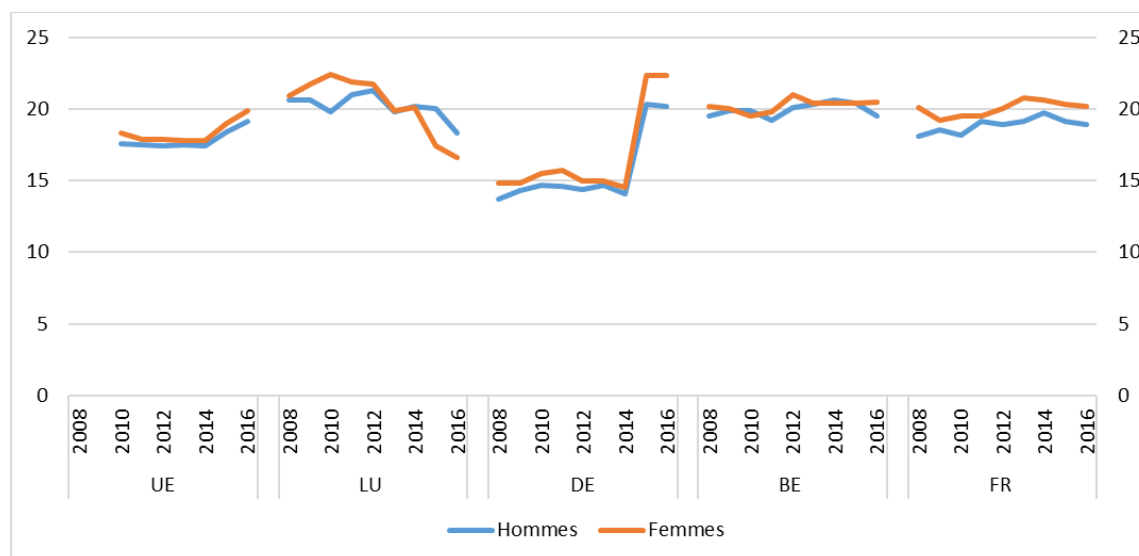


Source: Eurostat

À partir de 2010, la situation des femmes s'est détériorée : elles sont passées de 22 années de vie en bonne santé à l'âge de 50 ans à 16 années en 2016, soit une différence de 6 ans. Pour les hommes cette diminution d'années de vie en bonne santé a commencé en 2012, durant ce laps de temps, ils ont perdu 3 ans.

### Années de vie en bonne santé à l'âge de 50 ans selon le genre – Comparaison avec l'Allemagne, la Belgique, la France et la moyenne européenne.

|    |        | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| UE | Hommes |      |      | 17,6 | 17,5 | 17,4 | 17,5 | 17,4 | 18,4 | 19,1 |
|    | Femmes |      |      | 18,3 | 17,9 | 17,9 | 17,8 | 17,8 | 19,0 | 19,9 |
| LU | Hommes | 20,6 | 20,6 | 19,8 | 21,0 | 21,3 | 19,8 | 20,2 | 20,0 | 18,3 |
|    | Femmes | 20,9 | 21,7 | 22,4 | 21,9 | 21,7 | 19,9 | 20,1 | 17,4 | 16,6 |
| DE | Hommes | 13,7 | 14,3 | 14,7 | 14,6 | 14,4 | 14,7 | 14,1 | 20,3 | 20,2 |
|    | Femmes | 14,8 | 14,8 | 15,5 | 15,7 | 15,0 | 15,0 | 14,5 | 22,3 | 22,3 |
| BE | Hommes | 19,5 | 19,9 | 19,9 | 19,2 | 20,1 | 20,3 | 20,6 | 20,4 | 19,5 |
|    | Femmes | 20,2 | 20,0 | 19,5 | 19,8 | 21,0 | 20,4 | 20,4 | 20,4 | 20,5 |
| FR | Hommes | 18,1 | 18,5 | 18,2 | 19,1 | 18,9 | 19,1 | 19,7 | 19,1 | 18,9 |
|    | Femmes | 20,1 | 19,2 | 19,5 | 19,5 | 20,0 | 20,8 | 20,6 | 20,3 | 20,2 |



Source : Eurostat

Si la situation du Luxembourg était encore relativement enviable il y a quelques années sur la scène européenne, depuis 2013 la situation des hommes et des femmes n'a cessé de s'empirer

comparativement aux pays limitrophes. On observe également que le Luxembourg est le seul pays dans lequel les femmes sont moins bien loties que les hommes en nombre d'années en bonne santé à l'âge de 50 ans ; cette situation est constatée depuis 2014.

Dans sa recommandation de juin 2019, la Commission écrit que malgré « les réformes menées récemment au Luxembourg, les dépenses liées à l'âge (dépenses liées aux retraites, aux soins de santé et aux soins de longue durée) devraient augmenter sensiblement à long terme dans ce pays ».

Justement, la CSL estime qu'il est impératif d'assurer une meilleure santé à tous, sans discrimination, et précisément aux plus âgés. Des **investissements pour une meilleure santé publique** permettront ainsi aux seniors de travailler plus longtemps. Il incombe également **aux entreprises d'aménager les conditions de travail de leurs salariés**, et cela dès le début de leur carrière, pour ensuite les adapter au fil du temps aux besoins des travailleurs. Cette « aménagement continu » tout au long du parcours professionnel est la condition à remplir pour un prolongement volontaire des carrières.

Cette vision des choses aurait le mérite d'être en harmonie avec le chapitre II du socle européen des droits sociaux qui traite des conditions de travail équitables, et notamment le 10<sup>e</sup> principe visant un environnement de travail sain, sûr et adapté. Dans ce principe, il est stipulé que les « **travailleurs ont droit à un niveau élevé de protection de leur santé et de leur sécurité au travail** » et qu'ils « **ont droit à un environnement de travail adapté à leurs besoins professionnels et leur permettant de prolonger leur participation au marché du travail** » !

Par ailleurs, les personnes âgées ne représentent pas seulement un coût pour la société. Ce qu'il est coutume d'appeler la « silver économie », ou économie des seniors, envisage notamment le vieillissement de la population comme une opportunité de développement économique et d'innovations et de créations d'emplois, entre autres, dans le secteur du logement (habitats mieux adaptés), des soins, de l'aide à la personne, du numérique (domotique, applications spécifiques sur téléphone), du commerce de détail ou des services ménagers. En outre, les seniors qui remplissent des activités non rémunérées ne sont pas repris dans les comptes nationaux. Celles-ci bénéficient cependant à l'économie et à la société en général, par exemple en assurant la garde des petits-enfants, comme aidants dans l'exécution des tâches ménagères pour leurs descendants ou ascendants, ou encore en s'investissant dans des associations comme bénévoles.

### g) Lutter contre les discriminations hommes-femmes

Il faut lutter contre les discriminations, de fait, qui subsistent en matière de pension entre les hommes et les femmes. L'on peut envisager, pour les anciennes générations qui sont les plus concernées, **un système alternatif de calcul de la pension**. Cela limiterait les effets négatifs, pour les femmes, des fluctuations ou interruptions de carrière pour raisons familiales. Si le phénomène devrait s'amoinrir au fil des années, en raison de la croissance du taux d'emploi féminin, il n'en reste pas moins que le recours, majoritairement féminin et en partie involontaire, au travail à temps partiel crée de nouvelles inégalités au niveau des pensions de vieillesse.

### h) Des pistes alternatives de financement

Si d'aventure, les perspectives de croissance économique et d'emploi n'étaient, malgré tout, pas au rendez-vous, toute une série de solutions seraient encore envisageables quant à la pérennité du régime de pension. En d'autres termes, **des pistes alternatives de financement qui peuvent être mises en œuvre en cas de mauvaise surprise**.

À noter que ces solutions doivent toutes s'inscrire **dans le cadre actuel du système public par répartition et à prestations définies**. En tout état de cause, les changements qui seront apportés au système public de pensions devront avoir un impact sur la cohésion sociale et les taux de pauvreté préservant, au minimum, un *statu quo*, sinon offrant des améliorations.

Notons que le groupe de travail « pensions » a également souligné la possibilité de recourir à des sources alternatives de financement en cas de besoin.

Parmi l'**éventail des solutions de financement** du régime de pension, l'on peut retenir notamment :

- une hausse du taux de cotisation ;
- le déplafonnement des cotisations mais sans répercussion sur la prestation, voire avec réduction du montant maximal de la pension;
- une contribution solidarité vieillissement assise sur les revenus du travail et du capital et une hausse concomitante de l'impôt de solidarité des personnes morales;
- la mise en place d'un impôt de solidarité envers les retraités (doublement de l'impôt de solidarité pour les entreprises, de la taxe d'abonnement, augmentation de l'impôt sur la fortune des entreprises, réintroduction de l'impôt sur la fortune des personnes physiques).

À côté des éléments financiers, l'on peut également envisager des **réponses liées aux périodes d'assurance** :

- maintenir les seniors dans l'emploi (plan de gestion des âges) ;
- anticiper l'évolution des carrières professionnelles et y répondre préventivement, en développant et en adaptant les compétences des salariés ;
- mettre en œuvre des mesures préventives pour la santé (en fonction de l'activité, maladies physiques et psychiques) ;
- aménager les conditions de travail (conditions de travail moins stressantes, moins pénibles, moins destructrices de valeurs, un droit au temps de travail partiel pour les salariés les plus âgés, des interruptions de carrière) ;
- développer les compétences et qualifications ainsi que l'accès à la formation (un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie);
- la transmission des savoirs et des compétences (tutorat) ;
- la solution de la retraite progressive (le droit de cumuler travail à temps partiel et pension partielle dès l'âge de 57 ans).

## 2. Les services professionnels aux entreprises, qui sont réglementés

Selon la Commission, bien que le Luxembourg reste déterminé à améliorer l'environnement réglementaire du secteur des services aux entreprises, les obstacles réglementaires sont toujours considérables dans plusieurs secteurs, tels que ceux des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie, selon l'indicateur de restrictivité de la Commission européenne. L'indice de restrictivité des échanges de services intra-EEE de l'OCDE publié en décembre 2018 confirme également que le niveau de restrictivité réglementaire du Luxembourg par rapport à celui des autres États membres de l'UE est plus élevé que la moyenne du marché unique pour ces secteurs.

Or, de nombreuses entreprises étrangères se sont implantées au Luxembourg, voire prestent quotidiennement des services sur le territoire national.

Le Luxembourg accueille à titre d'exemple annuellement plus de 6.000 entreprises prestataires de services dans le secteur de la construction. Comparé aux quelques 3.500 entreprises établies, cela est énorme.

Environ 40% des créateurs d'entreprise s'appuient sur la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles sur base de règles européennes.

Il est donc faux de vouloir affirmer que les obstacles réglementaires sont toujours considérables.

La CSL estime qu'au contraire, des réglementations comme en matière de formation professionnelle, ont un sens dans la mesure où elles visent non seulement, la fourniture de services de qualité, mais surtout aussi à garantir la sécurité des usagers. Il en est de même des autres conditions d'accès aux professions réglementées.

Malheureusement au niveau européen, le souci d'harmonisation et l'espoir de retombées économiques qui en devraient résulter, priment les considérations sociales et les considérations de qualité.

L'argumentation constamment utilisée d'après laquelle une déréglementation des professions bénéficierait aux consommateurs, n'est pas non plus convaincante. La libéralisation des prix telle que celle opérée en matière d'auto-écoles ou de taxis par exemple, n'a pas amélioré la situation des consommateurs, mais, au contraire, conduit à des hausses de prix parfois sensibles.

### **3. L'investissement (numérisation, innovation, compétences, transport, logement)**

#### **3.1 Les conclusions de la Commission**

Dans son document, la Commission fait part au Luxembourg « *d'orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation, stimuler le développement des compétences, améliorer le transport durable et accroître l'offre de logements, notamment en augmentant les incitations et en levant les obstacles à la construction* ».

Selon les instances européennes, le modèle économique luxembourgeois se caractérise par une création soutenue d'emplois qualifiés favorisée par des niveaux de productivités élevés. Toutefois, le Conseil constate une stagnation de la croissance de la productivité dues aux faibles niveaux d'investissement des entreprises dans l'innovation et l'intégration numérique ; l'investissements publics restant relativement élevés n'entraînant cependant pas d'effet sur l'investissement privé dans l'innovation et la numérisation.

La Commission écrit dans sa communication qu'il est essentiel pour le Luxembourg :

- d'élaborer un cadre national cohérent pour les politiques de recherche et d'innovation et les instruments de soutien, y compris l'établissement de priorités fondées sur une évaluation rigoureuse des incidences économiques attendues afin de permettre au pays d'exploiter pleinement le potentiel de son écosystème d'innovation ;
- d'investir dans les compétences pour améliorer la productivité, l'emploi et les possibilités de croissance à long terme pour favoriser l'égalité des chances en faisant correspondre les programmes d'enseignement et les besoins du marché ;
- d'encourager les transformations technologiques et numériques.

Dans le document il est aussi mis en exergue que le Luxembourg est en voie de manquer ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effets de serre à l'horizon 2020 et 2030. Les causes de cet échec : pollution de l'air et embouteillage aux heures de pointes, la faible taxation du carburant destiné au transport et les prix élevés de l'immobilier favorisant l'utilisation accrue de la voiture.

Enfin la Commission pointe l'insuffisance de l'offre de logements par rapport à l'augmentation de la population et une demande latente de la part des frontaliers. Les investissements dans l'immobilier résidentiel trop faible du fait d'une insuffisance de terrains disponibles et d'une densité de logement trop faible. Le manque de logement social y est déploré également.

#### **3.2 Les réponses de la CSL**

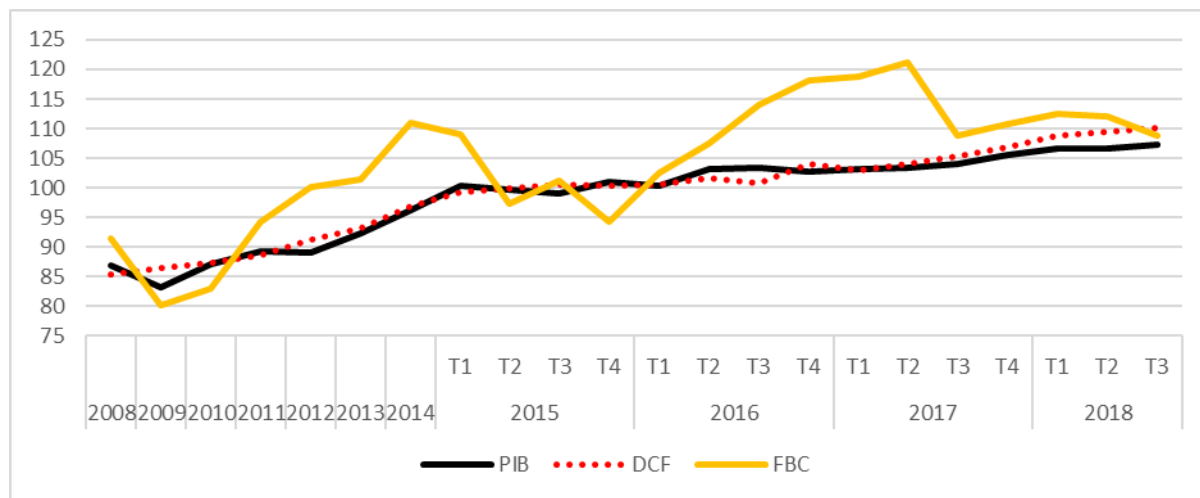
Si de manière globale, la CSL ne peut qu'approuver cette troisième recommandation pour le Luxembourg, il semble que cette dernière regroupe de nombreux éléments qu'il conviendrait d'analyser d'une manière plus ciblée et non globale.

##### **a) Les investissements**

Concernant les investissements, il est vrai que suite à la crise financière, les investissements ont dégringolé sur l'année 2008. Ils sont sur une pente ascendante jusqu'en 2014 et chutent à nouveau à partir du 2<sup>e</sup> trimestre 2015. À partir de 2016, leur progression est assez forte, nettement supérieure à

celle du PIB et à la demande de consommation, mais elle ralentit à partir du 3<sup>e</sup> trimestre 2017. Globalement, les investissements ont une évolution plus chaotique.

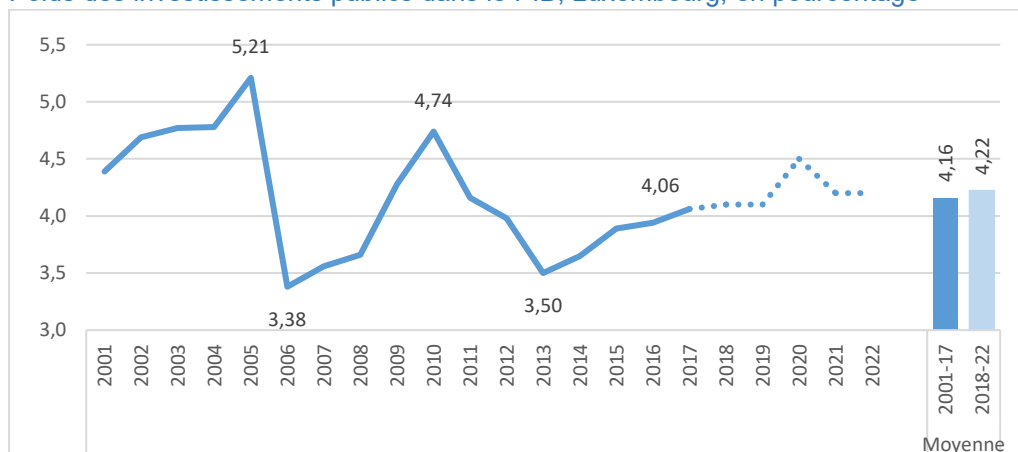
#### Dynamique de la croissance sur moyen terme (2008-2018), prix constant, 2015=100



Source : OCDE

Malgré une progression continue en valeur et aux prix courants, le poids de l'investissement public dans le PIB est, en 2018, légèrement inférieur à sa moyenne historique (4,16%). Et les projections 2018-2022 n'annoncent qu'un changement subtil (4,22%).

#### Poids des investissements publics dans le PIB, Luxembourg, en pourcentage



Source : Eurostat, ensemble des Administrations publiques ; STATEC, Comité économique et financier national, 2018

En ce qui concerne les acteurs du secteur privé, force est de constater que leurs investissements restent bien en-deçà des besoins de l'économie nationale. En effet, la Commission européenne, dans son rapport pays pour le Luxembourg, fait état d'un taux d'investissement des entreprises inférieur à 11% du PIB au Grand-Duché, ce qui en fait une des pires performances au sein de l'UE. Par ailleurs, la Commission prédit également que les investissements résidentiels devraient largement rester inférieurs aux besoins en matière de logement et cela malgré la forte et croissante demande.

Ce manque d'investissement privé serait selon le Conseil, une entrave à la croissance de la productivité. Sur la longue période, la productivité luxembourgeoise n'a ou plutôt n'aurait absolument pas progressé, la valeur ajoutée en volume ayant augmenté presque exactement comme l'emploi. Heureusement, ce n'est pas le cas de la valeur ajoutée nominale qui elle a progressé 1,5 fois plus vite, laissant ainsi aux entreprises une large marge de manœuvre. La productivité nominale ayant par ailleurs connu une évolution tout à fait honorable et comparable à celle de l'Allemagne.



Ce décalage entre la valeur ajoutée en volume et nominale s'explique entre autres par des problèmes d'estimation du déflateur, notamment dans les services, et la sous-estimation probable des gains de productivité en volume en résultant, sont aujourd'hui largement reconnues par des experts et institutions nationales et internationales.

C'est aussi le constat de la Commission européenne qui publie dans son rapport 2019 pour le Luxembourg que « *le ralentissement de la croissance et l'intensité en emplois élevée ont entraîné une dégradation de la productivité de la main-d'œuvre. Cela pourrait, de prime abord, être l'indice d'une situation de rétention de main-d'œuvre. Néanmoins, les statistiques sur les résultats des sociétés montrent que la rentabilité s'est globalement maintenue, en particulier dans le secteur bancaire. Nonobstant la probabilité que des sociétés pratiquent dans une certaine mesure la rétention de main-d'œuvre du fait que des pénuries de main-d'œuvre qualifiée existent dans certains secteurs, il semble y avoir des incohérences entre les comptes nationaux révisés et les résultats des enquêtes sur les entreprises et la main-d'œuvre. En effet, les fréquentes révisions des données des comptes nationaux témoignent de l'incertitude qui entoure les statistiques des comptes nationaux, de sorte que celles-ci doivent être considérées avec prudence, y compris les statistiques sur la baisse de croissance de la productivité. Globalement, le Luxembourg a continué d'afficher l'un des niveaux les plus élevés de l'UE en matière de productivité de la main-d'œuvre, de PIB réel par habitant et d'ouverture commerciale.* ».

Par ailleurs, les problèmes récents de mesurage de la croissance du PIB au Luxembourg mettent aussi en question la pertinence du mesurage des gains de productivité.

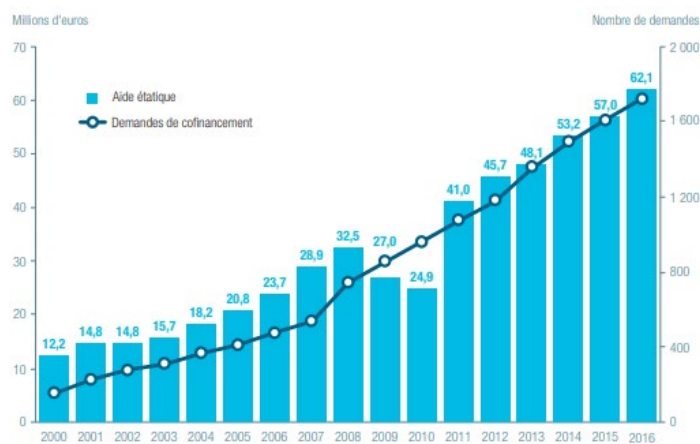
## b) Numérisation, innovation et accroissement des compétences

L'accroissement des compétences recommandé par le Conseil passe quant à lui par une adéquation accrue entre les programmes de formation/éducation et les besoins du marché du travail. Les instances européennes insistent aussi sur l'aspect des transformations technologiques et numériques et y associent l'égalité des chances à ces mutations. La CSL souhaite que la notion d'égalité des chances soit le leitmotiv de toute mesure prise par le gouvernement ; le Chambre des salariés salue le fait que le Conseil mette l'accent sur ce principe et l'associe à sa recommandation.

Quant à l'actuel système de financement de la formation professionnelle continue, la CSL est d'avis qu'il est temps de repenser celui-ci.

Dès sa mise en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, la loi ayant pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue a connu un grand succès. Les entreprises ont vite reconnu l'effet bénéfique financier de ce dispositif. Ainsi entre 2000 et 2016, l'Etat luxembourgeois a versé au total 540,6 millions d'euros aux entreprises dont 62,1 millions d'euros en 2016, dernier chiffre officiel (cf. Graphique ci-dessous, source Observatoire de la formation).

Évolution de l'aide de l'État à la formation en entreprise et du nombre de demandes de cofinancement



**Lecture :** l'État verse 62,1 millions d'euros aux entreprises pour un total de 1 715 demandes de cofinancement pour 2016.

Source : Observatoire de la formation

En ce qui concerne l'évaluation tant au plan qualitatif qu'au plan quantitatif, le bilan dressé par l'Observatoire de la formation de l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue (INFPC) peut donner lieu à maintes critiques puisque notamment les moyennes et grandes entreprises sont largement favorisées, à savoir en 2016, 8% des entreprises se sont partagés 67% du cofinancement (cf. Tableau 1, source Observatoire de la formation). En outre, en ce qui concerne les secteurs d'activité, celui des activités financières et d'assurance est le plus concerné, tandis que les moins concernés sont notamment ceux du commerce, de la construction et de la santé (cf. Tableau 2, source Observatoire de la formation, Statec et IGSS).

Tableau 1

Entreprises bénéficiaires de l'aide de l'État à la formation selon la taille des entreprises – 2016

| Nombre de salariés | Aide perçue      |            | Demandes de cofinancement |                |            | Entreprises  |            |                                  | Salariés       |            |                                   |
|--------------------|------------------|------------|---------------------------|----------------|------------|--------------|------------|----------------------------------|----------------|------------|-----------------------------------|
|                    | Millions d'euros | % (*)      | Nombre                    | dont nouvelles | % (*)      | Nombre (**)  | % (*)      | % Structure éco. nationale (***) | Nombre         | % (*)      | % Structure éco. nationale (****) |
| 1 à 9              | 1,0              | 1,6        | 351                       | 145            | 20,5       | 508          | 25,1       | 2,9                              | 1 761          | 0,9        | -                                 |
| 10 à 19            | 1,7              | 2,7        | 303                       | 86             | 17,7       | 368          | 18,2       | 14,8                             | 4 263          | 2,1        | -                                 |
| 20 à 49            | 4,0              | 6,4        | 420                       | 79             | 24,5       | 476          | 23,5       | 32,1                             | 13 518         | 6,8        | -                                 |
| 50 à 99            | 4,8              | 7,7        | 245                       | 22             | 14,3       | 267          | 13,2       | 56,1                             | 17 483         | 8,8        | -                                 |
| 100 à 249          | 9,0              | 14,5       | 236                       | 15             | 13,8       | 248          | 12,3       | 76,5                             | 36 614         | 18,4       | -                                 |
| 250 à 999          | 15,1             | 24,3       | 124                       | 1              | 7,2        | 127          | 6,3        | 83,0                             | 56 831         | 28,6       | -                                 |
| 1000 et plus       | 26,5             | 42,7       | 36                        | -              | 2,1        | 30           | 1,5        | 100,0                            | 68 543         | 34,4       | -                                 |
| <b>Total</b>       | <b>62,1</b>      | <b>100</b> | <b>1 715</b>              | <b>348</b>     | <b>100</b> | <b>2 024</b> | <b>100</b> | <b>8,9</b>                       | <b>199 013</b> | <b>100</b> | <b>57,5</b>                       |

**Lecture :** les entreprises de 1 à 9 salariés reçoivent 1,0 million d'euros d'aide à la formation. En 2016, 351 demandes de cofinancement se rapportant à cette classe de taille ont été adressées, dont 145 nouvelles demandes par rapport à 2015. Au total, 508 entreprises de 1 à 9 salariés sont concernées, soit 2,9 % de l'ensemble des entreprises privées de 1 à 9 salariés. Elles emploient 1 761 salariés.

(\*) La somme est différente de 100 % en raison du jeu des arrondis.

(\*\*) Le risque de non correspondance entre le nombre d'entreprises et le nombre de demandes de cofinancement selon le critère de classe de taille est important. Ce risque est pour partie inhérent aux approches groupes. L'effectif salarié présenté dans le cadre d'une approche groupe correspond à la somme des effectifs de chaque unité appartenant au groupe, dont la classe de taille ne correspond pas forcément à celle du groupe.

Tableau 2

Entreprises bénéficiaires de l'aide de l'État à la formation selon le secteur d'activité – 2016

| Nace Rév.² | Secteur d'activité  | Aide perçue      |            | Demandes de cofinancement |                |            | Entreprises  |            |                                 | Salariés       |            |                            |
|------------|---|------------------|------------|---------------------------|----------------|------------|--------------|------------|---------------------------------|----------------|------------|----------------------------|
|            |   | Millions d'euros | %          | Nombre                    | dont nouvelles | % (*)      | Nombre       | %          | % Structure éco. nationale (**) | Nombre         | % (*)      | % Structure éco. nationale |
| A - E      | Agriculture et industrie  | 5,9              | 9,5        | 145                       | 20             | 8,5        | 166          | 8,2        | 22,9                            | 24 552         | 12,3       | 70,6                       |
| F          | Construction  | 3,9              | 6,2        | 259                       | 52             | 15,1       | 285          | 14,1       | 10,2                            | 19 895         | 10,0       | 47,5                       |
| G          | Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles                    | 3,9              | 6,3        | 231                       | 46             | 13,5       | 303          | 15,0       | 6,3                             | 22 469         | 11,3       | 47,2                       |
| H          | Transports et entreposage   | 7,8              | 12,6       | 76                        | 17             | 4,4        | 94           | 4,6        | 10,0                            | 16 806         | 8,4        | 61,8                       |
| I          | Hébergement et restauration   | 0,4              | 0,6        | 22                        | 4              | 1,3        | 22           | 1,1        | 0,9                             | 3 933          | 2,0        | 21,5                       |
| J          | Information et communication  | 4,5              | 7,3        | 159                       | 29             | 9,3        | 167          | 8,3        | 13,5                            | 11 994         | 6,0        | 66,3                       |
| K          | Activités financières et d'assurance                                    | 16,0             | 25,8       | 248                       | 56             | 14,5       | 322          | 15,9       | 25,3                            | 38 148         | 19,2       | 81,2                       |
| L          | Activités immobilières  | 0,1              | 0,1        | 13                        | 4              | 0,8        | 16           | 0,8        | 1,5                             | 148            | 0,1        | 5,1                        |
| M          | Activités spécialisées, scientifiques et techniques                     | 14,1             | 22,8       | 337                       | 73             | 19,7       | 400          | 19,8       | 11,0                            | 25 823         | 13,0       | 77,4                       |
| N          | Activités de services administratifs et de soutien                      | 1,7              | 2,7        | 96                        | 19             | 5,6        | 108          | 5,3        | 8,9                             | 16 242         | 8,2        | 59,4                       |
| P          | Enseignement  | 0,0              | 0,1        | 11                        | 4              | 0,6        | 11           | 0,5        | 6,3                             | 118            | 0,1        | 2,8                        |
| Q          | Santé humaine et action sociale   | 3,3              | 5,4        | 73                        | 14             | 4,3        | 81           | 4,0        | 5,7                             | 17 316         | 8,7        | 49,2                       |
| R - S      | Arts, spectacles, activités récréatives et autres activités de services | 0,4              | 0,6        | 45                        | 10             | 2,6        | 49           | 2,4        | 4,7                             | 1 569          | 0,8        | 19,5                       |
|            | <b>Tous secteurs confondus</b>  | <b>62,1</b>      | <b>100</b> | <b>1 715</b>              | <b>348</b>     | <b>100</b> | <b>2 024</b> | <b>100</b> | <b>8,9</b>                      | <b>199 013</b> | <b>100</b> | <b>57,5</b>                |

**Lecture :** le secteur « Construction » reçoit 3,9 millions d'euros d'aide à la formation. En 2016, 259 demandes de cofinancement issues de ce secteur ont été adressées, dont 52 nouvelles demandes par rapport à 2015. Au total, 285 entreprises de ce secteur sont concernées, soit 10,2 % du secteur « Construction ». Elles emploient 19 895 salariés, soit 47,5 % de l'effectif salarié du secteur.

(\*) La somme est différente de 100 % en raison du jeu des arrondis.

(\*\*) NACE rev.², hors secteurs A, O, 64.2+ 64.3.

Source : Observatoire de la formation, Statec, IGSS

Suite à l'introduction de la loi de 2000 introduisant un cofinancement étatique de la formation pour les entreprises, un marché de la formation s'est mis en place au Luxembourg. Aujourd'hui l'INFPC recense

plus de 250 prestataires de formation dans son répertoire des offreurs avec un catalogue d'environ 9400 formations

Cependant, aux yeux de la Chambre des salariés, le dispositif actuel de la formation professionnelle :

- favorise largement les moyennes et les grandes entreprises ;
- profite d'abord aux salariés les mieux formés ; l'inégalité quant à la participation à des formations continues suivant le sexe et le statut professionnel persistent ;
- n'a aucune ambition « qualitative », ni au niveau des programmes de formation, ni au niveau des formateurs ; un véritable marché de la formation s'est mis en place au Luxembourg et ce sans monitoring qualitatif.

La CSL constate également que les dernières modifications proposées par le gouvernement quant au cofinancement étatique de la formation continue dans les entreprises n'abordent pas l'aspect qualitatif de la gestion de la formation, et qu'aucune d'entre-elles n'incite davantage les entreprises à investir dans les compétences de leurs salariés.

Notre chambre professionnelle est d'avis qu'une politique efficace de formation professionnelle continue ne saurait reposer presque exclusivement sur des incitations financières visant à encourager les entreprises dans la formation de leurs salariés. Elle ne peut adhérer à une telle logique de dépense qui, selon elle, dénature le sens même de la formation professionnelle continue, à savoir contribuer à l'avancement professionnel des salariés et à leur promotion sociale ainsi qu'à la pérennité de l'entreprise.

L'actuel système de financement de l'accès collectif avec des mécanismes de contrôle complexes s'appuyant sur un principe majoritairement déclaratif privilégie surtout les moyennes et les grandes entreprises.

En ce qui concerne les personnes qui ont le moins bénéficié du co-investissement étatique, il serait légitime sur le plan social que l'Etat contribue à établir des droits et à organiser des ressources favorisant l'accès à la formation professionnelle continue (surtout sous l'aspect qualifiant).

Il serait également juste économiquement que les entreprises contribuent financièrement par une taxe de formation à un tel système puisqu'elles en bénéficient globalement : la qualification des salariés est un atout économique et le retour des demandeurs d'emploi au travail entraîne une diminution des budgets sociaux consacrés à la prise en charge des sans-emploi.

La contribution financière des entreprises au titre de la formation professionnelle continue devrait prévoir des mécanismes particuliers de collecte en fonction du nombre de salariés en entreprise.

La collecte de la taxe formation se ferait annuellement par un organisme collecteur à gestion tripartite. La perception de la contribution des entreprises pourrait se faire à l'instar du système pratiqué pour les ressortissants de la Chambre des salariés.

L'emploi des sommes affectées à des fonds de formation dépendrait des conditions fixées pour leur utilisation. Ces dernières pourraient varier et seraient en principe fonction des priorités nationales proposées par un **Conseil national de suivi et d'évaluation des formations professionnelles continues**.

#### **Encadré : Le Conseil national de suivi et d'évaluation des formations professionnelles continues et fonds de formation**

##### Conseil national de suivi et d'évaluation des formations professionnelles continues

Il serait utile de créer un conseil à gestion tripartite – une sorte de conseil consultatif à la formation professionnelle continue - dont la mission consisterait notamment à instaurer des fonds de formation spécifiques (cf. exemples ci-dessous) et à évaluer les plans de formation des entreprises mis en œuvre dans le cadre de la loi modifiée du 22 juin 1999 ; il conviendrait d'évaluer notamment la participation et la satisfaction des bénéficiaires, la satisfaction des entreprises, de proposer des actions de formation et des publics prioritaires, ...

Un relevé de données quantitatives et qualitatives relatives à la formation professionnelle continue (bilan social/formation national) constituerait une base objective pour les discussions sur les politiques de formation futures.

Le Conseil serait à considérer comme une structure d'amélioration et d'évaluation de l'efficacité du système de la formation professionnelle continue.

#### Les fonds de formation

A titre d'exemples, pourraient être instaurés :

- un fonds de formation pour sécuriser les parcours professionnels ;
- un fonds pour la qualification et la requalification des salariés ;
- un fonds pour développer les savoir et les savoir-faire numériques des salariés (dans le contexte de la digitalisation) ;
- un fonds pour les formations des salariés dans le cadre de la Validation des acquis de l'expérience (formations comblant les savoir-faire du salarié pour l'obtention du diplôme) ;
- des fonds sectoriels de formation ;
- ...

L'organisme collecteur

- se chargerait de la gestion des différents fonds ;
- définirait les conditions de prise en charge des demandes « formation » présentées par les entreprises ;
- contrôlerait l'emploi des fonds collectés (prise en charge des dépenses formation suivant des critères prédéfinis,...) ;
- ...

Lorsque les demandes de prise en charge des entreprises resteraient insatisfaites, l'organisme collecteur pourrait accepter par priorité les demandes en fonction

- des formations prioritaires ;
- des catégories de salariés prioritaires ;
- de la taille des entreprises ;
- ...

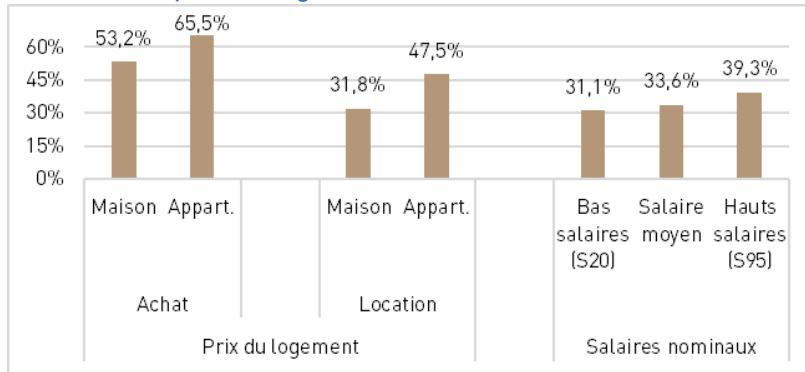
Cette liste prioritaire serait établie annuellement par le Conseil national de suivi et d'évaluation des formations professionnelles continues.

### **c) L'offre de logements**

Le Conseil, dans cette troisième recommandation, plaide également pour la mise en place de mesures incitant les propriétaires terriens à construire de nouveaux logements ou à vendre leurs terrains ; ceci dans le but de détendre le marché de l'immobilier ; la demande de logements étant supérieure à l'offre. Si l'offre doit impérativement être améliorée, il ne s'agit pas uniquement de construire davantage de logements mais également de contrôler les prix du marché immobilier. Aussi le logement et ses charges connexes représentent un fardeau pesant pour les ménages aux revenus modestes.

En effet, une grande partie des hausses salariales connues au cours des dernières années ont été grignotées, pour ne pas dire accaparées, par l'explosion des prix immobiliers, tant à l'achat, qu'à la vente.

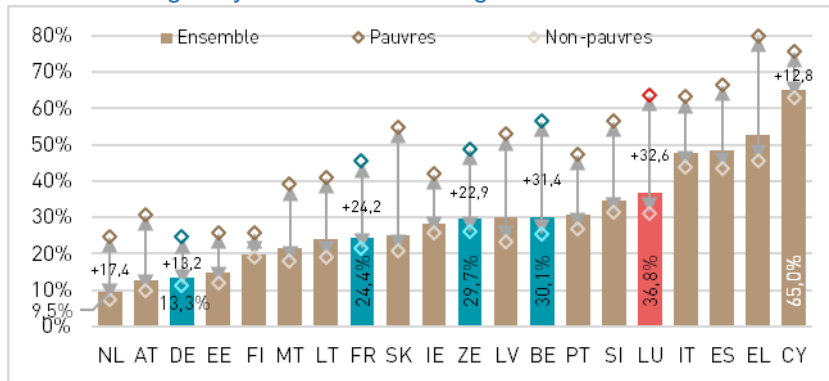
## Évolution des prix des logements en euros courants et des salaires nominaux entre 2005 et 2016



Sources : Observatoire de l'habitat (prix d'achat et loyers) et Projet de loi n°7085 (salaires horaires) ; Graphique : CSL

Au vu de ces évolutions, il n'est guère étonnant que la proportion de ménages ayant de lourdes charges financières liées au logement soit en progression constante (de 28,6% en 2005 à 36,8 en 2017 selon les données d'Eurostat) et que le Luxembourg fasse figure de mauvais élève en comparaison avec la grande majorité de ses partenaires de la zone euro.

## Part de ménages ayant de lourdes charges financières liées aux frais de logement



Source : Eurostat ; Graphique : CSL

La CSL tient à signaler que la politique sociale comme garant d'accès à un logement de qualité appropriée fait également partie des 20 principes et droits introduits par le socle européen des droits sociaux, approuvé conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission en date du 17 novembre 2017. Ainsi, le principe 19 a) dit : « les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité. ».

Il apparaît qu'une meilleure régulation du marché est nécessaire ; et ce, notamment par l'intermédiaire de taxes obligatoires sur la rétention de terrains ou de logements vides. Si la subvention loyer a subi un recalibrage salutaire, il convient de mettre en place un mécanisme complémentaire pour aider les locataires qui ne peuvent bénéficier de la subvention et qui, malgré tout, se trouvent dans une situation de précarité.

D'autres mesures peuvent être envisagées : réduire le montant maximum de la garantie locative à un mois de loyer, contrecarrer les défaillances du marché par un plafonnement des prix des terrains, augmenter l'imposition des plus-values de cession réalisées sur les ventes de biens immobiliers, mobiliser une partie du Fonds de compensation des retraites pour investir dans le logement locatif à prix modéré et développer l'offre.

## Encadré : Propositions détaillées pour une meilleure régulation du marché

### La lutte contre la spéculation immobilière

Dans beaucoup de pays, dont le nôtre, l'immobilier est devenu un actif de placement, voire de spéculation d'autant plus intéressant que les taux d'intérêt se sont rapprochés de zéro. Le Luxembourg étant un pays prospère, sûr et politiquement stable, son marché immobilier est également très attractif pour des investisseurs étrangers. La CSL demande des données relatives à l'ampleur des investissements étrangers et leur impact en termes de logements créés à des fins d'habitation personnelle des investisseurs, de vente et de location, afin de savoir combien de logements sont véritablement créés pour répondre à une demande.

Notons que l'Accord de coalition du 3 décembre 2018 retient que « Les instruments nécessaires seront mis en place pour éviter que le secteur public (État, communes) contribue à la hausse des prix sur le marché immobilier en vendant des terrains à bâtir au plus offrant. Le principe que toute aliénation immobilière publique devra être conforme à l'intérêt général sera renforcé. »

L'Accord ne précise toutefois pas comment l'État agira pour ne pas attiser encore la hausse des prix. Rappelons qu'un des meilleurs moyens de lutte contre la spéculation foncière serait que l'État agisse par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par aire et par région, à l'image du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

La seule augmentation de l'offre de terrains ne suffira en effet pas pour réduire les prix des terrains. Il est à craindre que même une extension du périmètre d'agglomération, forcément limitée, ne pourra établir l'adéquation entre l'offre et la demande, mais, au contraire, engendrera une nouvelle vague de spéculations et de rétentions de terrains.

Il est indéniable, vu la structure atypique du marché du logement, associée à la rétention de terrains, que les règles de concurrence ne peuvent pas s'appliquer correctement. Une mise sur le marché de nouveaux terrains à prix régulé exercerait une pression sur les prix des terrains non bâtis se trouvant dans l'actuel périmètre d'agglomération, non seulement par l'effet de l'augmentation de l'offre, mais surtout par le jeu de la concurrence.

Une pareille intervention de l'État serait parfaitement conforme à la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, qui prévoit d'un côté que les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence et qui, de l'autre côté, permet, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2, une exception, à savoir que « *lorsque la concurrence par les prix est insuffisante dans des secteurs déterminés en raison, soit de la structure du marché, soit d'une impossibilité pour la clientèle de bénéficier des avantages du marché, soit de dispositions législatives, des règlements grand-ducaux peuvent fixer les prix ou les marges applicables aux biens, produits ou services concernés* ».

Toutefois, pour combattre efficacement la rétention de terrains, un plafonnement des terrains ne pourra toutefois atteindre pleinement l'objectif visé que si, en même temps, le droit de préemption des pouvoirs publics et une taxation sur la rétention de terrains est appliquée. Étant donné que les taxes communales existantes ne sont pas obligatoires et prévoient de nombreuses exonérations d'office, elles ne remplissent pas pleinement leur objectif. Le législateur devrait supprimer le caractère facultatif et introduire une telle taxe au niveau national. Au cas où une telle taxe serait introduite au niveau national, celle-ci devrait, en tenant compte des plus-values importantes réalisables grâce à la spéculation immobilière et par la rétention de logements inoccupés et de terrains à bâtir, évidemment prévoir des taux d'imposition fortement élevés afin d'avoir un effet véritablement dissuasif sur ce phénomène.

En outre, les terrains mis à disposition par le secteur public (État, communes, SNHBM) devraient uniquement servir à la construction de logements à **bail emphytéotique**. Cette mesure pourrait également avoir un effet modérateur sur l'évolution des prix.

### Réforme de l'impôt foncier

L'évolution démesurée des prix de l'immobilier au Luxembourg est due avant tout à la pénurie de l'offre de logements et la spéculation foncière. Étant donné que l'impôt foncier (IFON) n'a pas connu de

réforme en profondeur depuis son introduction sous l'occupation allemande en 1940, ses rentrées fiscales sont devenues dérisoires par rapport à la valeur actuelle des immeubles bâtis et non bâtis. Ainsi, l'IFON est largement à côté des enjeux qu'il est censé cerner, dépassé par les réalités économiques.

Les justifications principales à la redynamisation de l'IFON doivent être avant tout le développement d'une certaine justice fiscale, la restauration de la cohésion sociale ainsi que la fluidification du marché immobilier en perspective d'un rééquilibrage espéré.

Une réforme doit avoir pour objectif de faire de l'impôt foncier un outil de lutte contre la spéculation foncière et, en outre, de lui rendre sa qualité initiale d'un impôt communal visant à taxer la propriété foncière afin de générer des recettes pour les budgets communaux.

Dans le cadre d'une réforme future, il y a cependant lieu d'éviter de pénaliser le contribuable propriétaire d'un logement servant d'habitation personnelle principale. Ainsi, il faudrait pour ce contribuable maintenir le montant actuel de l'impôt foncier, voire réfléchir à une exonération complète de l'habitation personnelle principale.

La réforme viserait donc, d'une part, les contribuables propriétaires d'immeubles loués à des tiers et d'immeubles servant à une exploitation commerciale ou une profession libérale, pour lesquels l'impôt foncier constitue toujours une dépense déductible ou une charge d'exploitation. La concentration de la majorité des valeurs immobilières et foncières dans les mains de quelques investisseurs privilégiés est un stimulant essentiel de la surchauffe des prix du logement. Dans cette optique, les réflexions à mener devraient aussi inclure l'introduction d'un élément de progressivité au niveau de l'impôt foncier par rapport à des propriétés multiples d'immeubles ou de terrains.

D'autre part, un IFON plus élevé sur des résidences secondaires, des terrains et des bâtiments inoccupés pourrait, à côté de l'effet bénéfique sur les finances publiques, avoir également un effet dissuasif sur la spéculation immobilière et accélérer la réaffectation de logements et de terrains sur le marché. En raison de l'inexistence de taxe obligatoire sur des logements inoccupés ou des terrains à bâtir immobilisés, l'IFON devrait prévoir une imposition élevée des objets concernés qui pourrait éventuellement progresser en relation avec la durée d'inoccupation, afin de contrarier le phénomène spéculatif de rétentions stériles de terrains à bâtir et de logements qui stimule la crise immobilière au Luxembourg.

#### Le Fonds d'Investissement Spécialisé (FIS)

La CSL demande une réforme du régime fiscal spécial dont profitent les fonds d'investissements spécialisés (FIS) qui investissent dans le marché immobilier luxembourgeois.

Les FIS sont aujourd'hui un des instruments d'investissement favorisés par les investisseurs et promoteurs immobiliers – résidents et non-résidents – et doivent être réformés pour limiter leur impact sur la flambée des prix immobiliers et le déchet fiscal. La loi FIS exonère ce type de fonds d'investissement d'une série d'impôts directs comme l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), l'impôt commercial communal (ICC) et l'impôt sur la fortune (IF). D'ailleurs, les actionnaires résidents peuvent eux aussi profiter d'une exonération fiscale lors de la cession d'une participation inférieure à 10 % des actifs nets totaux du FIS.

Ainsi, les actionnaires des FIS peuvent parquer leurs propriétés foncières importantes à l'intérieur des FIS et mettre les plus-values générées, soit par l'évolution des prix fonciers, soit par le développement et la promotion des terrains, à l'abri du fisc. En plus, cet outil d'investissement prouve que la mobilisation de terrains à bâtir par l'extension du périmètre d'agglomération ne provoque pas nécessairement une baisse des prix fonciers ainsi que la construction de logements supplémentaires. Tout au contraire, les FIS peuvent facilement mobiliser le capital nécessaire pour acheter immédiatement les terrains à bâtir et les parquer par après à l'intérieur du fonds. Ainsi, en présence d'une telle structure d'investissement, l'extension du périmètre à bâtir risque plutôt de stimuler la spéculation immobilière que de lutter contre la flambée du prix du logement.

En raison du régime fiscal favorable sur deux niveaux, tant au niveau du fonds qu'au niveau des actionnaires, cet instrument fait échapper des revenus et des actifs liés à des investissements immobiliers à l'imposition régulière. En plus, à cause de l'envergure que les FIS lancés par des promoteurs ont pris, cet instrument fiscal exerce une pression croissante sur le niveau des prix fonciers et du logement et contribue d'une manière considérable à la hausse néfaste des loyers.

Par conséquent, en considérant la crise immobilière au Luxembourg et le manque d'accès au droit au logement qui menace de plus en plus les classes les plus vulnérables, la CSL demande des données plus complètes et une réforme du régime fiscal auquel sont soumis les FIS investissant dans des valeurs immobilières au Luxembourg.

### Encadré : propositions détaillées pour améliorer l'offre de logement locatif

#### *Augmentation de l'offre des logements sociaux locatifs*

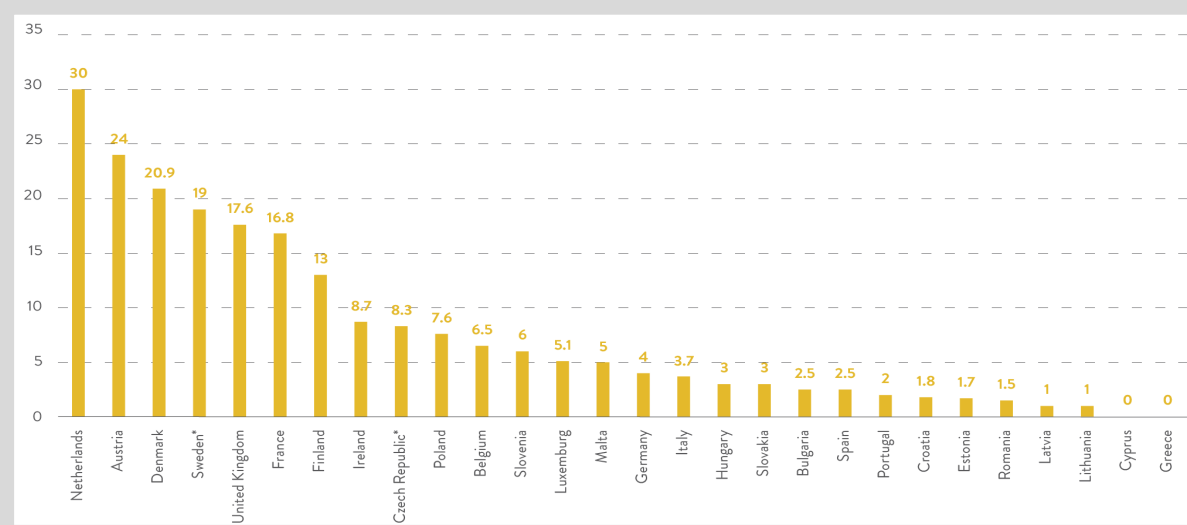
La CSL se prononce en faveur d'un développement et d'une promotion de l'immobilier subventionné par différents prestataires. Eu égard au taux relativement faible de logements sociaux locatifs (voir graphique ci-dessous), il faudrait prévoir un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 15% le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait à peu près la même proportion de la population que celle qui est exposée à un risque de pauvreté (ménages dont le revenu disponible équivalent est inférieur à 60% de la médiane).

D'après l'Union sociale pour l'habitat, le Luxembourg aurait une proportion de 5,1% de logements sociaux. D'autres sources donnent une proportion encore largement inférieure. Ainsi, la Cour des Comptes du Luxembourg se réfère à l'OCDE. Selon les chiffres de la base de données de cette organisation internationale, « *le Luxembourg se situe avec 1,6 % de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés. En tête du classement figurent les Pays-Bas avec 34,1 %. Parmi nos pays voisins, la France présente un taux de 18,7 % de logements sociaux locatifs tandis que l'Allemagne figure au classement avec 3,9 % de logements sociaux locatifs* »<sup>4</sup>.

Nous rappelons toutefois que, dans son avis du 28 octobre 2013 sur l'accès à un logement abordable, le CES note que la législation luxembourgeoise n'emploie pas le terme de « logement social », mais, respectivement, celui de « logement à coût modéré » et de « logement à destination sociale spécifique » ou encore de « logement subventionné ». Le CES écrit qu'« *il n'existe pas de définition "naturelle" du logement social. La distinction entre logement "social" et logement "normal" ne peut être établie que par des normes réglementaires fixées par les pouvoirs publics, notamment en vue d'ajuster leur intervention sur le marché. Le CES entend par logement subventionné, un logement à coût modéré loué ou vendu par des promoteurs, à des bénéficiant des aides conformément à la loi la loi du 25 février 1979.* »

La Cour des comptes, dans son rapport cité ci-dessus, constate également « qu'il n'existe pas de définitions normées des différents termes utilisés en matière de politique de logement social. Il s'ensuit que les principaux acteurs dans le domaine du logement social ont des interprétations divergentes, que ce soit pour le logement social proprement dit, le logement subventionné, le logement à coût modéré ou le logement abordable. »

Graphique: Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017)



<sup>4</sup> Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux, p. 24



Source : Housing Europe, Le logement social dans l'Union européenne ; Union sociale pour l'habitat ; Bruxelles. Note : \*pour la Suède et la République tchèque, les données concernent l'ensemble des logements municipaux, et non seulement les logements sociaux

### Plafonnement effectif des loyers

Rappelons que l'État intervient sur les prix de logement locatif dans le cadre du revenu de location plafonné par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (art.3).

Pour ce qui est de la protection des locataires, il convient de réfléchir à une modification du calcul du plafond actuel qui est fixé à 5 % du montant investi, que le loyer annuel ne doit pas dépasser. Lors de son introduction, le taux de 5 % a été fixé en relation avec le niveau des taux d'intérêt usuels sur des placements bancaires. Ainsi, on voulait augmenter la rentabilité des investissements immobiliers par rapport aux simples placements bancaires. Or, force est de constater que les taux d'intérêt sur des placements bancaires sont aujourd'hui à un niveau largement inférieur à ceux de l'époque. En effet, face à la diminution notable des taux d'intérêt sur des prêts immobiliers et une forte augmentation des prix immobiliers, la rentabilité des investissements immobiliers est aujourd'hui très supérieure à celle des placements bancaires, et ceci d'autant plus que les prix immobiliers continuent à progresser de manière flamboyante. Cette situation fait de la spéculation immobilière un instrument lucratif. En conséquence, le plafond et le taux de 5 % ont aujourd'hui largement perdu de leur efficacité. Ainsi, deux leviers pourraient être mobilisés pour mettre les plafonds plus en ligne avec le pouvoir d'achat des locataires. Soit on diminue le taux appliqué à un niveau inférieur à 5 %, soit on fixe un plafond de réévaluation du montant du capital investi, limité par exemple à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.<sup>5</sup>

Par ailleurs, nous demandons une réforme des Commissions de loyers des communes, prévues par les articles 7 et suivants de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. En effet, tant la mise en place des commissions que la procédure visant une réduction du loyer sont très complexes et tendent à décourager les locataires de faire valoir leurs droits.

### Réforme de la subvention de loyer

La dernière modification de la législation sur la subvention de loyer du 15 décembre 2017 a permis d'étendre le cercle des bénéficiaires potentiels de la subvention. Toutefois, certaines dispositions qui ont été critiquées par les représentants des salariés, ont été maintenues et attendent toujours une amélioration :

- le principe d'un loyer de référence unique a été maintenu, alors que nos pays voisins appliquent des loyers de référence qui respectent les différences de loyers locales et régionales ;
- le loyer de référence n'a pas été adapté, alors que les loyers sur le marché locatif augmentent sans cesse. Une adaptation régulière aux prix du marché locatif devrait par conséquent être ancrée dans la législation ;
- le plafond de la subvention rend la subvention insuffisante pour les bénéficiaires potentiels, et ce même après les améliorations introduites par le règlement grand-ducal du 15 décembre 2017. Nous demandons une adaptation régulière de ces plafonds à l'évolution des loyers sur le marché locatif.

En outre, les contrôles effectués dans le cadre de la loi ne doivent pas seulement porter sur les revenus et la composition du ménage des locataires, mais également sur une répercussion éventuelle de la subvention sur le loyer, anéantissant ainsi l'avantage accordé au locataire. Le locataire bénéficiaire de la subvention doit donc être informé des moyens à sa disposition en cas d'augmentation injustifiée du loyer par le propriétaire. L'administration qui accorde la subvention doit donc communiquer en même temps au bénéficiaire les coordonnées de la Commission de loyers locale ou régionale compétente.

### Réduction du montant maximum de la garantie locative

Une mesure d'allègement des coûts à charge des locataires consiste dans la réduction du montant maximum applicable à la garantie locative de trois à un mois. En outre, la loi devrait prévoir un délai

<sup>5</sup> La réévaluation du capital investi en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation a été proposée par les députés Marc Baum et David Wagner dans la proposition de loi n° 7257 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

maximum dans lequel le propriétaire doit rendre le montant de la garantie locative au locataire, sous peine d'astreinte, à l'instar de ce qui est prévu en France.

#### *Mettre les commissions d'agence immobilière à charge du bailleur*

Lors de l'intervention de tiers relatifs (agence immobilière) à la location d'un immeuble, au Luxembourg, la commission d'agence maximum qui s'élève à un mois de loyer est généralement prise en charge par le preneur (le locataire) et non par le bailleur.

Or, en considérant les coûts importants liés à l'entrée dans un logement locatif et en raison de la progression constatée de la charge financière liée au logement qui menace de plus en plus de ménages, il est évident qu'il devient encore plus nécessaire de protéger le locataire. Cependant, il n'existe aucune disposition sur les frais d'agences dans la législation luxembourgeoise. Par conséquent, la CSL demande une modification de la loi relative au bail à usage d'habitation du 21 septembre 2006 pour faciliter l'accès au logement locatif.

Ainsi, la modification devrait introduire une interdiction, pour le bailleur, de mettre les frais d'intervention d'une agence immobilière à charge du preneur, donc du locataire. Tout au contraire, c'est le propriétaire qui devrait prendre en charge tous les frais liés à l'intervention de tiers relatifs à la location de son immeuble.

#### Endiguer la location temporaire des logements

Dans son avis du 17 avril 2018 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, le Conseil économique et social (CES) évoque un phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur depuis quelques années dans beaucoup de villes européennes et également à Luxembourg: la location temporaire de logements (meublés touristiques) via des plates-formes électroniques de partage.

Le CES demande d'analyser plus en détail ce phénomène, pour avoir des données concrètes sur l'étendue d'une activité commerciale de location qui dépasse souvent la simple mise à disposition de courte durée d'un logement entre individus.

Les expériences à l'étranger montrent en effet que les véritables activités de partage de logements sont minoritaires, la plupart des logements loués relevant plutôt d'une activité commerciale, non limitée dans la durée.

La CSL partage les vues du CES qui est d'avis que la location permanente de meublés touristiques risque d'avoir pour conséquence une contraction du nombre de logements à disposition des résidents permanents au Luxembourg, dont les loyers augmenteront en conséquence.

Elle souligne sa proposition de s'inspirer des régulations qui ont été mises en place dans d'autres villes à l'étranger pour endiguer la location temporaire des logements (immatriculation, limitation de la location dans la durée (p.ex. 60 jours par an).

#### Les aides écologiques

Afin de favoriser la transition énergétique vers une économie moins productrice d'émissions de carbone, la CSL répète ses revendications relatives aux aides en matière d'assainissement énergétique des logements :

- l'introduction d'une « allocation loyer énergie » (Klimawohngeld) en faveur des locataires devant supporter des augmentations de loyer suite à des assainissements énergétiques effectués par le propriétaire du logement ;
- la prise en charge directe du paiement des factures jusqu'à concurrence des subventions allouées, épargnant ainsi aux ménages la charge du préfinancement intégral ;
- une politique d'information plus active de la part des services publics, rendant individuellement les bénéficiaires potentiels attentifs aux prestations auxquelles ils peuvent prétendre et motivant les différents groupes-cibles de propriétaires de logements à procéder à une rénovation.

## 4. Le système fiscal

### 4.1. Les conclusions de la Commission

Dans sa **4e recommandation**, la Commission européenne recommande au Luxembourg « à se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants ».

« Le Luxembourg a adopté des mesures contre la planification fiscale agressive, mais le niveau élevé des paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances en pourcentage du PIB suggère que les règles fiscales luxembourgeoises sont utilisées par des entreprises qui pratiquent une planification fiscale agressive. La majorité des investissements directs étrangers est détenue par des « entités à vocation spéciale ». L'absence de retenues à la source sur les paiements de redevances et d'intérêts versés à l'étranger (c'est-à-dire effectués par des résidents de l'UE à des résidents de pays tiers) et l'exonération de retenue à la source sur les paiements de dividendes dans certaines situations peuvent conduire à ce que ces paiements échappent totalement à l'impôt s'ils ne sont pas imposables non plus dans la juridiction du bénéficiaire. », écrit la Commission.

L'évasion fiscale coûte des milliards d'euros chaque année. « Pour l'UE, on estime que la perte de recettes découlant du transfert de bénéficiaires imposables au sein de l'UE s'élève à environ 50 à 70 milliards d'euros. Cette perte équivaut à 17 % des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés (en 2013) et à 0,4 % du PIB (à la limite inférieure) », note la Commission européenne dans une fiche thématique du semestre européen intitulée « Lutter contre la planification fiscale agressive »<sup>6</sup>.

### 4.2. Les réponses de la CSL

En premier lieu, la CSL rappelle que, à l'heure actuelle, la fiscalité directe ne relève pas des compétences de l'Union européenne. L'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas couvert en tant que tel par les dispositions européennes, tandis que l'action de l'Union en matière d'impôt sur les sociétés porte uniquement sur les mesures liées aux principes du marché unique.

La Chambre des salariés est toutefois d'avis que l'Union doit s'accorder sur une ligne de conduite européenne globale, qui fait défaut, et arrêter les grands principes pour guider les politiques fiscales, dont :

- la progressivité de l'impôt sur le revenu ;
- une imposition du capital identique à celle du travail ;
- la priorité à l'imposition directe par rapport à l'imposition indirecte, cette dernière étant socialement moins juste ;
- un meilleur équilibre entre le volet social, écologique et économique dans la politique fiscale, les surcoûts éventuels résultant de mesures écologiques pour les ménages à faible revenus devant être compensés par des transferts sociaux.

Une recommandation spécifique liée à la planification fiscale adressée à seulement 6 pays sur 28 ne peut faire office de stratégie européenne en matière fiscale et apparaît comme un emplâtre sur une jambe de bois. S'il est nécessaire de réduire les opportunités de concurrence fiscale entre les États européens en leur imposant des règles minimales en matière de base imposable, il convient néanmoins de traiter les causes plutôt que les symptômes et de couper le mal à la racine.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_curbing-aggressive-tax-planning\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_curbing-aggressive-tax-planning_fr.pdf)

Afin d'enrayer le nivellement par le bas en matière d'imposition des entreprises, il est urgent, non seulement, d'harmoniser les assiettes fiscales, mais aussi de fixer un taux d'imposition minimal européen à un niveau approprié pour tous les États membres de l'Union.

Le Luxembourg n'est en effet pas le seul pays qui doit être pointé du doigt comme favorisant la planification fiscale agressive, voire comme paradis fiscal. Nous sommes en présence d'un véritable système de compétition fiscale où les pays jouent sur tel ou tel élément de la politique fiscale pour attirer des investisseurs.

Or, l'OCDE n'inclut pas le Luxembourg dans les paradis fiscaux, comme l'a encore récemment déclaré son directeur à la fiscalité, Pascal Saint-Amans, aux yeux duquel le Grand-Duché « *respecte totalement les règles et ne traîne pas des pieds* », la place financière luxembourgeoise fait néanmoins figure de *global player* qui pousse le pays à se positionner favorablement dans cette compétition sans limite. C'est ainsi que le gouvernement a de nouveau décidé d'une baisse du taux facial de l'impôt sur les bénéfices et revenus des entreprises (qui participe aussi à la planification fiscale agressive dénoncée par la Commission européenne). Ce faisant, il a omis de procéder à une analyse poussée des taux effectifs moyens actuels d'imposition des collectivités, des répercussions de la baisse des taux d'imposition sur les finances publiques ou encore de déterminer un taux optimal d'imposition en lien avec l'élargissement de la base d'imposition pour neutraliser l'effet de la baisse du taux nominal sur les recettes publiques.

Or, la concurrence fiscale au niveau international est malsaine, étant donné qu'elle conduit à un nivellement vers le bas en matière d'imposition et à une érosion des recettes fiscales des États. La conséquence en est le risque d'une réduction du rôle de l'État qui ne serait plus à même de remplir ses missions et/ou une augmentation de l'imposition des personnes physiques. Les entreprises ont également une responsabilité pour contribuer au financement des infrastructures publiques matérielles et immatérielles, celles-ci étant également mises au service de l'économie.

Au niveau mondial, le déchet fiscal résultant des stratégies d'évitement fiscal des entreprises est évalué à 600 milliards de dollars, dont 400 milliards pour les pays de l'OCDE et 200 milliards pour les pays à faibles revenus, ce qui équivaut à 1 – 1,3 % du PIB<sup>7</sup>. Toutes choses égales par ailleurs, cette proportion représenterait quelque 590 millions d'euros au Luxembourg, soit 2,2 % des recettes totales des administrations publiques en 2018.

Des informations détaillées sur les taux effectifs d'imposition subis par les entreprises font toujours défaut à l'heure actuelle. Au niveau européen, la Commission européenne donne un taux effectif moyen de 23,5 % pour les sociétés à modèle d'affaires traditionnel, alors que le taux correspondant pour les entreprises numériques ne serait que de 9,5 %, certaines d'entre elles ayant toutefois fait usage de règles fiscales spécifiques dans certains États membres, réduisant ainsi leur taux effectif d'imposition à un niveau proche de zéro.

Au Grand-Duché, la Banque centrale du Luxembourg a calculé un taux d'imposition implicite des entreprises de 11 % environ<sup>8</sup>. Par ailleurs, **selon l'étude « *Paying Taxes 2018* » de PricewaterhouseCoopers (PwC) et de la Banque mondiale, qui mesure notamment le taux d'imposition total moyen pour une entreprise « type » de taille moyenne<sup>9</sup> selon les impôts payés en 2017, le taux d'imposition total moyen (qui comprend les prélèvements sociaux) est de 20,5 % au Luxembourg. Toutefois, le taux d'imposition du seul bénéficiaire n'est que de 4,2 %.** Le taux nominal (ou facial) n'est en effet pas toujours l'élément déterminant d'une société pour s'implanter au Luxembourg, d'où l'intérêt limité d'une réduction de ce taux, baisse que les représentants des travailleurs refusent d'ailleurs. Les sociétés d'une certaine envergure s'intéressant au Luxembourg sont

<sup>7</sup> Crivelli (FMI, 2016), Cobham & Jansky (2018)

<sup>8</sup> Bulletin 2015/03

<sup>9</sup> *Paying Taxes 2018* évalue les impôts et cotisations annuels obligatoires des petites et moyennes entreprises, sur la base d'une « société type », une PME industrielle ou commerciale de 60 collaborateurs, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et qui fait des pertes la première année d'activité. Les impôts et cotisations évalués comprennent l'imposition des bénéfices, les cotisations et les charges sociales supportées par l'employeur, la taxe foncière, l'impôt sur la transmission du patrimoine, l'imposition des dividendes, l'impôt sur les plus-values, la taxe sur les transactions financières et les taxes sur la collecte des déchets, les taxes sur les véhicules et de circulation routière et d'autres droits et taxes accessoires (Source : <http://www.doingbusiness.org/en/methodology/paying-taxes>)

probablement plus attirées par un taux effectif d'imposition qui leur est fourni par des cabinets de conseils fiscaux que par le taux nominal.

C'est pourquoi des données sur les taux effectifs d'imposition sont d'une importance capitale.

Les initiatives prises au niveau de l'OCDE et au niveau de l'Union européenne pour endiguer la planification fiscale agressive (BEPS/ATAD/ACCIS/Système commun de taxe sur les services numériques) vont considérablement accroître la complexité des législations fiscales nationales, ce qui aura des incidences en termes de charges administratives tant pour les administrations fiscales que pour les contribuables concernés. En raison de cette complexité, les effets des dispositions sur les recettes fiscales sont difficiles à prédire à l'heure actuelle.

Si l'harmonisation de la base d'imposition prévue va dans le sens d'une harmonisation des règles fiscales en Europe, elle permettra cependant toujours de jouer sur d'autres aspects de la fiscalité, à savoir les taux d'imposition, les niches fiscales ainsi que les dispositifs d'allègement et d'incitation.

C'est en fait ce système de compétition fiscale qu'il faut réformer en profondeur et la communauté internationale semble en prendre conscience et s'accorder sur une redéfinition des règles fiscales internationales dans une économie globalisée et numérique.

Ainsi, dans le **Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20**, 125 pays et juridictions collaborent à la mise en œuvre des mesures issues du Projet BEPS. D'après l'OCDE, « *le Cadre inclusif a intensifié ses travaux et formulé plusieurs propositions qui pourraient faire partie d'une solution de long terme visant à répondre aux défis fiscaux plus larges soulevés par la numérisation de l'économie et à d'autres problématiques qui subsistent à ce jour en matière de BEPS.* »

L'OCDE, probablement consciente que le Projet BEPS n'a été qu'un premier pas pour instaurer plus de stabilité et de sécurité dans le système fiscal international, a fait des propositions tendant vers une meilleure taxation des entreprises multinationales.

Les propositions reposent sur deux piliers.

Le premier pilier concerne l'imposition des sociétés numériques et a pour but de mieux définir le lien (« nexus ») entre les activités de ces sociétés et leur lieu d'imposition.

Le deuxième pilier prévoit de créer une imposition minimum au niveau international. Il repose sur l'idée de l'établissement d'un impôt complémentaire en cas d'insuffisance de paiement d'impôt dans une autre juridiction fiscale (« *right to tax back* ») et d'un taux effectif minimum.

La CSL accueille favorablement cette initiative, qui prend en compte les revendications relatives à la création d'un impôt minimum au niveau international pour lutter contre l'érosion de la base fiscale et le transfert des bénéfices. Pour être efficaces dans le sens d'une justice fiscale au niveau international, les deux piliers doivent être complémentaires. La CSL demande toutefois une analyse de l'impact de ces réformes sur les recettes fiscales et, le cas échéant, la mise en place de dispositions dérogatoires évitant que les petits Etats exportateurs ne perdent des recettes fiscales importantes au bénéfice des Etats dans lesquels les entreprises multinationales ont une présence économique beaucoup plus forte en termes de ventes, de sites de production ou encore de main-d'œuvre.

Le but de toute initiative en matière d'imposition des entreprises au niveau international ne doit pas seulement être une meilleure répartition des recettes fiscales, mais une augmentation de celles-ci. Le gâteau n'est pas à partager différemment, le gâteau doit être augmenté.

Par ailleurs, la Chambre des salariés demande beaucoup plus de transparence en matière fiscale, tant au niveau international qu'au niveau luxembourgeois.

Ainsi, elle réclame la publication par les entreprises multinationales de déclarations pays par pays pour retracer les bénéfices réalisés et les impôts payés dans chaque juridiction.

Elle demande de traiter les entreprises multinationales comme entités uniques, ce qui entraîne l'abolition du principe de pleine concurrence (« *arm's length principle* »). Le respect de ce principe, qui convenait jadis à des cas isolés d'entreprises industrielles, est énormément difficile et coûteux à contrôler dans une économie de services de plus en plus complexe. D'ailleurs, la compartimentation que les sociétés multinationales organisent pour optimiser l'imposition est presque la même que celle qui est mise en

œuvre par les grandes entreprises pour contourner le droit du travail (comités d'entreprise, délégations du personnel, etc.).

Transparence signifie également que la politique fiscale n'est pas un domaine où les problèmes et les différends seraient à résoudre entre entreprises et administrations fiscales, mais c'est un sujet qui relève de l'intérêt public. Les représentants des travailleurs et de la société civile ont également leur mot à dire.

Finalement, la CSL rappelle que la Commission européenne note que « *la majorité des investissements directs étrangers est détenue par des "entités à vocation spéciale"* ». Elle demande par conséquent une réforme, voire une suppression des fonds d'investissement spécialisés (FIS). Ces fonds, et notamment ceux constitués sous forme de SICAV, bénéficient d'avantages fiscaux qu'on peut qualifier d'exorbitants tant au niveau de la société qu'au niveau des actionnaires. Ces fonds ne posent pas seulement le problème de l'évasion fiscale évoqué par la Commission européenne, mais aussi celui de l'égalité devant l'impôt des contribuables résidents du Luxembourg.

## 5. Les recommandations supplémentaires de la CSL

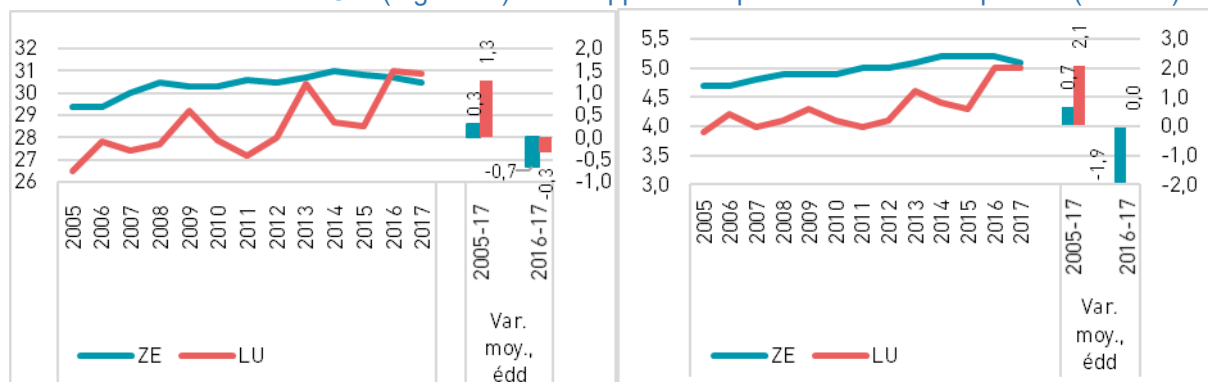
### 5.1. Lutte contre les inégalités et la pauvreté

Dans son analyse du Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2019, la Commission européenne fait état des bonnes performances économique et budgétaire du Grand-duché mais néglige de s'intéresser à son tendon d'Achille, c'est-à-dire à la problématique de la montée des inégalités et de la pauvreté.

En effet, si en matière de croissance économique et de finances publiques le Luxembourg a affiché une résilience exceptionnelle au cours des années de crise, il n'en est pas de même en matière sociale : depuis plus de dix ans, les indicateurs d'inégalités ne cessent de se dégrader tandis que le taux de risque de pauvreté est orienté à la hausse.

Concernant les inégalités, l'indice de Gini, qui au début des années 2000 se situait nettement en-deçà de la moyenne de la zone euro augmente de façon soutenue : +1,3% par an en moyenne au Luxembourg depuis 2005, soit un point de pourcentage de plus que le taux de croissance pour la zone euro dans son ensemble. De ce fait, le coefficient de Gini luxembourgeois dépasse désormais la moyenne de l'union monétaire. Le rapport entre les revenus perçus par les 20% de ménages les plus aisés et les 20% de ménages se trouvant au bas de l'échelle de distribution des revenus pointe dans la même direction.

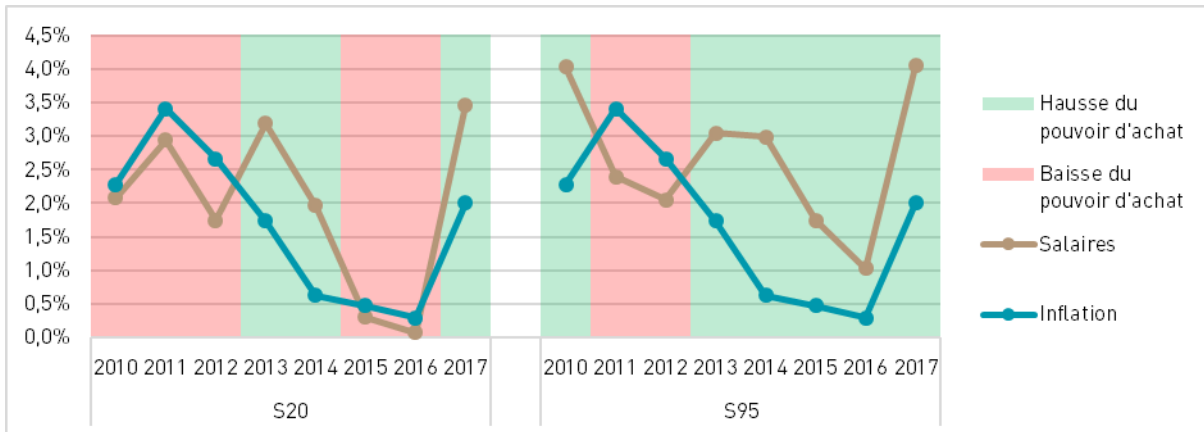
Évolution du coefficient de Gini (à gauche) et du rapport interquintile du revenu disponible (à droite)



Source : Eurostat

Ces évolutions délétères s'expliquent en partie par une forte progression des inégalités salariales. De ce point de vue, il s'avère au vu des données administratives publiées par l'IGSS que les bas salaires connaissent une progression nettement moins dynamique que les hauts salaires.

### Évolutions nominale et réelle des salaires au bas et au haut de l'échelle des salaires



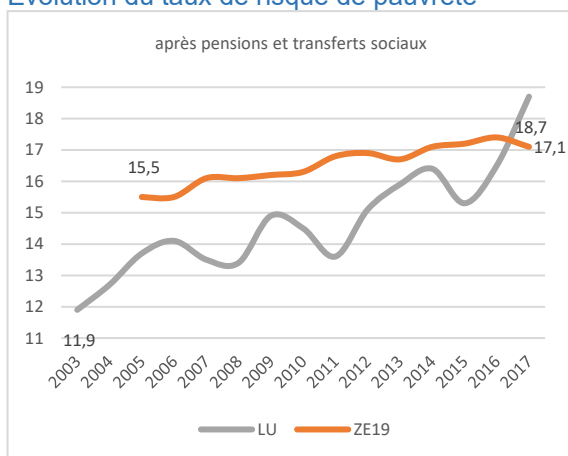
Note: S20 = plus haut salaire parmi les 20% de salariés les moins bien rémunérés ; S95 = plus bas salaire parmi les 5% de salariés les mieux rémunérés

Source : IGSS, Statec, calculs CSL

Ces différentes évolutions en termes nominaux ne restent pas sans conséquence sur le pouvoir d'achat des salariés concernés : si pour les bas salaires le pouvoir d'achat augmente de 2,3% entre 2010 et 2017, les hauts salaires connaissent une progression de leur pouvoir d'achat près de quatre fois plus importante, soit +8,1%.

De plus, le salaire social minimum (SSM), bien qu'il soit relativement élevé en comparaison européenne, est insuffisant pour faire face au coût de la vie luxembourgeoise : si l'on considère son montant net d'impôts, le SSM se situe sous le seuil de risque de pauvreté. Si le gouvernement a fait un premier geste en faveur des travailleurs au salaire social minimum, celui-ci s'avère largement insuffisant pour protéger de la pauvreté les salariés les plus défavorisés. Le budget de référence élaboré par le Statec corrobore cette conclusion, puisque le niveau de revenu nécessaire pour vivre décemment est supérieur au SSM net.

### Évolution du taux de risque de pauvreté

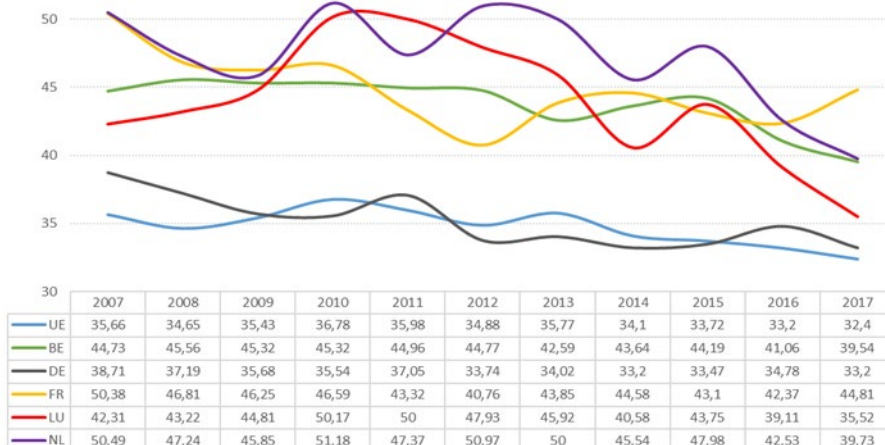


Dès lors, il n'est guère étonnant de constater que le taux de risque de pauvreté affiche une tendance haussière : d'environ 12% au début des années 2000, il a augmenté de façon considérable pour atteindre 18,7% en 2017, dépassant ainsi le taux de la zone euro.

Si, au plus fort de la crise, les transferts sociaux ont permis de limiter, sans toutefois l'empêcher, la progression du risque de pauvreté, force est de constater que depuis 2010 leur impact s'estompe, et cela de façon plus rapide que chez les principaux partenaires du Grand-Duché.

Source : Eurostat

## Impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté

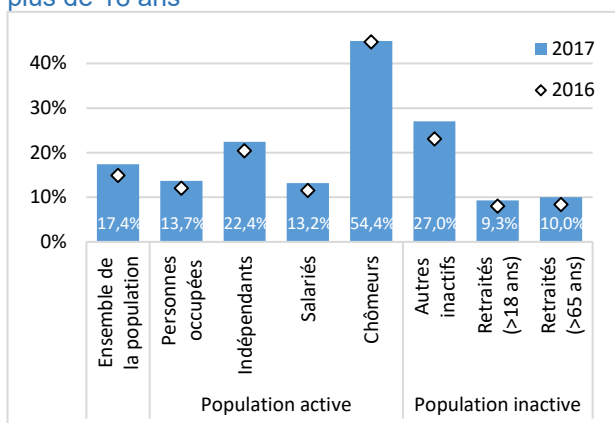


**Guide de lecture** : en 2017, au Luxembourg, les transferts sociaux réduisent le taux de risque de pauvreté de 35,5%, contre 42,3% en 2007.

Source : Tableau de bord social

Tous les individus – et *a fortiori* tous les ménages – ne sont cependant pas logés à la même enseigne face à la montée des inégalités et du risque de pauvreté.

## Taux de risque de pauvreté des personnes de plus de 18 ans



Source : Eurostat

Du côté des individus, ce sont tout particulièrement les demandeurs d'emploi qui sont exposés au risque de pauvreté. Le fait d'avoir un emploi rémunéré ne permet pas d'échapper totalement à la pauvreté puisque 13,2% y sont exposés. En la matière, le Luxembourg fait partie des pires élèves au sein de la zone euro dont la moyenne s'établit à « seulement » 7,9%.

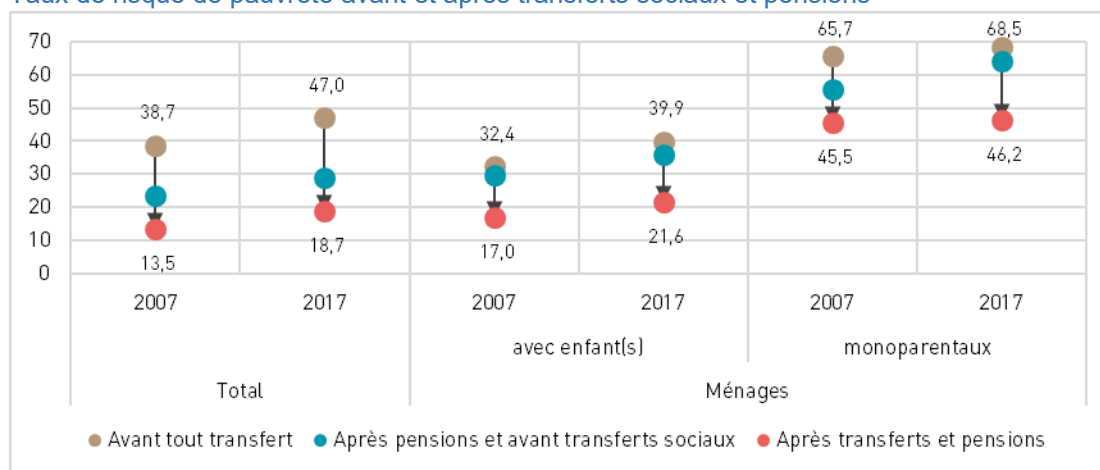
En ce qui concerne les ménages, on note une surexposition au risque de pauvreté de ceux ayant des enfants à charge. Pour ces derniers, le taux de risque de pauvreté est

près de 3 points de pourcentage plus élevé que pour l'ensemble de la population, tandis que les ménages sans enfant se situent nettement en deçà de la moyenne.

Parmi les familles avec enfant(s), il est une catégorie qui fait face à un risque de pauvreté particulièrement important : les ménages monoparentaux. Une comparaison entre taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux montre que si l'impact positif des transferts sociaux est d'ampleur similaire pour les ménages monoparentaux et les ménages avec enfant(s) dans leur ensemble, ils sont largement insuffisants pour compenser la situation de départ nettement plus défavorable des familles monoparentales.



## Taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux et pensions



Source : Eurostat, calculs CSL

Par ailleurs, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, les États membres s'étaient engagés à réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes menacées par le risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Le Luxembourg s'est engagé à contribuer à cet objectif européen en diminuant, entre 2010 et 2020, de 85 000 à 79 000 (-7%) le nombre de résidents concernés. Or, près de dix ans plus tard, force est de constater que le nombre de personnes en risque de pauvreté et d'exclusion sociale est passé à 126 000 au Grand-Duché, soit une augmentation de 41 000 personnes (48%) par rapport à 2010.

Des éléments énumérés ci-avant se dégagent deux priorités d'action que la Commission européenne aurait dû prendre en compte lors de la préparation de ces recommandations pour le Luxembourg afin de redonner sa juste place à la lutte contre les inégalités et la pauvreté et de rendre crédible la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux proclamé en 2017 :

- le soutien accru aux bas salaires, et plus particulièrement une hausse structurelle du salaire social minimum en sus de celle octroyée début 2019, afin que la rémunération nette d'un emploi salarié à plein temps permette de vivre décemment au Luxembourg;
- le renforcement des transferts sociaux, en ciblant prioritairement les familles monoparentales et les demandeurs d'emploi. De plus, une adaptation régulière – sinon automatique – aux évolutions du coût de la vie, voire à l'évolution du salaire médian tel que prévu par le projet de loi portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales, permettrait de pérenniser à terme les effets bénéfiques des transferts sociaux en matière de lutte contre le risque de pauvreté.
- l'imposition a été réduite par la récente réforme fiscale pour tous les revenus mais la progressivité pour les revenus moyens n'a pas été réduite, et le *Mittelstandbockel* n'a pas été aplani de manière assez substantielle. La non adaptation du tarif d'imposition à l'inflation aussi a un impact relativement important sur la pression fiscale des revenus faibles et moyens puisque le pouvoir d'achat est ponctionné. De par la progressivité du tarif, les revenus faibles et moyens sont proportionnellement plus touchés que les revenus élevés. Avec la réforme, les crédits d'impôt ont été adaptés et ciblés en introduisant une progressivité de ces derniers, il reste cependant des adaptations à réaliser concernant le crédit d'impôt monoparental. Un autre cheval de bataille est celui de l'imposition des revenus de capitaux, qui reste plus légère que celle des revenus du travail. L'impôt foncier doit être réformé également du fait de l'évolution démesurée des prix de l'immobilier et devrait avoir pour objectif d'en faire un outil de lutte contre la spéculation foncière.
- la CSL critique les baisses successives du taux d'imposition du revenu des collectivités alors que les recettes provenant de cet impôt progressent déjà beaucoup moins rapidement que celles provenant de l'imposition des salaires et que l'évolution de l'excédent brut d'exploitation. Notons également que des études internationales et nationales indiquent que le taux d'imposition effectif au Luxembourg est en réalité largement inférieur au taux d'affichage.

## 5.2. Améliorer la qualité de vie au travail

Dans l'introduction des recommandations du Conseil de l'UE sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019, il est mentionné que le socle européen des droits sociaux a été pris en compte dans l'analyse. Or, le thème de la qualité de vie au travail est surtout pris en considération dans le chapitre II du socle, sur les marchés du travail dynamiques et les conditions de travail équitables, qui repose sur six principes clés :

- un emploi sûr et adaptable ;
- un salaire juste permettant un niveau de vie décent ;
- des informations sur les conditions d'emploi et une protection en cas de licenciement ;
- le dialogue social et la participation des travailleurs ;
- l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée ;
- un environnement de travail sain, sûr et bien adapté et la protection des données.

Néanmoins, le principe sur l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée n'est pas mentionné dans l'analyse du semestre européen, malgré les initiatives législatives en la matière prises par le gouvernement luxembourgeois et les défis relevés par les nouvelles technologies et leurs possibilités de travail mobile. Certaines mesures ont été prises au Luxembourg qui vont dans le bon sens (prolongation du congé paternel, flexibilisation du congé parental pour les deux parents et augmentation de son indemnisation, ajout d'un jour férié supplémentaire pour les salariés, instauration d'un dispositif de compte épargne temps pour les salariés du privé), mais l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée est de plus en plus difficile à réaliser, aussi à cause d'un manque de marge de manœuvre du côté des salariés en ce qui concerne la fixation de leurs heures de travail. Il reste des progrès à faire, en terme de réduction du temps de travail, de codétermination du temps de travail, et de travail mobile favorable aux besoins des travailleurs.

La protection de la santé au travail, et avec elle le thème de la qualité de travail, fait également partie des principes-clés du chapitre II du socle européen des droits sociaux. Néanmoins, en pratique, aucun indicateur la mesurant ne fait partie du tableau de bord social et le sujet n'a pas non plus été pris en compte dans les analyses du semestre européen. La CSL regrette que ce principe est resté vide et revendique de le remplir avec des critères de mesures concrets, comme p.ex. la mesure de la *job quality* développée par Eurofound (Eurofound, 2012b) qui permet de comparer les pays européens sur la qualité du travail globale mais aussi sur sept dimensions différentes la composant.

De manière générale, bien que le développement de la qualité du travail se détériore selon les évaluations des conditions de travail par les travailleurs et leur sentiment de bien-être au travail, on peut noter que la Commission européenne n'en tient pas compte dans ses recommandations au Luxembourg. La CSL regrette cette situation et rappelle les principales observations qu'elle a faites dans le cadre de l'analyse des résultats de l'enquête annuelle *Quality of Work Index*<sup>10</sup> qu'elle mène depuis 2013 en collaboration avec l'Université du Luxembourg.

### a) Le stress au travail continue d'augmenter

Somme toute, les résultats de l'enquête montrent que la présence des problèmes psychosociaux au travail comme principal problème dans le monde du travail moderne se confirme. Le niveau du stress au travail continue donc d'augmenter puisque les salariés sont de plus en plus confrontés à des situations marquées par de fortes demandes psychologiques (surcharge informationnelle et émotionnelle, manque de temps, harcèlement moral...) tout en ayant un faible pouvoir à contrôler la

<sup>10</sup> La Chambre des salariés (CSL), en collaboration avec l'Université du Luxembourg, interroge régulièrement les salariés au Luxembourg dans l'enquête représentative *Quality of work Index Luxembourg (QoW)* sur leurs conditions de travail et la qualité de travail au Luxembourg. Les sujets de l'étude *QoW* sont entre autres les exigences et les charges de travail, les heures de travail, la coopération entre collègues, les marges de manœuvre au travail, les possibilités de formation continue et d'avancement, la participation aux décisions dans les entreprises et bien plus encore. L'enquête s'adresse à la fois aux travailleurs résidant au Luxembourg et aux travailleurs frontaliers résidant en Belgique, en France ou en Allemagne

situation (manque d'autonomie, faible marge de liberté pour décider de ses actions, faible développement de ses aptitudes). L'impact sur la santé des salariés et dès lors sur la santé publique est certain.

### b) Difficile conciliation vie personnelle / vie professionnelle

Un élément de la qualité de vie au travail est la marge de manœuvre qu'ont les travailleurs à concilier leur vie personnelle et leur vie professionnelle. Néanmoins, pour pouvoir participer à différents domaines de la vie en dehors d'une activité professionnelle, il faut, en plus de toute une série d'autres ressources, disposer de fait d'un volume de temps de travail qui ne "consomme" pas l'entièreté du temps et de l'énergie des salariés, mais qui leur laisse et leur ouvre suffisamment de possibilités pour agir dans les activités quotidiennes. La manière dont les salariés vivent et perçoivent leur situation à cet égard peut être traitée, entre autres, en comparant le temps de travail effectif et le temps de travail souhaité

Le tableau suivant permet de comparer les informations fournies par les travailleurs questionnés dans le cadre de l'enquête *Quality of Work Index* concernant leurs heures de travail hebdomadaires effectives, convenues et souhaitées.

Durée du travail hebdomadaire effective, convenue et souhaitée des salariés (en heures, valeurs moyennes).

|   | contrat: temps plein |        | contrat: temps partiel |        |
|---|----------------------|--------|------------------------|--------|
|   | hommes               | femmes | hommes                 | femmes |
| Durée effective hebdomadaire du travail (1) | 43,7                 | 42,4   | 30,0                   | 27,7   |
| Temps de travail hebdomadaire convenu (2)   | 40,0                 | 40,0   | 27,3                   | 26,0   |
| Temps de travail hebdomadaire souhaité (3)  | 38,7                 | 36,3   | 29,6                   | 27,0   |
| Différence (3-2)                            | -1,3                 | -3,7   | 2,3                    | 1,0    |
| Différence (1-2)                            | 3,7                  | 2,4    | 2,7                    | 1,7    |

Donnes : QoW 2018 ; Tableau : CSL

En termes de temps de travail moyen effectif, les hommes et les femmes employés à temps plein travaillent plus de 40 heures par semaine (43,7 heures pour les hommes et 42,4 heures pour les femmes). Or, la durée hebdomadaire de travail souhaitée est inférieure à 40 heures par semaine, 38,7 heures pour les hommes et 36,3 heures pour les femmes. Il y a donc une demande pour une réduction du temps de travail hebdomadaire auprès des travailleurs à temps plein.

### c) Frontières entre la vie au travail et la vie en dehors du travail?

Se pose en outre la question de l'étanchéité ou de la porosité des frontières entre la vie au travail et la vie en dehors du travail. On peut définir la segmentation comme la mesure dans laquelle les aspects de chaque domaine (comme les pensées, les préoccupations, les marqueurs physiques) sont séparés les uns des autres - sur le plan cognitif, physique ou comportemental. L'intégration, en revanche, représente la fusion et le mélange de divers aspects du travail et de la vie en dehors du travail. La segmentation et l'intégration ont été conceptualisées comme deux pôles sur un continuum, chacun représentant des approches opposées de l'équilibre travail-vie personnelle (Ashforth, Kreiner, & Fugate, 2000 ; Nippert-Eng, 1996).

Le degré de perméabilité des frontières entre les deux sphères de vie influence la capacité à se détacher psychologiquement du travail en dehors du travail. Le détachement psychologique, c'est plus que le simple fait d'être physiquement éloigné du lieu de travail. On parle aussi souvent de « décrocher » ou de « déconnecter » après le travail. 42% des personnes interrogées oublient leur travail pendant leur temps libre et 45% arrivent à prendre des distances avec leur travail. 28 % et 29 % respectivement sont moyennement d'accord avec ces énoncés. Au moins 30% ont admis qu'ils ne peuvent pas facilement oublier leur travail pendant leur temps libre, et 27% ne se voient pas dans la situation de pouvoir prendre des distances avec leur travail une fois la journée de travail terminée.

En ce qui concerne la question de savoir s'il est possible d'identifier des tendances à la dissolution entre le temps de travail et le temps libre parmi les salariés luxembourgeois, l'enquête a également examiné les habitudes d'utilisation des technologies de la communication et l'accessibilité individuelle en dehors des heures de travail normales.

Seuls 23% des salariés luxembourgeois ne sont pas concernés par les appels professionnels reçus à domicile, et 42% le sont rarement. 24% en sont parfois touchés. Dans l'ensemble, cependant, 11% des travailleurs sont appelés régulièrement et dans une large mesure à domicile pour des raisons professionnelles.

21 % des personnes interrogées répondent à leurs e-mails professionnels même en dehors de leurs heures de travail. Ce nombre est donc supérieur à celui des salariés qui sont concernés par les appels professionnels à domicile. Parmi les dirigeants, cadres de direction et gérants, ainsi que les travailleurs exerçant une profession intellectuelle et scientifiques plus d'un tiers ont déclaré qu'ils étaient dans ce cas.

Ces constats ont amené la CSL à faire les recommandations suivantes.

#### **d) Les recommandations de la CSL pour un travail de qualité en accord avec la vie privée et familiale**

Si on part du principe que le temps de travail est temps de vie, la réduction générale du temps de travail sans réduction du salaire serait un véritable progrès social réalisable et réaliste dans le contexte actuel des progrès technologiques, où les processus de fabrication sont de plus en plus abrégés avec à la clé des gains en efficacité et en productivité. Nous avons vu que la durée hebdomadaire de travail souhaitée pour les hommes et les femmes travaillant à temps plein est inférieure à 40 heures par semaine. En outre, on pourrait ainsi contrecarrer la tendance actuelle que l'augmentation de la productivité entraîne pour les uns du surmenage et pour les autres du chômage. La réduction du temps de travail est aussi un moyen de lutter contre le chômage et le sous-emploi, et de valoriser le travail à temps partiel.

La porosité des frontières entre la vie au travail et la vie en dehors du travail est un autre défi pour trouver un équilibre sain entre la vie professionnelle et la vie privée. Il faudrait prévoir un véritable droit à la déconnexion qui donne la possibilité aux salariés de ne pas se connecter aux outils numériques et de ne pas être contacté par leur employeur en dehors de leur temps de travail (congés payés, jours de repos, week-end, soirées...). Toute autre forme qui se contente de donner le droit individuel de ne pas répondre à des messages reçus et/ou lus (smartphone, internet, email, etc.) n'arrête pas le risque de stress lié à la porosité des frontières entre la vie professionnelle et la vie privée.

D'ailleurs, et vu l'évolution du monde du travail vers une plus grande intensification et flexibilisation du travail, vers l'exigence d'une plus grande implication individuelle des travailleurs dans leur activité professionnelle, une mobilité accrue et une porosité entre vie privée et vie au travail (dû à une large utilisation des NTIC) qui s'installent, la CSL réitère sa revendication de réglementer la prévention des risques psychosociaux. En effet, contrairement à d'autres pays européens comme la France ou l'Allemagne, les conditions psychosociales de travail ne font pas partie des catégories de risques à prendre obligatoirement en compte dans la procédure de l'évaluation des risques dans l'entreprise.

Les cancers d'origine professionnelle sont la principale cause des décès liés au travail et coûtent chaque année la vie à 100 000 travailleurs dans l'Union européenne. Or, actuellement, le cadre législatif européen pour protéger les travailleurs est très insuffisant. Alors qu'une première révision de la directive sur les agents cancérigènes (2004/37/CE) en 2016 a ajouté 13 nouvelles valeurs limites d'exposition professionnelle obligatoire (VLEP)<sup>11</sup> et qu'une deuxième révision en 2017 a ajouté 5 nouvelles VLEP à la liste<sup>12</sup>, on est loin de l'objectif de la Commissaire Thyssen qui était de proposer un total de 50 VLEP pour 2020. D'importantes substances cancérigènes sont toujours absentes des propositions de la Commission, comme par exemple les gaz d'échappement des moteurs diesel (auxquels 3 millions de travailleurs sont exposés dans l'Union)<sup>13</sup> et les substances reprotoxiques, ainsi que les poussières et vapeurs de caoutchouc. De plus, il y a lieu de renforcer la prévention dans les travaux de désamiantage et pour les travailleurs exposés aux rayonnements UV du soleil, de limiter l'exposition du personnel du secteur des soins de santé à des médicaments dangereux comme ceux utilisés au cours d'une

<sup>11</sup> directive (UE) 2017/2398 du 12 décembre 2017

<sup>12</sup> directive (UE) 2019/983 du 5 juin 2019

<sup>13</sup> En octobre 2018, un accord a été trouvé entre la commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement et le Conseil de l'Union européenne sur la révision de la directive sur les agents cancérigènes ou mutagènes au travail pour y intégrer les émissions de gaz d'échappement des moteurs diesel et pour fixer des valeurs limites à leur exposition.

chimiothérapie, et de prendre en compte, dans les propositions, l'accord conclu par les partenaires sociaux dans le domaine de la coiffure. L'Union doit élaborer un plan d'action pour prévenir les cancers d'origine professionnelle et l'intégrer dans le prochain socle européen des droits sociaux.