



**« Rapport pays » et pistes pour l'élaboration du programme national de réforme (PNR) et du programme de stabilité et de croissance (PSC) 2017**

## Table des matières

I	Évaluation générale par les organisations syndicales .....	3
II	Commentaires thématiques relatifs au Rapport par pays 2017.....	5
	1. Situation économique .....	5
	1.1. Constats de la Commission.....	5
	1.2. Recommandations des organisations syndicales .....	6
	2. Inégalités et pauvreté.....	7
	2.1. Constats de la Commission.....	7
	2.2. Recommandations des organisations syndicales .....	12
	3. Marché de l'emploi et formation.....	14
	3.1. Constats de la Commission.....	14
	3.2. Recommandations des organisations syndicales .....	14
	4. Finances publiques et fiscalité .....	17
	4.1. Constats de la Commission.....	17
	4.2. Recommandations des organisations syndicales .....	19
	5. Sécurité sociale.....	20
	5.1. Constats de la Commission.....	20
	5.2. Recommandations des organisations syndicales .....	22
	6. Logement .....	24
	6.1. Constats de la Commission.....	24
	6.2. Recommandations des organisations syndicales .....	25
	7. Socialisation du semestre européen.....	28
III	Synthèse des recommandations des organisations syndicales en vue de la finalisation du PNR et du PSC.....	i

# I Évaluation générale par les organisations syndicales

La Commission européenne a publié le 22 février 2017 son évaluation annuelle des progrès accomplis en termes de réformes structurelles, de correction/prévention des déséquilibres macroéconomiques et de bilan approfondi relatif aux défis économiques et sociaux, auxquels font face les États membres de l'UE [COM(2017) 90 final].

Après la publication, en novembre, de l'examen annuel de la croissance 2017 et de la recommandation pour la zone euro, qui ont fixé les priorités au niveau européen, les rapports par pays publiés le 22 février déplacent l'attention du semestre européen vers la dimension nationale en vue de l'adoption de leurs programmes nationaux d'actions en avril 2017 (PNR et PSC).

Après analyse, les organisations syndicales constatent que **la Commission européenne émet une évaluation globalement positive de la situation générale au Luxembourg** qui reste toujours bien placé pour relever les défis à moyen et long terme avec une économie qui a fortement rebondi et qui est nettement plus dynamique que celle de ses voisins et de la zone euro. **En matière de surveillance budgétaire et des déséquilibres macroéconomiques, le Luxembourg, qui n'a pas été soumis à un bilan approfondi, reste conforme aux exigences et au nombre des États membres les plus performants.**

Dans sa communication, la Commission note entre autres que : « *Dans son évaluation des projets de plan budgétaire (PPB) des États membres de la zone euro pour 2017, publiée en novembre 2016, la Commission a indiqué que pour huit d'entre eux (Belgique, Espagne, Italie, Chypre, Lituanie, Portugal, Slovaquie et Finlande), ces plans présentaient un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Les plans de cinq pays (Irlande, Lettonie, Malte, Autriche et France) ont été jugés globalement conformes, tandis que ceux de l'Allemagne, de l'Estonie, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Slovaquie étaient conformes aux exigences. En outre, la Commission s'attendait à ce que l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas dépassent leurs objectifs budgétaires à moyen terme et a encouragé ces pays à exploiter leurs marges budgétaires disponibles, tout en préservant la viabilité à long terme de leurs finances publiques nationales* ».

La Commission constate toutefois aussi que seuls des « **progrès limités** » auraient été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques<sup>1</sup>. Les organisations syndicales mettent en avant que, premièrement, si elles sont qualifiées de limitées, **ces avancées n'en constituent pas moins des progrès** selon la typologie propre à la Commission<sup>2</sup> et que, par conséquent, les choses bougent malgré tout. Ensuite, aux yeux des organisations syndicales, **toutes les recommandations de la Commission ne sont pas nécessairement à prendre pour argent comptant** ; ces progrès « *limités* » peuvent donc, le cas échéant, être jugés comme déjà trop « *substantiels* ».

En ce qui concerne la stratégie Europe 2020, le Luxembourg affiche de bons résultats dans les domaines de l'emploi, des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, de la réduction du décrochage scolaire et de l'amélioration du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur. Cependant, il est encore **loin de ses objectifs** pour les investissements dans la recherche et le développement (R&D), la diminution des émissions de gaz à effet de serre et la **réduction de la pauvreté**.

Les principaux problèmes sociaux du Luxembourg restent d'actualité : le chômage et le haut niveau comparatif des inégalités. Le gouvernement a déjà annoncé lui-même qu'il ne remplira pas une partie des objectifs lui assignés dans le cadre de la stratégie UE2020, particulièrement en matière de pauvreté et d'exclusion sociale.

---

<sup>1</sup> Pour rappel les recommandations adressées au Luxembourg en 2016 : a) assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraites publics en relevant l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés à la retraite et en renforçant les incitations à travailler plus longtemps, ainsi qu'en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie ; b) lever les obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique dans le secteur des services en entreprise. Éliminer les barrières qui freinent les investissements dans l'immobilier résidentiel.

<sup>2</sup> Mesures qui ne suivent la recommandation que de manière limitée et/ou actes législatifs qui n'ont pas encore été adoptés ainsi qu'actes non législatifs restés sans suite du point de vue de la mise en œuvre [cf. p. 46 du Rapport 2017 pour le Luxembourg SWD(2017) 81 final].

**La situation tant budgétaire qu'économique au Luxembourg continue d'être excellente ; le moment reste donc idéal pour lancer de grandes manœuvres de réduction de ces inégalités** qui ne concernent pas uniquement les exclus sociaux ou les marginaux, mais aussi des travailleurs bien insérés et actifs.

**Or, dans ces recommandations, la Commission se concentre davantage sur la viabilité à long terme des finances publiques que sur la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.** Cela est certainement lié au fait que dans le cadre des procédures du semestre européen, **le volet social reste le parent pauvre par rapport au volet économique.**

Dans l'attente de l'aboutissement d'un éventuel socle des droits européens par l'adoption d'un protocole social ajouté aux Traités et/ou un droit social européen dérivé des Traités, le Luxembourg pourrait jouer les précurseurs en **se dotant d'ores et déjà d'objectifs chiffrés au-delà de la stratégie UE-2020**, par exemple en matière de taux de chômage, de taux de mal-logés, de taux d'illettrisme, etc.

Considérant la contribution salariale à la première réunion du dialogue social national relatif au semestre européen 2017 (« *Bien réfléchir pour bien agir... et éviter la chute !* »), les divers éléments énoncés à travers les commentaires thématiques au titre II (et synthétisés en fin de document) devraient être retenus dans le cadre du semestre national en vue de la réalisation des objectifs tant nationaux de la stratégie UE2020 qu'européens de renforcement de la croissance et des investissements en Europe au sens de la recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro [COM(2016) 726 final].

**Le Luxembourg en tant que membre fondateur de l'UE et de la zone euro se doit d'agir en modèle pour doper la croissance luxembourgeoise et participer à l'effort de redressement européen en soutenant la demande intérieure par le biais de l'investissement et des salaires et en socialisant le semestre européen.**

Cette **nécessité** a non seulement été **relevée par le ministre des Finances** lors de la séance publique du 8 décembre 2016 à la Chambre des Députés, **mais c'est aussi ce que constate la Commission européenne** dans son évaluation du Luxembourg : « *d'après les estimations, la consommation privée et la consommation publique ont apporté une contribution positive et constante à la croissance en 2016, dans le droit fil des évolutions observées au cours de la dernière décennie* ». Selon les prévisions de l'hiver 2017, « *cette forte dynamique [économique] devrait se poursuivre en 2016 et au cours des deux années suivantes [...] La demande intérieure devrait remplacer les exportations nettes en tant que principal moteur de la croissance.* »

## II Commentaires thématiques relatifs au Rapport par pays 2017

### 1. Situation économique

#### 1.1. Constats de la Commission

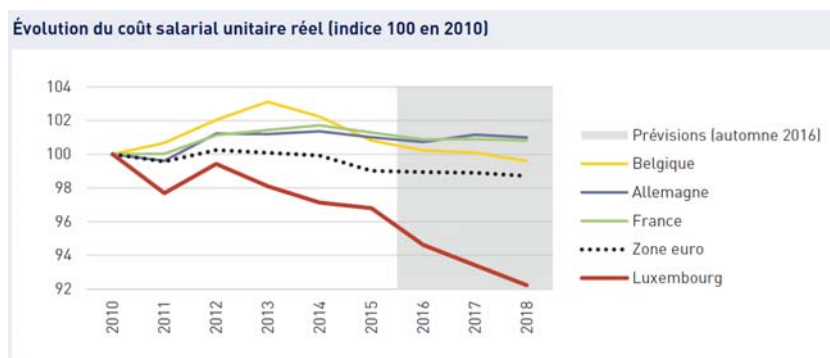
La Commission estime que les États membres devraient mettre l'accent sur l'amélioration de l'équité sociale, de manière à **générer une croissance plus inclusive. Elle ne fait toutefois pas de propositions concrètes** pour le Luxembourg pour rendre la croissance plus inclusive en termes de réduction des inégalités ; pourtant la croissance est au rendez-vous.

Selon la Commission, « *l'économie du Luxembourg a fortement rebondi depuis le début de la crise financière* ».

Elle estime également que « *la demande intérieure devrait remplacer les exportations nettes en tant que principal moteur de la croissance* ». La Commission est donc d'avis que, même dans une petite économie ouverte (dont, la population s'accroît en réalité très fortement), la demande intérieure constitue un facteur important pour la croissance.

**La Commission reconnaît donc l'importance de la demande interne pour la croissance luxembourgeoise** et donc implicitement le rôle des salaires et transferts sociaux non seulement en tant que stabilisateurs économiques, mais également en tant que contributeurs véritables à la croissance.

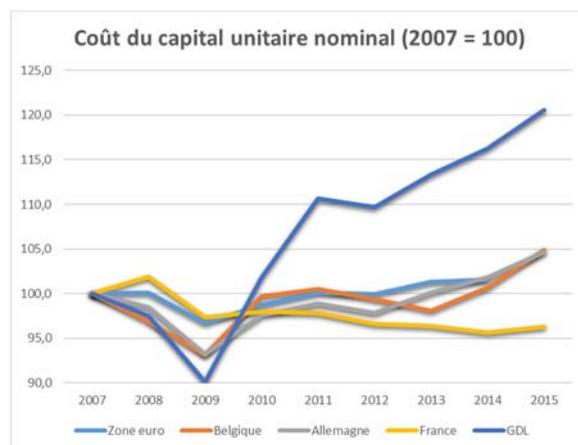
**Or, force est de constater que la part salariale continue de diminuer**, comme le montre le graphique suivant.



Les organisations syndicales estiment que **la diminution de la part salariale indique clairement un problème de répartition primaire en défaveur des salariés, d'ailleurs aggravé par des mesures budgétaires et fiscales entamées au cours de la dernière décennie également largement en défaveur des ménages** (à l'exception de la réforme fiscale en 2017 qui constitue un rattrapage partiel).

En ce qui concerne le soi-disant dérapage antérieur des salaires, mesuré par le **CSU nominal (d'ailleurs rentré totalement dans les rangs depuis quelques années)**, les organisations rappellent leurs critiques antérieures à l'égard de cet indicateur qui pose de sérieux problèmes **méthodologiques** partagés par des institutions nationales et internationales reconnues et dont la progression s'explique également par un phénomène de thésaurisation de la main-d'œuvre.

Rappelons que le coût unitaire du capital connaît par ailleurs une évolution similaire.



Plus encore, il convient de rappeler que **la stigmatisation de l'indexation automatique n'est pas justifiée**. L'évolution de la rémunération moyenne par salarié est particulièrement modérée et en ligne avec celle des principaux partenaires commerciaux du Luxembourg.

À cette occasion, il faut une nouvelle fois rappeler que **les études nationales et internationales concernant l'indexation n'ont jamais prouvé la nocivité de l'indexation**. En effet, qu'il s'agisse des travaux du STATEC<sup>3</sup> ou de l'Observatoire de la Compétitivité<sup>4</sup> l'application d'une tranche indiciaire ne générerait qu'au maximum un surplus d'inflation pour le moins marginal de 0,3 point de pourcentage par rapport à une économie luxembourgeoise qui ne disposerait pas du système de l'indexation des salaires. En outre, la Chambre des employés privés<sup>5</sup> (actuelle CSL) avait également calculé que la répercussion intégrale d'une tranche indiciaire générerait tout au plus 0,3 point d'inflation, étant entendu que cette répercussion ne constitue nullement une nécessité pour les entreprises, compte tenu de leurs marges élevées et du poids relativement faible des salaires dans l'éventail de coûts de production qu'elles prennent en charge. Par ailleurs, une récente étude du CREA<sup>6</sup> basée sur un horizon temporel de 40 années prouve également qu'à long terme l'indexation n'a pas d'effet sur l'inflation.

**Signalons en outre que l'indexation automatique est la pierre angulaire de la paix sociale et qu'elle permet des négociations collectives décentralisées où on peut tenir compte de la productivité sans devoir se préoccuper de la récupération du pouvoir d'achat perdu à cause de l'inflation.**

## 1.2. Recommandations des organisations syndicales

Au vu de ces considérations, les organisations syndicales estiment qu'une politique salariale extensive s'impose tant en Europe qu'au Luxembourg (cf. aussi infra sur les inégalités et la pauvreté) :

- un écart temporel maximal entre deux tranches indiciaires ;
- une augmentation structurelle du salaire social minimum ;
- l'aboutissement de conventions collectives permettant aux salariés d'obtenir leur juste part de la croissance économique.

Si le niveau de l'investissement public est relativement élevé au Luxembourg, il importe de continuer, voire d'accentuer l'effort en vue de renforcer la croissance et les investissements en Europe au sens de la recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro [COM(2016) 726 final], mais également pour procéder au rattrapage infrastructurel rendu nécessaire par les évolutions démographiques.

À côté d'une politique salariale positive concertée, dans le cadre d'un modèle de croissance par les salaires bien plus significatif, face à l'importance globale de la demande intérieure pour l'Europe, que

<sup>3</sup> Adam, F., Da Costa, Z. (2002): "Le phénomène d'auto-allumage dans le contexte de l'indexation des salaires" Bulletin du Statec No.2-02.

<sup>4</sup> Dr. Reinhard Hujer et Dr. Paulo J.M. Rodrigues; Wirtschaftliche Auswirkungen der Lohnindexierung; Perspectives de politique économique n°10 ; Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur du GDL; juillet 2008.

<sup>5</sup> Inflation, modulations de l'index et compétitivité ; Dialogue analyse ; CSL ; Octobre 2011.

<sup>6</sup> A. Bourgain, H. Sneessens, F. Shadman, K.Mehta ; Formation des salaires et indexation automatique – Analyse comparative de quatre pays européens ; 2014 ; CREA et MeSh Analytics.

les pratiques actuelles de désinflation salariale et de transferts du travail vers le capital, la stimulation de la demande intérieure passe par l'introduction progressive de la véritable règle d'or des finances publiques (avec pour objectif d'immuniser une partie de l'investissement public), voire d'un véritable Trésor européen pour financer, sans les mutualiser, les investissements futurs des États membres.

Dans un contexte de hausse démographique à l'horizon 2060 jusqu'au million d'habitants, la nécessité de maintenir les flux d'investissements tient à la fois de la démographie mais aussi de considérations liées au dynamisme futur de la productivité, dans l'intérêt du renforcement de la base économique et d'emploi du pays et dans le respect de la protection de son environnement social et naturel. Dès lors qu'il remplit ces critères, un déficit budgétaire est donc parfaitement légitime.

Si le Luxembourg pourrait déjà précéder les recommandations qui seraient formulées au sujet des investissements publics à l'aune d'une nouvelle règle d'or (qui a existé dans la constitution allemande jusqu'en 2009 ou est suivie au Royaume-Uni), voire d'un Trésor européen, il bénéficierait en tout état de cause grandement des effets conjoncturels induits et autoalimentés par cette approche budgétaire modernisée sur le plan européen, lui dont la croissance économique est en moyenne, selon les approches, entre 2,3 à 2,9 supérieure à celle de la zone euro.

## 2. Inégalités et pauvreté

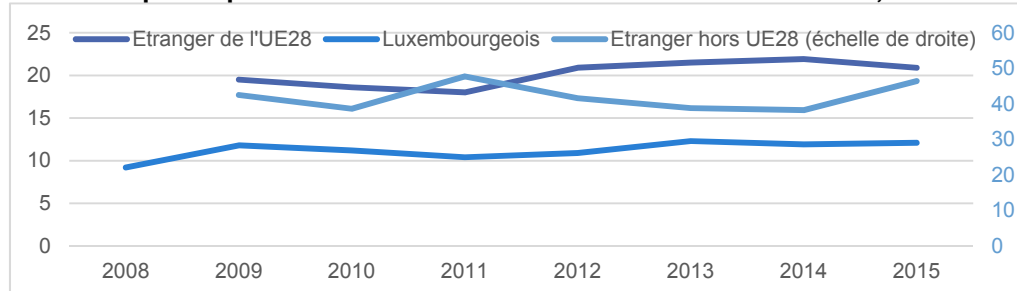
### 2.1. Constats de la Commission

#### Inégalités de revenu

La Commission européenne note dans son rapport que le Luxembourg connaît des inégalités de revenus après impôts et prestations sociales relativement faibles par rapport à la moyenne de l'UE. Ainsi, le ratio S20/S80 est de 4,3 et reste stable depuis le milieu des années 2000. Concernant le risque de pauvreté, on constate que celui-ci reste également sous la moyenne européenne et en diminution au cours des dernières années. Toutefois, si l'on prend également en compte le risque d'exclusion sociale, on assiste à une hausse depuis 2011, passant d'un taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale de 16,8% en 2011 à 18,5% en 2015.

Plus dans les détails, ce sont trois catégories de personnes qui sont particulièrement vulnérables face au risque de pauvreté et d'exclusion sociale : les ménages monoparentaux (44,6% en 2015, contre 45,5% en 2011), les ressortissants de pays tiers de 18 ans ou plus (de 47,7% en 2011 à 46,4% en 2015 contre 12,1% pour les citoyens luxembourgeois) ainsi que les enfants (21,7% en 2011 et 23% en 2015).

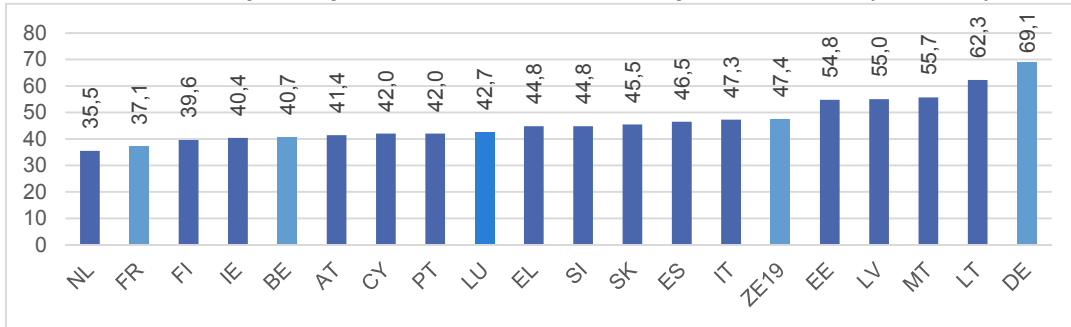
**Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon la nationalité, Luxembourg**



Au-delà des constats de la Commission européenne, il convient d'attirer la situation sur d'autres catégories de la population qui font face à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale particulièrement élevé : les chômeurs ainsi que les locataires.

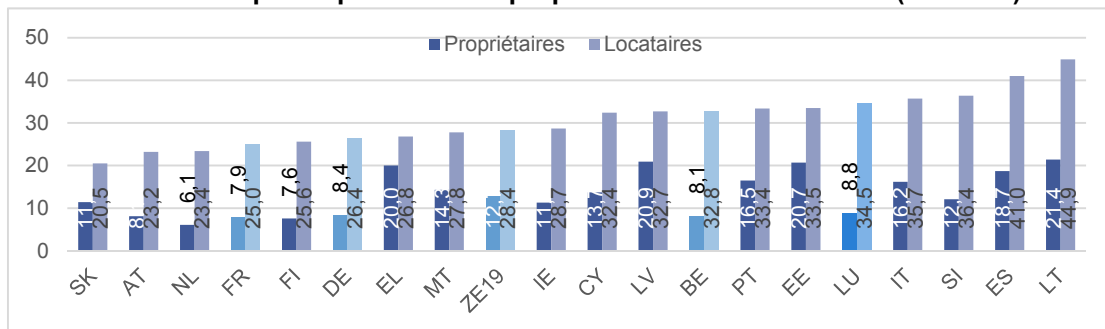
Ainsi, pour ce qui est des personnes à la recherche d'un emploi, force est de constater que celles-ci sont particulièrement affectées par ce phénomène : 42,7% des chômeurs font face au risque de pauvreté.

### Taux de risque de pauvreté des chômeurs de plus de 18 ans (Eurostat)



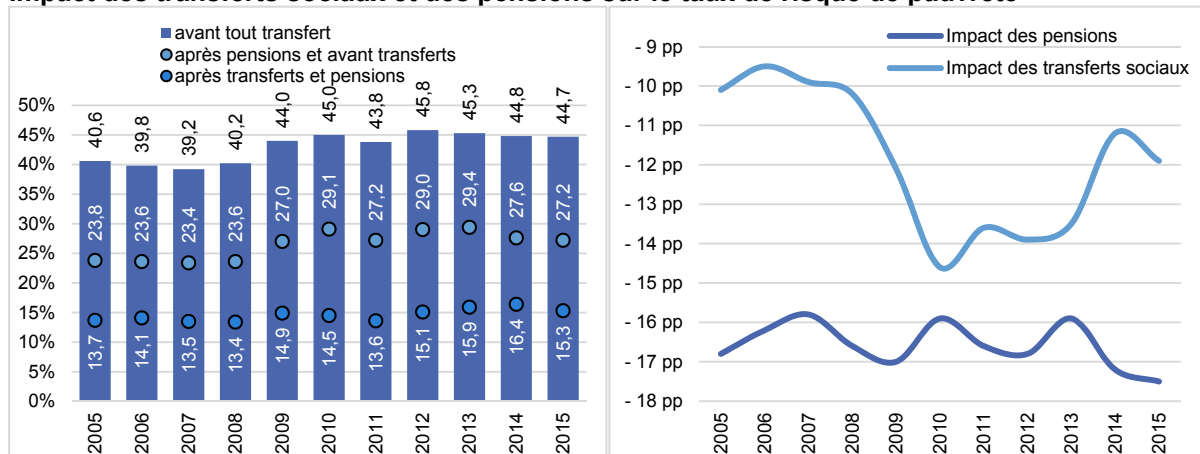
Pour ce qui est des locataires, le Luxembourg se distingue des autres pays de la zone euro de deux façons. D'une part, on note que le taux de risque de pauvreté des personnes qui louent leur logement est, avec 34,5%, parmi les plus élevés dans l'union monétaire. D'autre part, l'écart entre taux de risque de pauvreté des propriétaires et des locataires s'élève à 25,7 points de pourcentage, ce qui fait que le Grand-duché affiche la disparité la plus élevée en la matière au sein de la zone euro.

### Taux de risque de pauvreté des propriétaires et des locataires (Eurostat)



En même temps, la **Commission européenne attire l'attention sur le fait que les transferts sociaux jouent un rôle crucial dans la redistribution des revenus et donc dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.** Ainsi, en 2015, le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux est de 15,3%, alors qu'avant transferts il s'établit à 27,3%. De ce point de vue, la Commission estime que la réforme du RMG devrait permettre de réduire les importantes trappes à l'inactivité existant dans le dispositif actuel, ce qui devrait avoir un impact sur le taux de risque de pauvreté : selon la Commission, 39% des bénéficiaires du RMG ont un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté, notamment en raison des trappes à inactivité existantes. En ce qui concerne la récente réforme en matière de politique familiale, il est encore trop tôt pour juger de l'effet qu'elles ont sur les revenus des familles défavorisées.

### Impact des transferts sociaux et des pensions sur le taux de risque de pauvreté

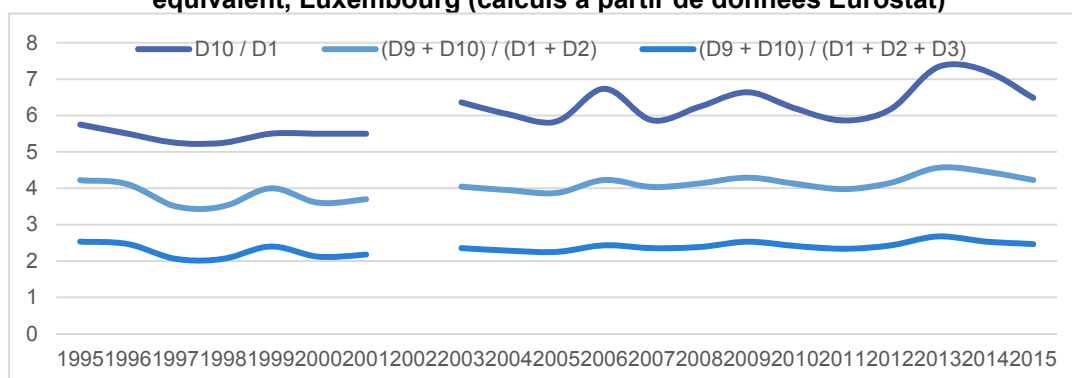




**Par rapport aux objectifs retenus dans le cadre de la stratégie Europe 2020<sup>7</sup>, le Luxembourg affiche une contreperformance.** En effet, en 2015, 95 000 personnes sont exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, contre 84 000 en 2011. Même si le nombre de personnes concernées est en baisse par rapport à 2014, on reste bien loin de l'objectif à atteindre en 2020 que s'est fixé le gouvernement.

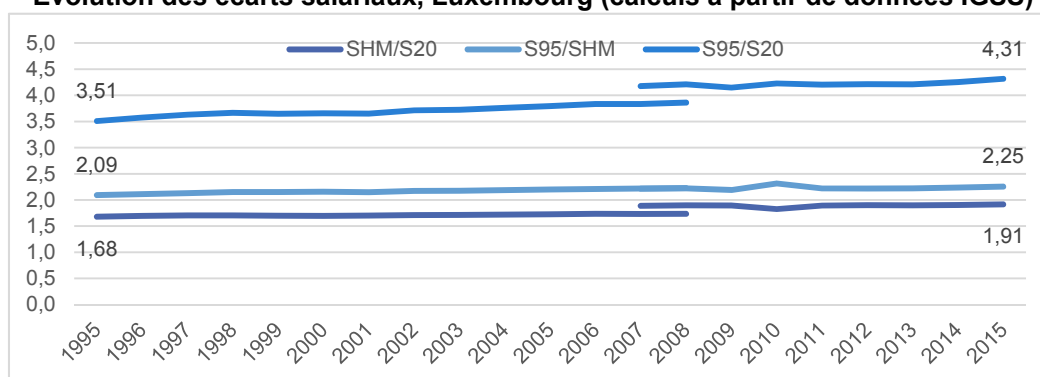
**Si la Commission affirme que les inégalités sont relativement basses en comparaison européenne, si l'on prend un peu de recul, force est de constater que les revenus sont beaucoup plus inégalement répartis au Luxembourg.** En particulier, malgré la légère baisse au cours des deux dernières années, le rapport entre les revenus dont disposent les 10% de ménages les plus aisés (D10) et ceux dont disposent les 10% de ménages les plus modestes (D1), reste nettement au-dessus de 6, alors qu'avant les années 2000 il n'a jamais dépassé cette valeur.

**Ratios interquartiles de la part du revenu national total équivalent, Luxembourg (calculs à partir de données Eurostat)**



Si l'on se concentre sur les seuls gains salariaux, depuis le milieu des années 1990, le rapport entre le plus bas salaire perçu par les 5% de salariés les mieux rémunérés (S95) et le salaire le plus élevé perçu par les 20% de salariés les plus mal rémunérés (S20), ne cesse de croître, passant de 3,51 à 4,31, soit une hausse de +22,8%. Plus dans les détails, cette **hausse des inégalités salariales s'explique par une dynamique plus importante des hauts salaires : le seuil S95 a augmenté de 60% entre 1995 et 2015, tandis que sur cette même période le plafond S20 n'a connu qu'une hausse de 36%, soit une évolution presque moitié moins élevée.**

**Évolution des écarts salariaux, Luxembourg (calculs à partir de données IGSS)**

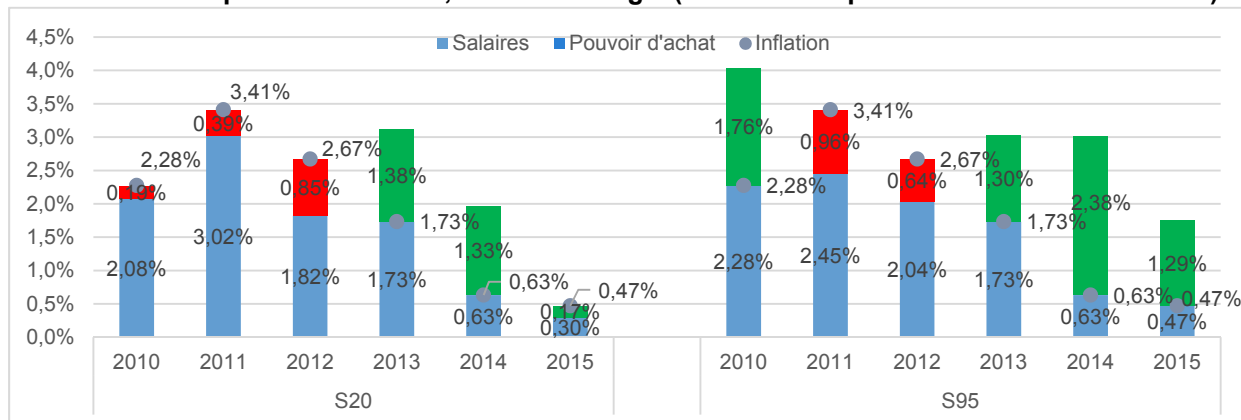


**Note :** SHM = salaire horaire moyen ; S20 = niveau de salaire le plus élevé parmi les 20% de salariés qui gagnent le moins ; S95 = niveau de salaire le plus bas parmi les 5% de salariés les mieux rémunérés

Qui plus est, **depuis 2010, l'évolution en termes de pouvoir d'achat a été disparate pour ces deux groupes de salariés.** En effet, les salariés les mieux rémunérés ont connu, sur la période, une hausse de leur pouvoir d'achat d'environ 5,2%, tandis que pour ceux faisant partie des 20% de salariés ayant les plus faibles salaires, le gain de pouvoir d'achat ne s'élève qu'à 1,1%.

<sup>7</sup> Réduction du nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale de 6 000 personnes à l'horizon 2020.

## Évolution du pouvoir d'achat, Luxembourg (calculs à partir de données IGSS)



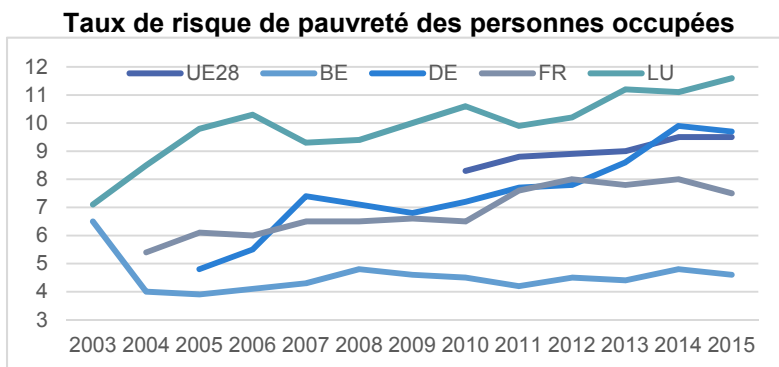
De fait, si les inégalités de revenus baissent légèrement au cours des deux dernières années (sans constituer déjà un véritable retournement de tendance confirmé), c'est surtout en raison des mécanismes de redistribution, et notamment des transferts sociaux, tandis que les rémunérations connaissent elles des disparités croissantes, tant en euros qu'en termes de pouvoir d'achat. Qui plus est, on note que l'impact des transferts sociaux s'est nettement amoindri à partir de 2013, de façon trop précoce. Dès lors, on note que les inégalités ainsi que le taux de risque de pauvreté s'établissent, à des niveaux nettement supérieurs à ceux connus dans la période d'avant-crise, ce qui laisse craindre qu'une nouvelle normalité - plus inégale - soit en train de se mettre en place. Si l'on raisonne en termes du nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale, l'échec de la politique sociale au Luxembourg devient évident.

En effet, en 2011, lors de la définition des objectifs à atteindre dans le cadre de la stratégie Europe 2020, le gouvernement luxembourgeois se donne pour but de réduire le nombre de personnes faisant face à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 6 000 personnes, c'est-à-dire de passer de 83 000 personnes concernées en 2010 à 77 000 personnes à l'horizon 2020. Or, force est de constater qu'en 2015, 95 000 personnes qui sont en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, c'est-à-dire 12 000 de plus qu'en 2010, ce qui fait tripler l'effort à fournir afin de respecter les engagements au niveau européen.

### Working poor

Par ailleurs, la Commission fait état d'un pourcentage de travailleurs pauvres en augmentation au Luxembourg.

Ainsi, ce taux s'élève à 11,6% en 2015 alors qu'il oscillait autour de 10% entre 2005 et 2010. De ce fait, le Grand-duché affiche l'un des taux de risque des personnes occupées parmi les plus élevés d'Europe. En effet, au sein de la zone euro, seules l'Espagne (13,1%) et la Grèce (13,4%) affichent des proportions de travailleurs pauvres plus élevées.



Les syndicats partagent l'inquiétude de la Commission quant à la forte proportion de travailleurs pauvres au Grand-duché. En effet, si l'on compare la situation actuelle à celle au début des années 2000, force est de constater qu'on a assisté au cours des douze dernières années à une escalade du

nombre de personnes en emploi, mais dont les revenus ne leur permettent pas d'échapper au risque de pauvreté. Ainsi, le taux de risque de pauvreté des personnes occupées est passé de 7% en 2003 à 11,6% en 2015, soit une hausse de près de 66% sur cette période.

**Une telle détérioration de la situation peut s'expliquer par la dynamique des salaires.** En effet, on note que la polarisation des revenus a fortement progressé au cours des vingt dernières années. **De plus, les transferts sociaux**, outil crucial dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités de revenus, **de l'aveu même de la Commission européenne, n'évoluent pas au même rythme que le coût de la vie** (notamment en ce qui concerne les prestations familiales désindexées à partir de 2007 et jamais adaptées jusqu'à la récente réforme) et ne permettent donc pas de diminuer les inégalités et la pauvreté mais tout au plus de freiner leur progression.

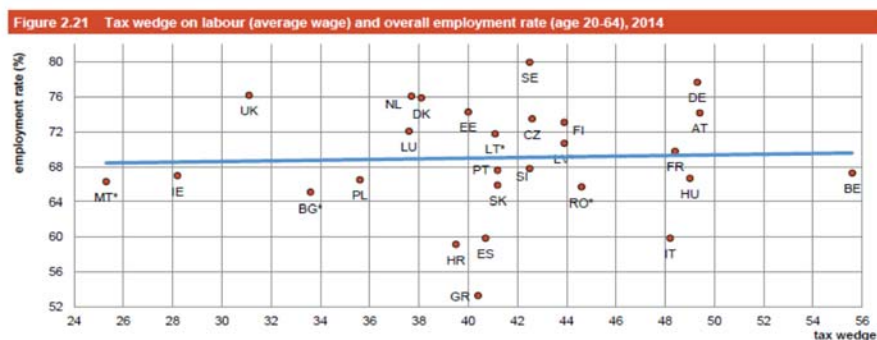
## Trappe à inactivité / bas salaires

Le rapport par pays de la Commission européenne fait également état de l'existence de trappes à l'inactivité et à bas salaires.

Pour ce qui est de la trappe à inactivité, elle toucherait avant tout les travailleurs âgés, du fait d'un taux d'imposition effectif marginal particulièrement élevé (43,5% pour les 60-64 ans contre 33% pour les 18-29 ans selon les calculs des services de la Commission)<sup>8</sup>. Une autre trappe à l'inactivité proviendrait du mode de fonctionnement du RMG. En effet, ce dispositif fait en sorte que certaines catégories de personnes ne soient pas incitées à prendre un emploi, notamment dans les ménages de deux adultes, puisqu'elles perdraient alors le droit au RMG et se retrouveraient avec un niveau de revenu inférieur.

La trappe à bas salaires correspond au taux auquel les impôts augmentent et les prestations sont supprimées du fait de l'augmentation de la rémunération liée à une augmentation du travail. Pour cette dernière trappe, l'individualisation de l'imposition des couples mariés est appelée à corriger ce phénomène fiscal.

Observons en outre que, de manière générale, **niveau de taxation du travail et taux d'emploi n'apparaissent que pratiquement pas corrélés**. Réduire l'imposition sur le travail n'aura donc que peu d'effets sur le dynamisme du marché de l'emploi.



Source: European Commission tax and benefits database based on OECD data (European Commission 2015e).  
Notes: Tax wedge on labour: The difference between the wage costs to the employer of a worker on an average wage, including personal income tax and compulsory social security contributions, and the amount of net income that the worker receives. \* data are only available for 2013.

Source : ETUI, Benchmarking working Europe, 2016

**En ce qui concerne la trappe à inactivité, le raisonnement de la Commission est caduc** pour deux raisons principales.

La première raison tient au fait que **ce phénomène de « trappe » à inactivité, s'il existait, ne toucherait que 40% des personnes au chômage**, c.-à-d. la proportion de chômeurs indemnisés (et que quelque 15 à 20% des bénéficiaires du RMG qui sont dispensés de travail, puisque l'obtention du RMG est conditionnelle). La seconde raison se caractérise par le fait que, quand bien même ces chômeurs indemnisés souhaitaient rester au chômage plutôt que d'accepter un emploi, le système

<sup>8</sup> Pour ces personnes, la Commission déplore qu'il n'y ait pas de stratégie globale afin d'améliorer leur employabilité et leur accès au marché du travail. Ainsi, la Commission note que le pacte des âges, présenté au parlement en avril 2014 attend toujours son adoption, notamment du fait de longues négociations concernant les modifications en matière de retraite anticipée et de reclassement. Néanmoins, plusieurs mesures ponctuelles de politique active de l'emploi à destination des demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans ont été mises en œuvre en 2016, sans que l'on ne puisse pour l'heure encore en estimer l'impact.

luxembourgeois d'indemnisation du chômage n'offre une indemnité complète que sur le très court terme, à savoir neuf mois ce qui incite les chômeurs à rechercher rapidement un emploi<sup>9</sup>. La théorie de la trappe à chômage trouve donc ses limites au Luxembourg car la durée de l'indemnisation à taux de remplacement maximum est très faible ce qui incite les chômeurs à rechercher très rapidement un emploi.

D'ailleurs, la période d'indemnisation d'en principe un maximum de douze mois compte parmi les plus faibles de l'UE-15. En outre, relativement au niveau de vie, le plafond annuel d'indemnisation fait également partie des plus faibles.

**La réponse au chômage relève d'un complexe de barrières au retour sur le marché du chômeur qui déborde largement la question des trappes ou la seule question des qualifications.**

Sur le versant du chômage, **la situation particulièrement vulnérable des salariés âgés est notable**. Ensuite on peut constater que l'ancienneté d'inscription auprès de l'ADEM est d'autant plus importante que le niveau de formation est faible, ce qui se vérifie encore davantage pour le chômage de longue durée : plus d'un chômeur sur deux ayant un faible niveau d'éducation est affecté par ce type de chômage.

Ajoutons que près de la moitié du chômage supérieur à 12 mois s'explique par la **présence de chômeurs ayant le statut de salarié handicapé ou celui de personne à capacité de travail réduite**. De prime abord, il semble y avoir un lien direct entre handicap, niveau de formation, âge et chômage qu'il serait intéressant d'analyser davantage.

Ceci met certes aussi en évidence la plus grande vulnérabilité des personnes les moins formées. Cependant, l'éducation à elle seule n'est plus un rempart suffisant contre le risque de chômage, et les durées du chômage entre deux emplois ont tendance à augmenter pour tous les niveaux de formation.

## **2.2. Recommandations des organisations syndicales**

La situation tant budgétaire qu'économique au Luxembourg continue d'être excellente ; le moment reste donc idéal pour lancer de grandes manœuvres de réduction de ces inégalités qui ne concernent pas uniquement les exclus sociaux ou les marginaux, mais aussi des travailleurs bien insérés et actifs.

C'est pourquoi le PNR devrait inclure les dispositions suivantes pour lutter efficacement contre le risque de pauvreté et les inégalités.

### **- Révision structurelle du RMG**

Si le SSM est un régulateur modeste de la rémunération du travail, le RMG, garantie de ressource minimale pour les citoyens, est un correctif des bas salaires en fonction de la composition de la communauté domestique. Dans l'attente de la réforme du RMG en instance et dont il faudra définir adéquatement le niveau, rappelons que le revenu minimum garanti n'a par exemple pas bénéficié de l'ajustement à l'évolution des salaires réels, comme cela aurait dû se faire, le 1er janvier 2013 et 2015. Le **retard pris par le RMG par rapport au SSM** qui, lui, a été ajusté régulièrement atteint 1,7 point de pourcentage au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

**En plus de ce rattrapage, un coup de pouce structurel supplémentaire dans le cadre de l'introduction du REVIS serait le bienvenu. Les montants prévus dans la réforme n'apportent pas d'augmentation généralisée des montants du REVIS par rapport RMG. Le nouveau mécanisme d'immunisation prévue entraîne même des dégradations par rapport à la législation actuelle.**

En ce qui concerne la trappe à l'inactivité générée par le mode de fonctionnement du RMG, la Commission estime que celle-ci sera « considérablement réduite » avec la mise en œuvre de la réforme du dispositif que sera le REVIS. Cependant, une lecture attentive du projet de loi relatif au revenu

---

<sup>9</sup> L'indemnité de chômage au Luxembourg correspond en principe à 80% du salaire brut antérieur, elle est cependant plafonnée en ce sens qu'elle ne peut pas dépasser 2,5 fois le salaire minimum. Mais après 9 mois de chômage, le plafond est ramené à 200% du salaire minimum.

d'inclusion sociale met en évidence les effets pervers des nouvelles mesures d'activation et des immunisations de revenus prévues.

En effet, les personnes qui occupent des emplois à temps partiel, mais également les ménages de deux adultes où l'équivalent d'un seul SSM est perçu seront pénalisés. Ici, le côté «incitatif à travailler» devient punitif. Or, le fait que dans un ménage tous les adultes ne travaillent pas à temps complet n'est pas forcément le reflet d'une absence de volonté de «s'activer», mais peut tout simplement résulter de difficultés réelles à trouver un emploi ou d'augmenter son temps de travail.

### - **Révision structurelle de l'indemnisation du chômage**

Le taux de risque de pauvreté élevé des demandeurs d'emploi au Luxembourg et le pourcentage élevé de demandeurs d'emploi non indemnisés indiquent clairement la nécessité d'améliorer leur protection sociale et leur indemnisation, notamment au niveau de la durée d'indemnisation relativement faible au Luxembourg et parmi les plus faibles de l'UE-15. En outre, relativement au niveau de vie, le plafond annuel d'indemnisation fait également partie des plus faibles de l'UE-15.

### - **Soutien aux (petites) pensions**

Les coups de boutoir depuis le début des années 2000 au système de pensions ont provoqué un décrochage des pensions par rapport à l'évolution des salaires (modulation du mécanisme d'ajustement des pensions entre 2005 et 2015), pour une perte cumulée de l'ordre de 2,6% qui s'applique à toutes les pensions perçues sur cette période que la neutralisation de l'ajustement négatif des pensions de 2014 (-0,3%) n'a pas compensé, alors qu'en outre l'ajustement positif de 2015 fut également neutralisé (0,4%).

De plus, le décalage supplémentaire de deux années dans la revalorisation des pensions échues après le 31 décembre 2013 (introduit par la dernière réforme) constitue également une perte structurelle qui est ancrée dans la législation portant sur l'assurance pension.

Il convient dès lors de définir les voies et moyens de procéder à un rattrapage en donnant un coup de pouce structurel aux pensions, et au minimum aux petites pensions (e.g. par un mécanisme visant la pension minimale et/ou par un mécanisme visant les majorations forfaitaires, voire une prime unique).

### - **Revalidation structurelle et fiscale du salaire minimum**

Le salaire minimum à son niveau actuel est un trop bas salaire, paupérisant et le plus en inadéquation avec le niveau de vie local et le niveau de productivité général.

Une augmentation structurelle du SSM d'au moins 10% permettrait d'améliorer la situation des bas salaires et d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs rémunérés au minimum légal.

L'exonération fiscale du salaire minimum devrait voir le jour, en lieu et place d'une imposition à un taux marginal de 12% en classe 1 ; ce dernier a en effet également besoin d'un coup de pouce fiscal pour atteindre un niveau décent.

### - **Soutien généralisé aux salaires**

Considérant les évolutions salariales au cours des dix dernières années, il s'avère primordial de donner un coup de pouce aux salaires, par exemple par la fixation d'un écart temporel maximal entre deux tranches indiciaires.

### - **Revalorisation des prestations familiales**

Le montant uniforme proposé par le gouvernement dans le cadre de la réforme des prestations familiales entraîne une dégradation pour les enfants qui naîtront après l'entrée en vigueur de la loi. Ce montant est substantiellement inférieur au montant moyen précédemment versé par enfant et doit être relevé en conséquence.

Les familles ont subi en outre une perte, en termes réels, de 19% en raison de l'abolition de l'indexation des prestations familiales en 2006.

La réintroduction d'une procédure automatique ancrée dans la loi en matière d'adaptation des prestations familiales est impérative mais toujours pas en vigueur. Ce mécanisme devra être obligatoire, systématique et non conditionné à des ressources budgétaires suffisantes.

## 3. Marché de l'emploi et formation

### 3.1. Constats de la Commission

**Le marché du travail continue d'afficher de bons résultats, mais il reste encore des défis à relever pour certaines catégories de personnes.** La croissance de l'emploi demeure constante et le taux de chômage est parmi les plus bas de l'UE. Toutefois, les faibles résultats sur le marché du travail en ce qui concerne les travailleurs âgés et les femmes, dans une moindre mesure, restent un défi important pour les pouvoirs publics. Les personnes âgées et les travailleurs peu qualifiés sont plus susceptibles d'être au chômage.

**Malgré la bonne performance globale du marché du travail, les taux d'emploi restent en deçà des objectifs nationaux.** Le Luxembourg n'a pas encore atteint son objectif de moyen terme de 71,5 %, affichant 70,9 % en 2015. Le taux d'emploi des travailleurs âgés ne s'est pas amélioré en 2015 et reste nettement inférieur à la moyenne de l'UE.

Or, le taux d'emploi n'est pas adapté à la situation luxembourgeoise. Il est par ailleurs logique que le taux d'emploi des travailleurs âgés soit plus faible dans des pays où il existe des régimes de départ en retraite plus précoce.

Considérant le phénomène croissant du chômage de longue durée pour les personnes âgées (souvent lié à un reclassement externe qui n'aboutit pas), **les organisations syndicales estiment qu'il faut intensifier les efforts pour maintenir ces personnes en emploi et empêcher qu'elles tombent au chômage.**

### 3.2. Recommandations des organisations syndicales

#### - Licenciements économiques et maintien dans l'emploi

Il est indispensable de procéder à une **révision globale de toutes dispositions légales en matière de licenciements collectifs, de plan de maintien dans l'emploi, de plan social mais également de faillites** afin de garantir la cohérence entre les différentes dispositions légales qui interagissent mutuellement et de renforcer ainsi les intérêts des salariés.

Face à la crise et ses répercussions négatives sur l'emploi, il est apparent que le chômage a changé de nature. Le chômage social d'avant la crise est devenu un chômage économique due à la crise qui a débutée en 2008. Si nous n'arrivons pas à adapter les instruments de lutte contre le chômage aux nouvelles réalités, le Luxembourg court prochainement le risque de faire face à un chômage structurel.

Le Luxembourg doit donc développer de nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage en discutant et en analysant tout modèle, système ou initiative susceptibles de favoriser la sauvegarde de l'existence du salarié et de sa famille par un maintien dans l'emploi des personnes victimes d'un licenciement.

**Les licenciements économiques sont à réglementer plus strictement et les droits des représentants des salariés dans le cadre des licenciements économiques tant individuels que collectifs doivent être renforcés.**

Un licenciement économique ayant pour objet de réduire le nombre des salariés ou leur niveau de rémunération ne doit être considéré comme légal que dans le but unique de garantir la viabilité ou la survie d'une entreprise dont la situation financière se dégrade progressivement, en excluant toutefois

la prise en considération d'un changement purement temporaire ou limité affectant le carnet des commandes ou un autre élément de la situation économique.

En outre, il faudra tenir compte des départs volontaires négociés pendant une période allant jusqu'à six mois précédant le plan de maintien dans l'emploi ou le recours aux licenciements collectifs et les prendre en considération dans les seuils fixés pour déclencher le recours au plan de maintien dans l'emploi ou le recours aux licenciements collectifs.

**La législation actuelle sur les plans de maintien dans l'emploi est connue pour son inefficacité exemplaire.** Il n'y a aucun caractère contraignant dans la procédure. Des licenciements économiques ne sont souvent pas signalés au comité de conjoncture. Et peu de plans de maintien de l'emploi sont conclus, sauf s'ils sont incontournables afin d'obtenir une participation supplémentaire de l'État aux frais du chômage partiel ou de l'indemnité de préretraite. Mais dans ces cas, leur contenu est minimal.

À part le fait que cette législation doit devenir plus contraignante, il est indispensable de l'associer avec la procédure concernant les licenciements collectifs, afin qu'elle puisse produire ses effets en amont de tout plan social prévoyant des licenciements.

### - **Législation sur les faillites**

Les organisations syndicales se prononcent en faveur d'une **législation sur les faillites qui renforce considérablement les droits des travailleurs concernés par la faillite**, notamment en ce qui concerne la garantie et le recouvrement des sommes qui leurs sont dues. Les droits des salariés en cas de faillite devraient être au moins similaires aux droits des salariés licenciés pour motif économique, alors qu'ils sont actuellement beaucoup moins favorables, notamment s'il s'agit de salariés avec une ancienneté élevée.

Le volet préventif d'une réforme de la législation sur les faillites devrait consister dans l'adaptation de la législation en matière de marchés publics, plus spécialement en y inscrivant des obligations sociales et environnementales à respecter par les prestataires qui participent à ces procédures en vue de l'obtention d'un marché public, de façon à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit plus synonyme d'offre la moins chère. La législation devrait en outre prévoir l'exclusion de la procédure des entreprises qui n'ont pas respecté la législation sociale (droit du travail et sécurité sociale).

### - **Volet préventif du droit du travail**

En matière de prévention des licenciements, la législation sur le contrat de travail joue également un rôle important. La multiplication des contrats de travail à durée déterminée, des contrats intérimaires et des stages ôte toute perspective aux salariés concernés dont la carrière finit souvent dans un cul-de-sac, puisque ces contrats atypiques ne sont souvent pas la voie qui aboutit à un contrat à durée indéterminée. **Le contrat à durée indéterminée n'est pas un privilège**, et au lieu de susciter des rivalités entre les salariés à CDI et à CDD (insiders vs outsiders), **il serait hautement temps de promouvoir à nouveau les relations de travail stables, qui ont des avantages tant personnels que macroéconomiques.**

Plus spécialement en ce qui concerne les stages, il est demandé une législation qui contienne des dispositions relatives à une rémunération obligatoire à accorder au stagiaire et à la protection sociale de celui-ci.

### - **Dialogue social infranational**

À côté de la relance du dialogue social au niveau national, l'OGBL, le LCGB et la CGFP se prononcent également en faveur d'un **renforcement du dialogue social** au niveau des entreprises, qui peut s'exprimer à travers des accords interprofessionnels et des conventions collectives de travail.

### - **Compte épargne-temps**

Une réglementation des comptes épargne-temps (CET) sur base de l'avis afférent du Conseil économique et social fait toujours défaut. Le cadre légal y relatif devrait donner la **priorité à la mise en**

**place des comptes épargne-temps uniquement par accord national/interprofessionnel ou convention collective.**

Les CET ne se situent en aucun cas dans un cadre de flexibilisation de la durée du travail, mais constituent un instrument nouveau d'organisation du travail permettant aux salariés de reporter librement des périodes de travail économisées, dans les limites légales et conventionnelles, à une période ultérieure en vue de la réalisation d'un projet personnel.

## **- Conciliation vie privée/professionnelle**

Un accord relatif au **droit à la réduction individuelle de la durée du travail** devrait être négocié afin de permettre aux salariés de suivre des formations plus intensives, aux salariés ayant des responsabilités familiales de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et aux seniors de bénéficier d'un passage plus lisse de la vie active vers la retraite.

## **- Investir dans le système éducatif et réformer la formation professionnelle continue**

### Formation professionnelle

Dans le cadre des transformations de l'économie nationale qui sont une constante de l'économie, comme l'histoire économique nous l'enseigne ou comme les éléments prospectifs de changement technologique ou encore climatique le laissent entendre, il convient d'investir massivement dans le système éducatif. Ces investissements auraient pour finalité que le système éducatif offre de meilleures chances pour résorber *ab initio* les handicaps d'opportunité, mais garantisse aussi un droit véritable à la formation continue individuelle et collective.

**Les organisations syndicales constatent malheureusement que les nouvelles modifications proposées par le projet de loi sur la formation professionnelle ont comme seul et unique objectif de réaliser des économies financières et qu'aucune mesure proposée n'aborde l'aspect qualitatif de la gestion de la formation en entreprise**, respectivement qu'aucune d'entre elles n'incite davantage les entreprises à investir dans les compétences de leurs salariés.

Il importe donc de réformer globalement un des éléments fondamentaux de notre démocratie sociale : la formation professionnelle continue. **Il est proposé d'orienter la réforme dont question en développant quatre priorités essentielles : a) introduire un principe général qui confère un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie ; b) introduire un véritable droit à la qualification ; c) créer un droit d'accès à l'orientation professionnelle ; d) repenser l'actuel système de financement de la formation professionnelle continue.**

### Enseignement

La population se montre de plus en plus exigeante envers un système éducatif lequel est censé contribuer à offrir aux jeunes des perspectives de carrières et d'avenirs professionnels et à maintenir notre cohésion sociale. **Des objectifs doivent donc être définis non seulement en termes d'efficacité mais également en termes d'équité afin d'assurer que les apprenants (les enfants et les jeunes) soient traités avec justesse.**

**Un système éducatif équitable doit garantir aux jeunes, qui ont le même niveau de talent et la même ambition de l'utiliser, les mêmes perspectives de succès.** Un système éducatif équitable doit considérer tous les apprenants comme égaux et favoriser la coopération « égalitaire ».



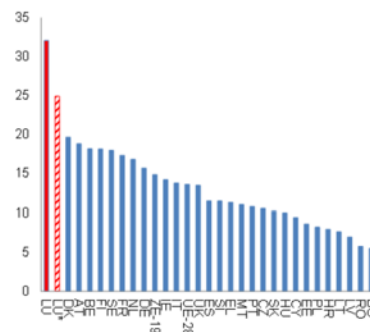
## 4. Finances publiques et fiscalité

### 4.1. Constats de la Commission

La Commission estime que « *le solde des administrations publiques devrait afficher un excédent d'environ 1,5 % du PIB en 2016. La croissance des recettes publiques a été soutenue [...] la croissance des dépenses suit une tendance à la baisse depuis 2013* ».

De manière générale, la Commission est également d'avis qu'il existe un écart important par rapport à la moyenne de la zone euro en matière de dépenses publiques. **Bien qu'elle admette qu'en proportion de la richesse nationale, les dépenses publiques sont en réalité faibles, elle insiste lourdement et erronément sur une dépense par habitant qui relativiserait cette situation favorable.**

Graphique 3.1.3: Dépenses totales par habitant en 2015  
(en milliers de SPA)



\* Les chiffres relatifs au LU ont été corrigés de façon à inclure les travailleurs frontaliers.

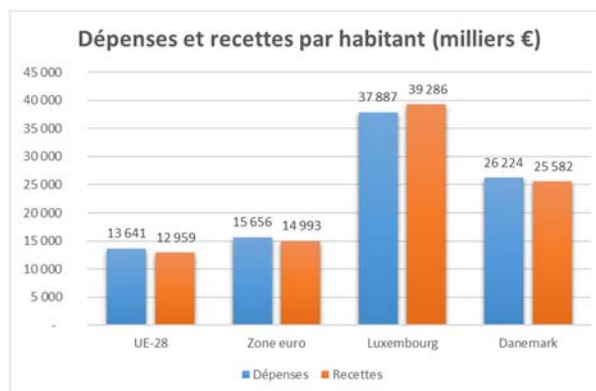
(1) Les dépenses publiques sont mesurées en parité de pouvoir d'achat pour tenir compte des différences de niveau des prix entre les pays.

Source: Commission européenne

**Exprimer les dépenses publiques par habitant n'est pas la meilleure façon de comparer des agrégats économiques** de pays de taille sensiblement différente ; **ramener les dépenses au PIB est une indication beaucoup plus adaptée de l'importance des finances publiques.** Après tout, les fameux critères du PSC se réfèrent à la dette et au déficit publics en fonction du PIB et non pas de la population.

Par ailleurs, si elle intègre à bon escient le **phénomène des frontaliers** dans ses comparaisons par habitant, elles oublient néanmoins de considérer la totalité de la population qui bénéficient de ces dépenses, en ce compris les familles des frontaliers. Si l'on rapporte ainsi les personnes protégées par l'assurance maladie à ces dépenses, on obtient un montant relativement proche du Danemark, autour de 22 ou 23.000 SPA.

Néanmoins, **l'oubli majeur dans le chef de la Commission est d'omettre de mentionner qu'en contrepartie de dépenses publiques plus élevées que la moyenne, le Luxembourg bénéficie également de recettes plus de 2,5 supérieures à la moyenne, tout en restant excédentaire !**



Note : sans correction par les frontaliers au dénominateur

**Les organisations syndicales réfutent la création d'une norme budgétaire contraignante supplémentaire sur la progression des dépenses alors que le carcan budgétaire est déjà trop rigide et une telle norme limiterait davantage encore la marge de manœuvre politique d'un Gouvernement démocratiquement élu.**

Si la Commission estime que les finances publiques sont saines, elle tacle tout de même le Luxembourg à propos des déficits récurrents de son **Administration centrale**, notamment depuis le début de la crise financière, tout en admettant que ces déficits sont « *compensés par les excédents constants du secteur de la sécurité sociale* ». **Les organisations syndicales insistent depuis de longues années sur le fait qu'il est réducteur de se cantonner à observer le seul solde de l'Administration centrale.**

Il convient, en effet, de garder à l'esprit que le solde de financement à tel ou tel niveau des administrations dépend de l'organisation d'un État. **Un État fédéral connaîtra certainement une autre situation qu'un État centralisé comme le Luxembourg : dans ce dernier, beaucoup de dépenses sont effectuées directement par l'Administration centrale.** D'ailleurs, au Luxembourg les dépenses courantes sont toujours couvertes par les recettes courantes et ce n'est qu'en raison des investissements nécessaires pour déléguer aux générations futures une économie compétitive, juste et durable que l'Administration centrale connaît un déficit.

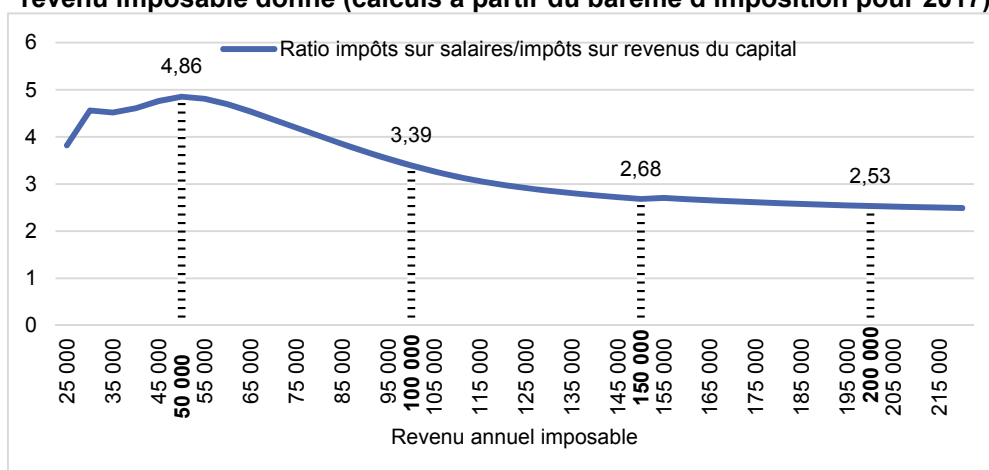
Au Luxembourg, les **investissements des communes** représentent environ 40% des investissements globaux réalisés par l'Administration publique. Ces investissements sont certes réalisés en partie à travers l'excédent des recettes courantes sur les dépenses courantes des communes, mais **aussi grâce aux aides à l'investissement (transferts en capital) en provenance de l'Administration centrale.** Or, les recettes courantes des communes sont déjà en grande partie constituées par des dépenses courantes de l'Administration centrale (transferts courants). **Il en va de même pour les Administrations de la Sécurité sociale.**

Au sujet de la **réforme fiscale**, la Commission note que « *la réforme paraît bénéficier à tous les ménages quels que soient leurs revenus, mais à des degrés différents. Dans toutes les catégories de revenus, les revenus disponibles sont plus élevés après la réforme. D'une manière générale, les revenus disponibles augmentent avec les déciles, mais le gain relatif le plus élevé (4,6 %) s'observe pour le 10e décile. Seule l'augmentation des crédits d'impôt a eu une incidence plus forte sur l'extrémité inférieure de la distribution des revenus, et a donc pu réduire les inégalités en matière de revenus. En matière de redistribution des revenus également, la hausse des crédits d'impôt est la mesure qui réduit le plus les inégalités* ».

Si par ailleurs la Commission considère que la réforme fiscale bénéficie surtout aux ménages, il aurait été plus honnête de **mentionner au moins que les ménages étaient prioritairement visés par les mesures d'assainissement budgétaire appliquées au cours des dernières années.** Dans cette optique, la réforme fiscale constitue tout au plus une compensation partielle (cf. avis de la CSL relatif à la réforme fiscale).

**Les inégalités d'imposition potentielles sont frappantes au Luxembourg. Théoriquement une personne ayant un salaire annuel imposable de 50.000 euros pays cinq fois plus d'impôts qu'une personne ayant des revenus de capitaux imposables de 50.000 (dividendes et intérêts).**

### Rapport entre impôts dus sur les salaires et impôts dus sur les revenus du capital pour un revenu imposable donné (calculs à partir du barème d'imposition pour 2017)



Au vu de la propension marginale à consommer qui diminue avec le revenu (moins de TVA relative à payer), au vu de la présence plus forte de revenus de capitaux dans les ménages les plus aisés et au vu de plafonnement de la plupart des cotisations sociales, **se pose même la question si les prélèvements au Luxembourg ne connaissent pas une certaine dégressivité.**

Ainsi, un **meilleur équilibre doit être trouvé entre revenus du travail et du capital, en faveur des premiers alors que les seconds paient**, pour un revenu donné, jusqu'à six fois moins d'impôts. Même avec la réforme fiscale, ce rapport reste supérieur à 4 pour des revenus imposables inférieurs à 80 000 euros annuels. De ce fait, des concentrations et des écarts intergénérationnels peuvent se créer à l'abri d'une législation accommodante vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci.

**La fiscalité constitue un élément primordial pour la réduction des inégalités.**

## 4.2. Recommandations des organisations syndicales

### - Redonner du pouvoir d'achat

La fiscalité doit pouvoir faire davantage en faveur du pouvoir d'achat des contribuables notamment par la **revalorisation et l'indexation du barème fiscale, l'exonération du SSM et la réduction supplémentaire de la « bosse des classes moyennes ».**

### - Une fiscalité mieux équilibrée

Un meilleur équilibre doit être trouvé entre revenus du travail et du capital, en faveur des premiers alors que les seconds paient, pour un revenu donné, six fois moins d'impôts. De ce fait, **des concentrations et des écarts intergénérationnels peuvent se créer à l'abri d'une législation accommodante vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci.**

Or, la principale courroie de transmission des inégalités est fiscale et réglementaire. In fine, cette situation de déséquilibre mène dans les faits à un traitement de faveur des individus les plus aisés. Ainsi, une récente évaluation de l'ACD a chiffré à près de **200 millions le déchet fiscal du système actuel des stock-options.**

Comme l'ont montré récemment plusieurs études internationales, la **réduction des inégalités** par le biais de la fiscalité et des transferts sociaux offrirait en outre un **effet bénéfique sur la croissance économique.** Autrement dit, les économies tendent à dysfonctionner ou à fonctionner de manière suboptimale quand une part croissante du revenu national revient à une partie de plus en plus infime de la population, comme actuellement au Luxembourg.

**Les éléments suivants devraient être étudiés :**

- les **dividendes** sont exonérés à 50% de leur montant ce qui constitue une faveur énorme aux actionnaires par rapport aux salaires intégralement imposables (les revenus du capital sont imposés selon barème et bénéficient donc également du revenu exonéré de 11.265 euros en classe 1) ;
- les revenus du capital bénéficient en plus d'une **tranche exonérée** de 1.500 euros, voire 3.000 euros en classe 2. Cette faveur pour les détenteurs de capitaux doit être abolie (l'épargne dite populaire - dépôts, titres et obligations de l'État - a vu ses revenus exemptés jusqu'à 1.500 euros dans les années 1990 ; or la tranche exonérée de 1.500 euros de revenus de capitaux ne concerne à présent plus le paiement d'intérêts de cette épargne populaire, et les revenus de la seule épargne-logement se trouvent exonérés) ;
- les **stock-options** constituent du point de vue fiscal un avantage en nature salarial estimé dans certains cas à 17,5% de la valeur sous-jacente du titre au moment de l'octroi de l'option. En outre, selon le moment de la levée de l'option et de la revente des titres, la plus-value sur cette dernière peut être exonérée dans certains cas ; il existe une marge suffisante pour améliorer l'imposition de cet avantage en nature, qui pourrait même carrément être imposé à 100% et ainsi être considéré comme un revenu salarial à part entière ;
- réintroduction de **l'impôt sur la fortune** ;
- hormis pour l'habitation personnelle, la question des **plus-values exonérées** se pose globalement. Il en est de même pour **l'impôt foncier** et **les droits de succession** qui devraient être augmentés tout en prévoyant des exonérations permettant de ne pas affecter le commun des contribuables.

## 5. Sécurité sociale

### 5.1. Constats de la Commission

La Commission européenne **se fait des soucis concernant la viabilité à long terme de l'assurance pension et de l'assurance dépendance. Elle ne se préoccupe aucunement de la qualité, voire de l'amélioration des prestations de ces régimes.**

**Le Luxembourg aurait réalisé des progrès limités** pour donner suite à la recommandation n° 1<sup>10</sup>. Les progrès sont limités pour tous les volets de la recommandation et aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la recommandation d'aligner l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie.

Elle constate tout particulièrement que « *la loi limitant les départs anticipés à la retraite n'a toujours pas été adoptée* ». Ce projet relatif aux **préretraites**, amendé en décembre 2016, serait sur le point de revenir à l'ordre du jour.

Le **nombre de préretraites** a augmenté depuis l'an 2000, mais **reste marginal en 2015** par rapport au nombre d'emplois salariés (0,34%) ou au nombre de pensions de vieillesse et vieillesse anticipée (1,2%).

#### Nombre de préretraites répertoriées par le ministère du Travail

	Ajustement	Travail posté	Solidarité	Progressive	Total
31/12/2015	527	413	360	6	1.306
31/12/2009	590	440	286	1	1.317
31/12/2007	477	447	297	1	1.222
31/12/2000	884	125	158	1	1.168

Si l'augmentation du nombre de préretraites fut de 11,8%, l'emploi salarié a crû, de son côté, de 55% et le nombre de pensions en cours de 95,5%.

Le coût pour le Fonds pour l'emploi est de 50,4 millions en 2015 (hors sidérurgie, qui compte à elle seule pour 22,5 millions), soit 15% du total des actions en faveur de l'emploi mais 0,07% du total de ses dépenses.

<sup>10</sup> Assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraites publics en relevant l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés à la retraite et en renforçant les incitations à travailler plus longtemps, ainsi qu'en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie.

Le coût des préretraites pour le régime général de pensions est faible, en diminution (- 18,4% entre 2010 et 2015, - 10,8% depuis 2006) et représente 0,6% de l'ensemble des dépenses courantes du régime.

Tableau 8 - Evolution des préretraites (2006-2015)

Année	Nombre de préretraités remboursés	Dépense totale	Dépense par préretraite	% Femmes	% Hommes	Âge moyen
2006	718	26 850 115,64	37 395,70	3,1%	96,9%	
2007	709	24 808 550,89	34 990,90	3,5%	96,5%	
2008	747	25 333 415,33	33 913,54	5,0%	95,0%	
2009	792	27 877 160,94	35 198,44	3,7%	96,3%	
2010	725	29 410 333,32	40 565,98	5,9%	94,1%	58,36
2011	653	28 538 690,37	43 703,97	6,6%	93,4%	58,35
2012	525	25 960 221,90	49 448,04	8,8%	91,2%	58,36
2013	558	24 783 635,35	44 415,12	8,2%	91,8%	58,28
2014	545	24 381 997,74	44 737,61	7,2%	92,8%	58,26
2015	545	23 992 944,78	44 023,75	8,1%	91,9%	58,37

Source : IGSS

545 préretraités d'un peu plus de 58 ans en moyenne bénéficient en effet d'une indemnité de préretraite alors qu'ils ont droit à une pension de vieillesse du régime général de pension (dès lors remboursée par la CNAP au Fonds pour l'emploi).

La question d'un carcan supplémentaire autour des préretraites, qui constituent en premier lieu un instrument de prévention du chômage (ajustement), paraît dès lors plus que secondaire pour permettre d'atteindre les objectifs de viabilité des finances publiques ou définis par la stratégie UE-2020 en termes de taux d'emploi.

On rappellera que la préretraite « travail posté » accorde le droit à des salariés ayant connu des conditions de travail pénibles de partir plus tôt de la vie active, tandis que la préretraite solidarité permet de substituer un travailleur âgé par un demandeur d'emploi. De plus, le mécanisme de préretraite est conditionné par une carrière d'assurance de 40 ans ce qui évite un recours arbitraire à cet instrument.

Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'au cours des dernières années, abstraction faite des effets des deux vagues conjoncturelles récessives récentes, le mécanisme de la préretraite ajustement perd en importance relative, au profit des préretraites solidarité et travail posté.

En outre, selon la Commission, « *Aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne l'alignement de l'âge légal de la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie.* »

Or, il paraît totalement inopportun de repousser l'âge légal de la **retraite** (65 ans) de manière prophylactique alors que celui-ci n'a pas encore été atteint ( $\pm$  61 ans d'âge effectif) et que le système reste par ailleurs viable, moyennant certains aménagements, jusqu'en 2060.

**Quant au fond, les organisations syndicales estiment que les prévisions à long terme ne font guère de sens et sont à prendre avec des pincettes.** On le remarque facilement en suivant les projections faites au fil des années et décennies passées qui se sont toutes révélées fausses, étant donnée la très grande incertitude en la matière, notamment en ce qui concerne l'immigration ainsi que la part des travailleurs frontaliers qui cotiseront à l'avenir ou les développements conjoncturels et structurels de la productivité. Il est donc à ce titre particulièrement audacieux de la part de la Commission de critiquer le système de retraite de notre économie alors qu'une attitude particulièrement prudente s'impose à ce sujet.

Par ailleurs, de toute évidence, la prise en compte d'une quelconque dette implicite au niveau des retraites n'est pas pertinente dans un système par répartition.

En la matière, **les syndicats préconisent le recours à des incitants positifs plutôt qu'à des réformes négatives, comme ce fut le cas lors de la réforme de 2012.** Rappelons que l'impact de la nouvelle formule des pensions correspond à « *une diminution de 14 % de la pension en 2052 pour un assuré de 60 ans partant à ce moment à la retraite après 40 années de cotisation* ». Ceci va conduire

à un appauvrissement de la population des personnes retraitées qui vont voir leurs retraites baisser de l'ordre d'un sixième ce qui est très loin d'être « limité » pour les personnes concernées. Cette réforme a donc eu un impact majeur sur le montant à venir des retraites et va conduire à une dégradation de la situation matérielle des retraités.

En ce qui concerne les **soins de longue durée**, Les organisations syndicales n'approuvent pas le projet de réforme de l'assurance dépendance tel que proposé par le Gouvernement qui risque de conduire à des dégradations au niveau des prestations fournies et qui n'améliore pas la qualité du système.

Elles tiennent à rappeler que l'accord du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB a prévu que « *l'assurance dépendance sera réformée avec pour ligne directrice une application plus efficiente des critères d'octroi des prestations, dans un souci d'assurer la nature du nécessaire et de l'utile des prestations, sans pour autant contrarier les prestations objectivement requises par les assurés* ».

## 5.2. Recommandations des organisations syndicales

### - Augmentation de l'âge effectif de départ

En matière de préretraite, d'allongement de la vie professionnelle et de taux d'emploi des travailleurs âgés, il conviendrait en réalité d'**augmenter l'attractivité de la préretraite progressive** qui est entravée par des lourdeurs administratives et de développer complémentirement divers dispositifs favorisant l'augmentation de l'âge effectif de départ.

Au registre des modifications de nature positive, on compte par exemple **l'introduction 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.

### - Instaurer une politique de gestion des âges

Une autre piste est de favoriser, par un plan de gestion des âges, le maintien des seniors (> 55 ans) dans l'emploi et le retour à l'emploi des seniors de plus de 50 ans, tel que cela a été mis en œuvre en France par la loi du 17 décembre 2008, entrée en vigueur en 2010. Le projet de loi du 11 avril 2014 reprend cette idée en proposant d'intégrer au Livre II du Code du travail un nouveau Titre VIII – Plan de gestion des âges.

Il est un fait que les travailleurs âgés sont proportionnellement les plus concernés par le chômage au Luxembourg et que le chômage de longue durée a augmenté de façon considérable. Face à cette situation préoccupante, une **véritable politique contraignante et ambitieuse de gestion des âges fait toujours défaut**. Celle-ci contiendra des dispositions relatives aux éléments suivants :

- amélioration des conditions de travail et prévention des situations de travail difficiles avec un potentiel de séquelles sur le plan de la santé ;
- fusion des différents services de santé au travail en un seul véritable service public de santé au travail ;
- garantie d'embauche ou de maintien effectif des salariés âgés dans l'emploi ;
- création de nouvelles dispositions légales permettant de cumuler un travail à temps partiel avec une pension de vieillesse partielle, ceci sur la base d'un véritable droit au travail à temps partiel ;
- extension de la préretraite « travail posté et de nuit » à d'autres conditions de travail pénibles.

Le projet de loi actuel sur la gestion des âges est trop timoré pour garantir un accès et un maintien effectifs des salariés âgés dans le monde du travail. Cette garantie constitue pourtant le pendant indispensable de la récente réforme des pensions qui oblige les salariés à allonger leur carrière pour garder un niveau de pension équivalent à celui qui prévalait avant l'entrée en vigueur de cette réforme.

Un autre dispositif pour augmenter la présence des travailleurs âgés dans les entreprises est la **protection contre le licenciement des travailleurs âgés**. Ainsi, en Allemagne, beaucoup de

conventions collectives prévoient une protection contre le licenciement des travailleurs ayant dépassé un certain âge et/ou une certaine ancienneté auprès d'une entreprise relevant de la convention. Pour contrer immédiatement l'argumentation des effets contreproductifs (p. ex. les licenciements ont lieu avant l'âge de protection), signalons que l'Allemagne a un taux d'emploi des seniors supérieurs à la moyenne européenne.

### - **Meilleure prise en compte des évolutions sur le marché de l'emploi**

Les changements structurels et sociologiques sur le marché de l'emploi ont pour conséquences des **périodes d'études qui s'allongent** graduellement et qui retardent le début de la « vie cotisable ». La **numérisation** de l'économie pourrait aussi contraindre à l'avenir à des périodes de reconversion nécessitant la reprise de cycles d'études qui morcelleront la carrière cotisable.

Dans ce contexte, il importerait de **valoriser les années d'études de ceux qui s'y consacrent**. Ce dispositif offrirait ainsi aux étudiants et travailleurs des gages de sécurité au sein du pilier public des retraites face au processus de mutation enclenché vers une société européenne de la connaissance, moyennant un renforcement généralisé du niveau d'études des jeunes.

Pour inclure à la fois les éventuels résidents non boursiers, les frontaliers ou les primo-arrivants en plus des résidents boursiers, il est proposé d'instituer le rachat généralisé des années d'études supérieures jusqu'à un total de neuf années. Le rachat pourrait s'opérer sur la base d'une fois le salaire social minimum (étudiant) en cours lors des années d'études<sup>11</sup>.

Cette mesure aurait l'avantage de couvrir l'ensemble de la population active et de permettre, par exemple, aux frontaliers ou aux immigrés de première génération de pouvoir bénéficier des majorations proportionnelles (échelonnées) pour leurs années d'études.

### - **Financement du système de pension**

De manière générale, la **hausse des cotisations sociales, voire de leur dé plafonnement**, doit commencer à être traitée. La marge de manœuvre est confortable si nous comparons nos taux de cotisations à ceux des pays voisins et partenaires.

### - **Réforme positive de l'assurance dépendance**

La réforme de l'assurance dépendance doit prendre un tournant positif alors que le **projet en instance risque de conduire à des dégradations des prestations fournies et n'améliore pas la qualité du système**.

Plus particulièrement, les organisations salariales ne sauront accepter le remplacement de la tarification à l'acte et ergo d'une prise en charge sur mesure de l'assuré par l'instauration de quinze niveaux en aide et soins diluant ainsi l'individualisation des besoins, exprimée en minutes, en vigueur jusqu'à présent. Si elles ne s'opposent pas d'office à une forfaitisation des prestations par exemple en introduisant pour chaque prise en charge individualisée un contingent supplémentaire de minutes (ainsi la détermination du seuil individualisé en minutes augmenté d'un pourcentage de minutes pour laisser une certaine marge de manœuvre aux prestataires et afin d'éviter de procéder à une reformulation d'une demande nouvelle auprès de l'Autorité d'évaluation), elles rendent attentif que l'instauration d'une flexibilité par niveaux de besoins et de soins exprimant chacun un intervalle de minutes précis est également susceptible de favoriser la stigmatisation des bénéficiaires dans l'opinion publique et leur entourage ainsi que d'entraver le contrôle de la qualité et de la délivrance réelle des prestations.

Étant donné que le système de l'assurance dépendance a fait ses preuves jusqu'à présent à tel point que notre pays est envié au niveau international pour la performance et la générosité de son système, les organisations syndicales ne peuvent soutenir une réforme de l'assurance dépendance qui a pour seul objet la maîtrise pour ne pas dire, une réduction des dépenses de l'assurance dépendance au détriment de la qualité des prestations des bénéficiaires. Si besoin de financement il y a (ce que les

---

<sup>11</sup> Le but du rachat rétroactif ne serait pas de permettre à ces assurés d'augmenter leur pension aux frais du contribuable (les cotisations relatives au rachat sont déductibles sans limite au titre de dépenses spéciales), mais de leur offrir la reconnaissance de périodes d'assurance pour lesquelles ils contribuent financièrement. C'est pourquoi le rachat serait limité au SSM ou à 80% de ce dernier.



organisations syndicales contestent), au lieu de détériorer la qualité des prestations au détriment des bénéficiaires, il faudra envisager une participation des employeurs/entreprises, en dehors de la contribution spéciale (taxe d'électricité) ainsi qu'une augmentation de la contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance avant d'envisager, le cas échéant, une augmentation de la contribution dépendance (à charge des salariés).

Aussi, il convient de préciser que si la maîtrise des dépenses peut être un aspect d'une réforme globale à prendre en considération à côté du maintien, voire de l'amélioration de la qualité des prestations, elles regrettent que la réforme ne prévoie aucun concept de prévention ayant pour objet de retarder l'accès des bénéficiaires à l'assurance dépendance. Un tel dispositif de prévention, si besoin en est, en collaboration avec l'assurance maladie, pourrait réduire à long terme les dépenses de l'assurance dépendance.

## 6. Logement

### 6.1. Constats de la Commission

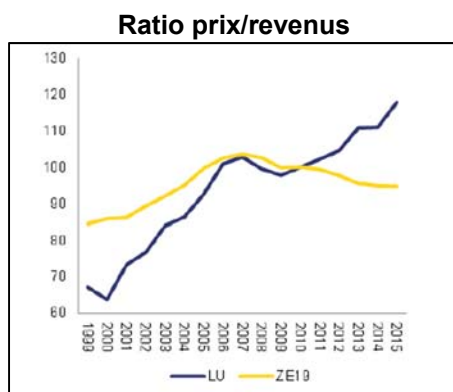
#### Accès à la propriété

La Commission européenne se soucie de l'évolution des prix du logement au Luxembourg.

Les services de la Commission rejoignent ainsi les partenaires sociaux au Luxembourg, pour lesquels la pénurie des logements et l'évolution démesurée des prix de ceux-ci est une préoccupation majeure, du fait qu'elle contribue à des déséquilibres économiques et sociaux au pays.

« L'évolution de la situation économique au Luxembourg a été tellement rapide que les scénarios démographiques et économiques qui sous-tendent les plans d'aménagement existants sont vite devenus obsolètes », peut-on lire dans le document des services de la Commission<sup>12</sup>.

La Commission montre que le rapport entre les prix et les revenus ne cesse de grimper au Luxembourg depuis 2009, alors que, dans la zone euro, ce rapport est orienté à la baisse depuis 2007.



Source : Commission européenne,  
Rapport 2017 pour le Luxembourg, p. 26

D'après la Commission, « les politiques immobilières actuelles encouragent la propriété aux dépens de la location ».

La Commission cite à cet égard aussi les récentes mesures prises dans le cadre de la réforme fiscale, à savoir, l'accroissement de la déduction fiscale pour les contrats d'épargne-logement, l'abolition de la valeur locative présumée de l'habitation principale, ainsi que le relèvement du plafond de déductibilité des intérêts débiteurs liés à un prêt hypothécaire.

<sup>12</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Rapport 2017 pour le Luxembourg, SWD(2017) 81 final, p. 27



La Commission est plutôt sceptique quant à la réduction de l'imposition des plus-values de cession réalisées sur les ventes de biens immobiliers entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 31 décembre 2017, plus-values qui ne seront imposées qu'au quart du taux normal.

La Commission européenne, dans son rapport 2017 sur le Luxembourg, décrit également le projet d'un contrat sur les terrains à bâtir (**Baulandvertrag**) : « *En outre, dans le cadre de la réforme envisagée de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il est prévu d'introduire un nouveau type d'instrument, le contrat sur les terrains à bâtir («Baulandvertrag» ). Aux termes de ce nouveau type de contrat, les autorités locales auront la possibilité d'introduire l'obligation, pour le propriétaire foncier, de construire au bout d'un délai déterminé. Les communes seront en droit d'imposer des sanctions, telles que le reclassement en terrain non constructible, dans les cas où les terrains ne sont pas utilisés.* »<sup>13</sup>

Selon les organisations syndicales, si l'offre doit impérativement être améliorée, il ne s'agit pas uniquement de construire davantage de logement mais également à la fois de soutenir le salaire des travailleurs et de contrôler les prix du marché immobilier.

### **Logement locatif**

Dans le domaine du logement locatif, la Commission européenne note que la réforme fiscale prévoit l'imposition de 50 % des loyers provenant de la location d'immeubles à des organismes conventionnés tels que l'Agence immobilière sociale.

Quant à la **subvention de loyer**, introduite à partir de janvier 2016, le document de la Commission européenne relève que « *Cette mesure a été **très peu utilisée** jusqu'à présent : les autorités n'ont reçu que 3.000 demandes, alors qu'elles en attendaient 19.600.* »

## **6.2. Recommandations des organisations syndicales**

### **- Stimulation de l'offre**

Les organisations syndicales représentatives sur le plan national ne voient pas dans les mesures prises dans le cadre de la réforme fiscale des éléments critiquables en raison du fait qu'elles sont destinées aux acquéreurs d'un logement. Dans leurs prises de position relatives à la réforme fiscale, elles ont, au contraire, plutôt critiqué la timidité de ces mesures.

En revanche, les **organisations des travailleurs partagent le scepticisme de la Commission quant à la réduction de l'imposition des plus-values de cession réalisées sur les ventes de biens immobiliers**, réduction votée déjà avant la réforme fiscale.

Les syndicats voient dans cette mesure plutôt un **effet d'aubaine** pour les vendeurs d'immeubles. L'effet recherché aurait pu être atteint de manière **plus efficace par l'annonce d'une très forte taxation des terrains et des immeubles non occupés retenus à des fins spéculatives à partir de 2018** ou encore 2019. Ainsi avertis, les détenteurs auraient eu 2 ans et demi pour vendre leurs immeubles, mais à des conditions normales.

Une autre mesure d'incitation fiscale serait une **augmentation de la fiscalité sur les plus-values de cession qui se rapprocherait plus de la fiscalité « normale »**. Ainsi, l'abattement de 50.000 EUR (ou 100.000 EUR en cas d'imposition collective) dont bénéficient les contribuables pourrait être diminué ou le taux d'imposition sur les plus-values pourrait être fixé à un niveau plus élevé. **Etant donné que beaucoup de terrains à bâtir sont détenus par des personnes qui n'ont pas le moindre mérite de les posséder, le fait de leur procurer des gains fiscaux substantiels est d'autant plus injuste**. A cette injustice s'ajoute encore une autre: celle d'imposer davantage les revenus du travail que ceux provenant d'une fortune.

---

<sup>13</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Rapport 2017 pour le Luxembourg, SWD(2017) 81 final, p. 29

De plus, en vue de mobiliser des terrains constructibles mais non bâtis, le **Conseil économique et social**, dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à « L'accès à un logement abordable » avait fait appel aux communes pour appliquer l'obligation de construire telle que prévue dans la législation et de **conférer un caractère obligatoire aux taxes communales relatives à la rétention des terrains**.

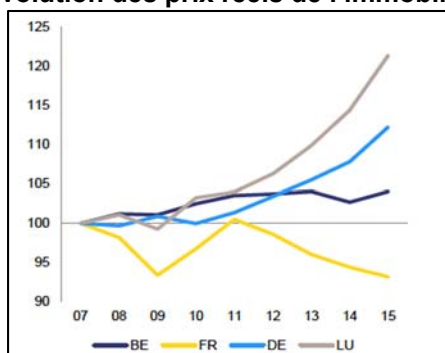
Le projet d'un contrat sur les terrains à bâtir («**Baulandvertrag**») est à saluer, toutefois, les sanctions à appliquer devraient être obligatoires, par analogie à la proposition du CES concernant la taxe relative à la rétention de terrains.

## - Régulation des prix

Néanmoins, toutes les mesures relatives à l'augmentation de l'offre de terrains à bâtir risquent d'avoir peu d'effets modérateurs sur les prix. Nous partageons en effet le commentaire de la Commission européenne qui écrit que « *des conditions financières favorables, sous la forme de taux d'intérêt peu élevés et d'un accès plus facile au crédit, peuvent avoir contribué à l'augmentation des crédits immobiliers et au maintien d'une forte dynamique des prix de l'immobilier* ». <sup>14</sup>

Or, il faut être conscient du fait que cette forte demande provient également d'investisseurs qui ne sont pas nécessairement domiciliés au Luxembourg et qui cherchent un placement attractif pour leur fortune. **La seule évolution démographique n'explique pas tout**, sinon, les prix réels de l'immobilier ne connaîtraient pas une évolution similaire en Allemagne (dont la population n'a pas progressé de 2007 à 2015) qu'au Luxembourg.

Évolution des prix réels de l'immobilier



Source : Commission européenne, Rapport 2017 pour le Luxembourg p. 25

Pour combattre la spéculation foncière, qui contribue à la progression permanente des prix, la seule augmentation de l'offre de terrains ne suffira par conséquent pas pour réduire les prix des terrains. **L'État doit contrecarrer les défaillances du marché et intervenir par un plafonnement des prix des terrains.**

Dans l'avis du CES sur l'accès à un logement abordable, les organisations syndicales ont formulé la proposition suivante : « *Il est à craindre que même une extension du périmètre d'agglomération, forcément limitée, ne pourra établir l'équilibre entre l'offre et la demande, mais au contraire, engendrera une nouvelle vague de spéculations et de rétentions de terrains. [...] Une mise sur le marché de nouveaux terrains à prix régulé exercera 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. Il s'ensuit que l'Etat devra contrecarrer les défaillances du marché et intervenir par un plafonnement des prix des terrains dans les nouvelles zones d'agglomération, par are 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.* » <sup>15</sup>

<sup>14</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Rapport 2017 pour le Luxembourg, SWD(2017) 81 final, p. 25

<sup>15</sup> CES : Avis « L'accès à un logement abordable », p. 63, 28 octobre 2013

**Les organisations syndicales demandent au Gouvernement de procéder à une analyse juridique sur la conformité d'un tel plafonnement à la législation nationale sur la concurrence qui instaure le principe général de la liberté des prix, et surtout à la législation européenne.**

La mise en place de mesures d'action contre la spéculation et la rétention foncière (plafonnement des prix des terrains, taxes obligatoires sur la rétention de terrains et les logements vides) doit en outre **être le préalable à toute extension du périmètre de l'habitat**. Sans ces mesures, l'extension du périmètre risque de déclencher une nouvelle vague de spéculation et d'annuler, en conséquence, tout impact positif en vue d'une baisse ou d'une stabilisation des prix de vente du foncier.

Le Gouvernement doit prendre des initiatives courageuses dans ce domaine. Au lieu de se concentrer sur une problématique qui se pose éventuellement à l'horizon 2060 concernant la soutenabilité des finances publiques soi-disant en faveur des jeunes générations futures, il convient de **se focaliser en matière de logement sur des solutions incisives en faveur de la jeune génération actuelle** afin de limiter les contraintes financières pour devenir propriétaire.

#### **- Doper les logements sociaux**

Dans son avis cité ci-dessus, le CES a salué que la loi dite « Omnibus » contribue à stimuler la construction de logements sociaux du fait que les promoteurs devront réserver 10% de la surface brute pour la construction de logements sociaux. La disposition précédente, qui prévoyait des logements à coût modéré uniquement pour les lotissements couverts par un PAP „nouveau quartier“ dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, e en effet été jugée insuffisante.

Les organisations syndicales rappellent en outre la recommandation du CES que les promoteurs de logements sociaux s'orientent davantage vers la construction de logements locatifs et qu'un certain quota de logements sociaux subventionnés répartis uniformément sur toutes les communes du pays soit introduit. Le CES suggérait que **le taux de logements locatifs subventionnés rapportés au nombre total de résidences principales devrait atteindre la même proportion de la population que celle qui est exposée à un taux de risque de pauvreté**.

Selon le CES, il importe d'augmenter la densité résidentielle du bâti et de stimuler davantage l'offre de logements locatifs, dont le nombre est largement insuffisant. Il faut que les propriétaires de logements non occupés aient la volonté ou soient même obligés de les utiliser ou de les mettre sur le marché.

#### **- Mieux calibrer la subvention de loyer et compléter celle-ci d'un mécanisme fiscal**

Au sujet de la subvention de loyer, force est de constater que beaucoup de bénéficiaires potentiels n'ont pas connaissance de cette aide à laquelle ils auraient peut-être droit, d'une part, et que les conditions d'octroi et les démarches administratives sont trop lourdes, d'autre part.

En ce qui concerne le peu d'enthousiasme pour la nouvelle subvention, la raison en est certainement le manque d'information quant à l'aide. Une **publicité beaucoup plus large** par les communes et les instances étatiques compétentes en renforcerait certainement le succès.

En outre, il est nécessaire d'avoir plus de détails sur le cercle des bénéficiaires. Une connaissance de tous les paramètres chiffrés des dossiers ayant obtenu une réponse négative aurait permis d'analyser la pertinence des **seuils fixés, qui pourraient bien être trop désavantageux**.

D'autre part, l'on peut se demander si le **taux d'effort** de 33% n'est pas trop élevé, puisque 1.340 dossiers ont été rejetés parce que le demandeur n'atteignait pas ce taux d'effort de 33%, mais beaucoup de demandeurs étaient proches du taux.

Une possibilité serait de **réduire le taux de faire passer ce taux à 30% ou à 25% pour élargir le cercle des bénéficiaires**.

En outre, la **condition de pouvoir justifier de revenus réguliers depuis six mois au moins** exclut les jeunes ou moins jeunes entrant dans la vie active du bénéfice de la subvention de loyer, pendant les 6 premiers mois de leur embauche.

Finalement, **les montants des loyers de référence sont homogènes au niveau national**, sans tenir compte du lieu géographique du logement. Or, les loyers peuvent diverger considérablement en fonction de la localisation de l'immeuble.

Un mécanisme fiscal complémentaire pourrait sans doute être utilement introduit, particulièrement à destination de ceux des locataires (grands oubliés de la dernière réforme fiscale) qui ne peuvent pas bénéficier de la subvention mais qui, malgré tout, se trouvent en situation d'inconfort, voire de précarité relative, qui n'ont guère d'autres choix que de louer pour continuer à vivre sur le territoire où ils exercent aussi leur activité professionnelle (refus de prêt, file d'attente pour logement social, etc.).

## 7. Socialisation du semestre européen

L'instauration d'un socle de droit sociaux devrait permettre de protéger les salariés ET les employeurs contre le dumping social et la concurrence déloyale (détachement, salaire minimum européen, etc.).

Le Conseil économique et social européen est d'avis que *« les déséquilibres sociaux aussi bien qu'économiques constituent une menace pour l'UE. Ils minent la cohésion sociale et la crédibilité politique et entravent le progrès économique »*.

Il ajoute que *« plus la politique d'austérité – qui vise principalement à réduire les dépenses – se poursuivra sans être accompagnée de mesures appropriées en faveur de la croissance, de la cohésion sociale et de la solidarité, plus il apparaîtra clairement que le creusement des inégalités sociales menace l'intégration économique et la prospérité de l'Europe »*. [...]

*« Le socle européen des droits sociaux devrait avoir pour but de contribuer à la mise en œuvre effective de l'acquis social juridique existant ancré dans le droit primaire et secondaire de l'UE en matière de droits sociaux et du travail »*.

Dans l'attente de l'aboutissement d'un éventuel socle des droits européens par l'adoption d'un protocole social ajouté aux Traités et/ou un droit social européen dérivé des Traités, le Luxembourg pourrait jouer les précurseurs en se dotant d'ores et déjà d'objectifs chiffrés

En plus des propositions déjà sur la table, cet ensemble de droits sociaux doit notamment comprendre les droits suivants : droit à une mise en œuvre effective du contenu du texte et à des sanctions efficaces ; droit à des mesures plus favorables ; droit à la non-régression ; droit au travail ; droit à la dignité au travail ; droit à un temps de travail compatible avec les besoins personnels ; droit à la liberté d'expression sur le lieu de travail ; droit à une protection spécifique pour les personnes vulnérables, handicapées, jeunes, crowd workers etc. ; droits collectifs des travailleurs.

**Le respect de l'autonomie des partenaires sociaux doit être assuré, de même que la convergence par le haut des législations sociales et du travail dans les pays européens.**

Les dispositions suivantes iraient dans le sens d'un socle effectif de droits sociaux : revoir la législation européenne pour les personnes dans des relations de travail déguisées et fragilisées ; définition claire du travailleur (rémunération adéquate, conditions de travail équitables) ; droit à l'éducation et à la formation ainsi que des droits en matière de sécurité sociale (chômage, maladie, pension), et cela sans préjudice de règles plus favorables adoptées par les partenaires sociaux au plan national ; prohiber les types de contrats de travail hyper-flexibles ; protections au moins aussi élevées qu'actuellement dans l'optique de la révolution de l'économie numérique ; instauration d'un salaire minimum européen fixé à 60% du salaire médian dans chaque pays ; inscrire dans les traités des critères contraignants de convergence sociale (taux de chômage inférieur à 5%, taux de pauvreté inférieur à 5%, taux de mal-logés inférieur à 3%, taux d'illettrisme à l'âge de 10 ans inférieur à 3%, aide publique au développement supérieure à 1% du revenu national brut (RNB), etc.

## III Synthèse des recommandations des organisations syndicales en vue de la finalisation du PNR et du PSC

Considérant la contribution salariale à la première réunion du dialogue social national relatif au semestre européen 2017 (« *Bien réfléchir pour bien agir... et éviter la chute !* »), les éléments suivants devraient être retenus dans le cadre du semestre national en vue de la réalisation des objectifs tant nationaux de la stratégie UE-2020 qu'européens de renforcement de la croissance et des investissements en Europe au sens de la recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro [COM(2016) 726 final].

Le Luxembourg en tant que membre fondateur de l'UE et de la zone euro se doit d'agir en modèle pour doper la croissance luxembourgeoise et participer à l'effort de redressement européen en soutenant la demande intérieure et socialiser le semestre européen. Cette nécessité a non seulement été relevée par le ministre des Finances lors de la séance publique du 8 décembre 2016 à la Chambre des Députés, mais c'est aussi ce que constate la Commission européenne dans son évaluation du Luxembourg : « *d'après les estimations, la consommation privée et la consommation publique ont apporté une contribution positive et constante à la croissance en 2016, dans le droit fil des évolutions observées au cours de la dernière décennie* ». Selon les prévisions de l'hiver 2017, « *cette forte dynamique [économique] devrait se poursuivre en 2016 et au cours des deux années suivantes [...] La demande intérieure devrait remplacer les exportations nettes en tant que principal moteur de la croissance.* »

Du côté du **Programme national de réforme**, il conviendrait d'inclure les décisions suivantes.

### **Concernant le soutien à la croissance, les revenus et la lutte contre la pauvreté et les inégalités**

#### **- Révision structurelle du RMG**

Si le SSM est un régulateur modeste de la rémunération du travail, le RMG, garantie de ressource minimale pour les citoyens, est un correctif des bas salaires en fonction de la composition de la communauté domestique. Dans l'attente de la réforme du RMG en instance et dont il faudra définir adéquatement le niveau, rappelons que le revenu minimum garanti n'a par exemple pas bénéficié de l'ajustement à l'évolution des salaires réels, comme cela aurait dû se faire, le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et 2015.

Le retard pris par le RMG par rapport au SSM qui, lui, a été ajusté régulièrement atteint 1,7 point de pourcentage au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

En plus de ce rattrapage, un coup de pouce structurel supplémentaire dans le cadre de l'introduction du REVIS serait le bienvenu.

#### **- Révision structurelle de l'indemnisation du chômage**

Le taux de risque de pauvreté élevé des demandeurs d'emploi au Luxembourg et le pourcentage élevé de demandeurs d'emploi non indemnisés indiquent clairement la nécessité d'améliorer leur protection sociale et leur indemnisation, notamment au niveau de la durée d'indemnisation relativement faible au Luxembourg et parmi les plus faibles de l'UE-15. En outre, relativement au niveau de vie, le plafond annuel d'indemnisation fait également partie des plus faibles de l'UE-15.

#### **- Soutien aux (petites) pensions**

Les coups de boutoir depuis le début des années 2000 au système de pensions ont provoqué un décrochage des pensions par rapport à l'évolution des salaires (modulation du mécanisme d'ajustement des pensions entre 2005 et 2015), pour une perte cumulée de l'ordre de 2,6% qui s'applique à toutes les pensions perçues sur cette période que la neutralisation de l'ajustement négatif des pensions de 2014 (-0,3%) n'a pas compensé, alors qu'en outre l'ajustement positif de 2015 fut également neutralisé (0,4%).

De plus, le décalage supplémentaire de deux années dans la revalorisation des pensions échues après le 31 décembre 2013 (introduit par la dernière réforme) constitue également une perte structurelle qui est ancrée dans la législation portant sur l'assurance pension.

Il convient dès lors de définir les voies et moyens de procéder à un rattrapage en donnant un coup de pouce structurel aux pensions, et au minimum aux petites pensions (e.g. par un mécanisme visant la

pension minimale et/ou par un mécanisme visant les majorations forfaitaires, voire une prime unique).

#### - **Revalidation structurelle et fiscale du salaire minimum**

Le salaire minimum à son niveau actuel est un trop bas salaire, paupérisant et le plus en inadéquation avec le niveau de vie local et le niveau de productivité général.

Une augmentation structurelle du SSM d'au moins 10% permettrait d'améliorer la situation des bas salaires et d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs rémunérés au minimum légal.

L'exonération fiscale du salaire minimum devrait voir le jour, en lieu et place d'une imposition à un taux marginal de 12% en classe 1 ; ce dernier a en effet également besoin d'un coup de pouce fiscal pour atteindre un niveau décent.

#### - **Soutien généralisé aux salaires**

Considérant les évolutions salariales au cours des dix dernières années, il s'avère primordial de donner un coup de pouce aux salaires, par exemple par la fixation d'un écart temporel maximal entre deux tranches indiciaires.

#### - **Revalorisation des prestations familiales**

Le montant uniforme proposé par le gouvernement dans le cadre de la réforme des prestations familiales entraîne une dégradation pour les enfants qui naîtront après l'entrée en vigueur de la loi. Ce montant est substantiellement inférieur au montant moyen précédemment versé par enfant et doit être relevé en conséquence.

Les familles ont subi en outre une perte, en termes réels, de 19% en raison de l'abolition de l'indexation des prestations familiales en 2006.

La réintroduction d'une procédure automatique ancrée dans la loi en matière d'adaptation des prestations familiales est impérative mais toujours pas en vigueur. Ce mécanisme devra être obligatoire, systématique et non conditionné à des ressources budgétaires suffisantes.

### ***Concernant le marché de l'emploi, le dialogue social et le système éducatif et de formation***

#### - **Licenciements économiques et maintien dans l'emploi**

Il est indispensable de procéder à une révision plus globale de toutes dispositions légales en matière de licenciements collectifs, de plan de maintien dans l'emploi, de plan social mais également de faillites afin de garantir la cohérence entre les différentes dispositions légales qui interagissent mutuellement et de renforcer ainsi les intérêts des salariés.

Face à la crise et ses répercussions négatives sur l'emploi, il est apparent que le chômage a changé de nature. Le chômage social d'avant la crise est devenu un chômage économique due à la crise qui a débutée en 2008. Si nous n'arrivons pas à adapter les instruments de lutte contre le chômage aux nouvelles réalités, le Luxembourg court prochainement le risque de faire face à un chômage structurel.

Le Luxembourg doit donc développer de nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage en discutant et en analysant tout modèle, système ou initiative susceptibles de favoriser la sauvegarde de l'existence du salarié et de sa famille par un maintien dans l'emploi des personnes victimes d'un licenciement.

Les licenciements économiques sont à réglementer plus strictement et les droits des représentants des salariés dans le cadre des licenciements économiques tant individuels que collectifs doivent être renforcés.

Un licenciement économique ayant pour objet de réduire le nombre des salariés ou leur niveau de rémunération ne doit être considéré comme légal que dans le but unique de garantir la viabilité ou la survie d'une entreprise dont la situation financière se dégrade progressivement, en excluant toutefois la prise en considération d'un changement purement temporaire ou limité affectant le carnet des commandes ou un autre élément de la situation économique.

En outre, il faudra tenir compte des départs volontaires négociés pendant une période allant jusqu'à six mois précédant le plan de maintien dans l'emploi ou le recours aux licenciements collectifs et les prendre en considération dans les seuils fixés pour déclencher le recours au plan de maintien dans l'emploi ou le recours aux licenciements collectifs.

La législation actuelle sur les plans de maintien dans l'emploi est connue pour son inefficacité

exemplaire. Il n'y a aucun caractère contraignant dans la procédure. Des licenciements économiques ne sont souvent pas signalés au comité de conjoncture. Et peu de plans de maintien de l'emploi sont conclus, sauf s'ils sont incontournables afin d'obtenir une participation supplémentaire de l'État aux frais du chômage partiel ou de l'indemnité de préretraite. Mais dans ces cas, leur contenu est minimal.

À part le fait que cette législation doit devenir plus contraignante, il est indispensable de l'associer avec la procédure concernant les licenciements collectifs, afin qu'elle puisse produire ses effets en amont de tout plan social prévoyant des licenciements.

#### - **Législation sur les faillites**

Les organisations syndicales se prononcent en faveur d'une législation sur les faillites qui renforce considérablement les droits des travailleurs concernés par la faillite, notamment en ce qui concerne la garantie et le recouvrement des sommes qui leurs sont dues. Les droits des salariés en cas de faillite devraient être au moins similaires aux droits des salariés licenciés pour motif économique, alors qu'ils sont actuellement beaucoup moins favorables, notamment s'il s'agit de salariés avec une ancienneté élevée.

Le volet préventif d'une réforme de la législation sur les faillites devrait consister dans l'adaptation de la législation en matière de marchés publics, plus spécialement en y inscrivant des obligations sociales et environnementales à respecter par les prestataires qui participent à ces procédures en vue de l'obtention d'un marché public, de façon à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit plus synonyme d'offre la moins chère. La législation devrait en outre prévoir l'exclusion de la procédure des entreprises qui n'ont pas respecté la législation sociale (droit du travail et sécurité sociale).

#### - **Volet préventif du droit du travail**

En matière de prévention des licenciements, la législation sur le contrat de travail joue également un rôle important. La multiplication des contrats de travail à durée déterminée, des contrats intérimaires et des stages ôte toute perspective aux salariés concernés dont la carrière finit souvent dans un cul-de-sac, puisque ces contrats atypiques ne sont souvent pas la voie qui aboutit à un contrat à durée indéterminée. Le contrat à durée indéterminée n'est pas un privilège, et au lieu de susciter des rivalités entre les salariés à CDI et à CDD (insiders vs outsiders), il serait hautement temps de promouvoir à nouveau les relations de travail stables, qui ont des avantages tant personnels que macroéconomiques.

Plus spécialement en ce qui concerne les stages, il est demandé une législation qui contienne des dispositions relatives à une rémunération obligatoire à accorder au stagiaire et à la protection sociale de celui-ci.

#### - **Dialogue social infranational**

À côté de la relance du dialogue social au niveau national, l'OGBL, le LCGB et la CGFP se prononcent également en faveur d'un renforcement du dialogue social au niveau des entreprises, qui peut s'exprimer à travers des accords interprofessionnels et des conventions collectives de travail.

#### - **Compte épargne-temps**

Une réglementation des comptes épargne-temps (CET) sur base de l'avis afférent du Conseil économique et social fait toujours défaut. Le cadre légal y relatif devrait donner la priorité à la mise en place des comptes épargne-temps uniquement par accord national/interprofessionnel ou convention collective.

Les CET ne se situent en aucun cas dans un cadre de flexibilisation de la durée du travail, mais constituent un instrument nouveau d'organisation du travail permettant aux salariés de reporter librement des périodes de travail économisées, dans les limites légales et conventionnelles, à une période ultérieure en vue de la réalisation d'un projet personnel.

#### - **Conciliation vie privée/professionnelle**

Un accord relatif au droit à la réduction individuelle de la durée du travail devrait être négocié afin de permettre aux salariés de suivre des formations plus intensives, aux salariés ayant des responsabilités familiales de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et aux seniors de bénéficier d'un passage plus lisse de la vie active vers la retraite.



## - **Investir dans le système éducatif et réformer la formation professionnelle continue**

Dans le cadre des transformations de l'économie nationale qui sont une constante de l'économie, comme l'histoire économique nous l'enseigne ou comme les éléments prospectifs de changement technologique ou encore climatique le laissent entendre, il convient d'investir massivement dans le système éducatif. Ces investissements auraient pour finalité que le système éducatif offre de meilleures chances pour résorber *ab initio* les handicaps d'opportunité, mais garantisse aussi un droit véritable à la formation continue individuelle et collective.

Les organisations syndicales constatent malheureusement que les nouvelles modifications proposées par le projet de loi sur la formation professionnelle ont comme seul et unique objectif de réaliser des économies financières et qu'aucune mesure proposée n'aborde l'aspect qualitatif de la gestion de la formation en entreprise, respectivement qu'aucune d'entre elles n'incite davantage les entreprises à investir dans les compétences de leurs salariés.

Il importe donc de réformer globalement un des éléments fondamentaux de notre démocratie sociale : la formation professionnelle continue. Il est proposé d'orienter la réforme dont question en développant quatre priorités essentielles : a) introduire un principe général qui confère un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie ; b) introduire un véritable droit à la qualification ; c) créer un droit d'accès à l'orientation professionnelle ; d) repenser l'actuel système de financement de la formation professionnelle continue.

### **Concernant la fiscalité**

#### - **Redonner du pouvoir d'achat**

La fiscalité doit pouvoir faire davantage en faveur du pouvoir d'achat des contribuables notamment par la revalorisation et l'indexation du barème fiscale, l'exonération du SSM et la réduction supplémentaire de la « bosse des classes moyennes ».

#### - **Une fiscalité mieux équilibrée**

Un meilleur équilibre doit être trouvé entre revenus du travail et du capital, en faveur des premiers alors que les seconds paient, pour un revenu donné, cinq fois moins d'impôts. De ce fait, des concentrations et des écarts intergénérationnels peuvent se créer à l'abri d'une législation accommodante vis-à-vis des hauts revenus, du patrimoine et de la transmission de celui-ci

Or, la principale courroie de transmission des inégalités est fiscale et réglementaire. In fine, cette situation de déséquilibre mène dans les faits à un traitement de faveur des individus les plus aisés. Ainsi, une récente évaluation de l'ACD a chiffré à près de 200 millions le déchet fiscal du système actuel des stock-options.

Comme l'ont montré récemment plusieurs études internationales, la réduction des inégalités par le biais de la fiscalité et des transferts sociaux offrirait en outre un effet bénéfique sur la croissance économique. Autrement dit, les économies tendent à dysfonctionner ou à fonctionner de manière suboptimale quand une part croissante du revenu national revient à une partie de plus en plus infime de la population, comme actuellement au Luxembourg.

Les éléments suivants devraient être étudiés :

- les dividendes sont exonérés à 50% de leur montant ce qui constitue une faveur énorme aux actionnaires par rapport aux salaires intégralement imposables (les revenus du capital sont imposés selon barème et bénéficient donc également du revenu exonéré de 11.265 euros en classe 1) ;
- les revenus du capital bénéficient en plus d'une tranche exonérée de 1.500 euros, voire 3.000 euros en classe 2. Cette faveur pour les détenteurs de capitaux doit être abolie (l'épargne dite populaire - dépôts, titres et obligations de l'État - a vu ses revenus exemptés jusqu'à 1.500 euros dans les années 1990 ; or la tranche exonérée de 1.500 euros de revenus de capitaux ne concerne à présent plus le paiement d'intérêts de cette épargne populaire, et les revenus de la seule épargne-logement se trouvent exonérés) ;
- les stock-options constituent du point de vue fiscal un avantage en nature salarial estimé dans certains cas à 17,5% de la valeur sous-jacente du titre au moment de l'octroi de l'option. En outre, selon le moment de la levée de l'option et de la revente des titres, la plus-value sur cette dernière



peut être exonérée dans certains cas ; il existe une marge suffisante pour améliorer l'imposition de cet avantage en nature, qui pourrait même carrément être imposé à 100% et ainsi être considéré comme un revenu salarial à part entière ;

- réintroduction de l'impôt sur la fortune ;
- hormis pour l'habitation personnelle, la question des plus-values exonérées se pose globalement. Il en est de même pour l'impôt foncier et les droits de succession qui devraient être augmentés tout en prévoyant des exonérations permettant de ne pas affecter le commun des contribuables.

## **Concernant le régime général de retraites et l'assurance dépendance**

### **- Favoriser une transition douce entre temps professionnel et temps de retraite**

L'augmentation de l'âge légal de départ n'est pas recevable. L'allongement de la vie active, c'est-à-dire combler l'écart entre l'âge réel du départ à la retraite ( $\pm$  61 ans) et l'âge légal (65 ans) doit être obtenu par des mesures incitatives et facilitant la transition entre vie active et retraite, et favorisant l'emploi de seniors dans les entreprises.

Un droit réel à la retraite progressive devrait être introduit. Une retraite progressive, à condition toutefois que certaines conditions (notamment en matière de période de stage) soient respectées, permettrait 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.

### **- Instaurer une politique de gestion des âges**

Il est un fait que les travailleurs âgés sont proportionnellement les plus concernés par le chômage au Luxembourg et que le chômage de longue durée a augmenté de façon considérable. Face à cette situation préoccupante, une véritable politique contraignante de gestion des âges fait toujours défaut. Celle-ci contiendra des dispositions relatives aux éléments suivants :

- amélioration des conditions de travail et prévention des situations de travail difficiles avec un potentiel de séquelles sur le plan de la santé ;
- fusion des différents services de santé au travail en un seul véritable service public de santé au travail ;
- garantie d'embauche ou de maintien effectif des salariés âgés dans l'emploi ;
- création de nouvelles dispositions légales permettant de cumuler un travail à temps partiel avec une pension de vieillesse partielle, ceci sur la base d'un véritable droit au travail à temps partiel ;
- extension de la préretraite « travail posté et de nuit » à d'autres conditions de travail pénibles.

### **- Meilleure prise en compte des évolutions sur le marché de l'emploi**

Les changements structurels et sociologiques sur le marché de l'emploi ont pour conséquences des périodes d'études qui s'allongent graduellement et qui retardent le début de la « vie cotisable ». La numérisation de l'économie pourrait aussi contraindre à l'avenir à des périodes de reconversion nécessitant la reprise de cycles d'études qui morcelleront la carrière cotisable.

Dans ce contexte, il importerait de valoriser les années d'études de ceux qui s'y consacrent. Ce dispositif offrirait ainsi aux étudiants et travailleurs des gages de sécurité au sein du pilier public des retraites face au processus de mutation enclenché vers une société européenne de la connaissance, moyennant un renforcement généralisé du niveau d'études des jeunes.

Pour inclure à la fois les éventuels résidents non boursiers, les frontaliers ou les primo-arrivants en plus des résidents boursiers, il est proposé d'instituer le rachat généralisé des années d'études supérieures jusqu'à un total de neuf années. Le rachat pourrait s'opérer sur la base d'une fois le salaire social minimum (étudiant) en cours lors des années d'études.

Cette mesure aurait l'avantage de couvrir l'ensemble de la population active et de permettre, par exemple, aux frontaliers ou aux immigrés de première génération de pouvoir bénéficier des majorations proportionnelles (échelonnées) pour leurs années d'études.

### **- Financement du système de pension**

De manière générale, la hausse des cotisations sociales, voire de leur déplafonnement, doit

commencer à être traitée. La marge de manœuvre est confortable si nous comparons nos taux de cotisations à ceux des pays voisins et partenaires.

#### - **Réforme positive de l'assurance dépendance**

La réforme de l'assurance dépendance doit prendre un tournant positif alors que le projet en instance risque de conduire à des dégradations des prestations fournies et n'améliore pas la qualité du système.

### **Concernant le logement**

#### - **Régulation du marché de l'immobilier**

Si l'offre doit impérativement être améliorée, il ne s'agit pas uniquement de construire davantage de logement mais également à la fois de soutenir le salaire des travailleurs et de contrôler les prix du marché immobilier.

Une meilleure régulation du marché de l'immobilier, qui est régulièrement mis à l'index par la Commission, est nécessaire notamment par le truchement de taxes obligatoires sur la rétention de terrains ou de logements vides.

Si un effort intéressant et qu'il convient de souligner a été entrepris par le récent subventionnement des loyers encours de révision, un mécanisme fiscal complémentaire s'avérerait sans doute utile, particulièrement pour ceux des locataires (grands oubliés de la dernière réforme) qui ne peuvent pas bénéficier de la subvention mais qui, malgré tout, se trouvent en situation d'inconfort, voire de précarité relative en ayant guère d'autres choix que de louer pour continuer à vivre sur le territoire où ils exercent aussi leur activité professionnelle (refus de prêt, file d'attente pour logement social, etc.).

### **Concernant la socialisation du semestre européen**

Dans l'attente de l'aboutissement d'un éventuel socle des droits européens par l'adoption d'un protocole social ajouté aux Traités et/ou un droit social européen dérivé des Traités, le Luxembourg pourrait jouer les précurseurs en se dotant d'ores et déjà d'objectifs chiffrés

En plus des propositions déjà sur la table, cet ensemble de droits sociaux doit notamment comprendre les droits suivants : droit à une mise en œuvre effective du contenu du texte et à des sanctions efficaces ; droit à des mesures plus favorables ; droit à la non-régression ; droit au travail ; droit à la dignité au travail ; droit à un temps de travail compatible avec les besoins personnels ; droit à la liberté d'expression sur le lieu de travail ; droit à une protection spécifique pour les personnes vulnérables, handicapées, jeunes, crowd workers etc. ; droits collectifs des travailleurs.

Le respect de l'autonomie des partenaires sociaux doit être assuré, de même que la convergence par le haut des législations sociales et du travail dans les pays européens. Les dispositions suivantes iraient dans le sens d'un socle effectif de droits sociaux : revoir la législation européenne pour les personnes dans des relations de travail déguisées et fragilisées ; définition claire du travailleur (rémunération adéquate, conditions de travail équitables) ; droit à l'éducation et à la formation ainsi que des droits en matière de sécurité sociale (chômage, maladie, pension), et cela sans préjudice de règles plus favorables adoptées par les partenaires sociaux au plan national ; prohiber les types de contrats de travail hyper-flexibles ; protections au moins aussi élevées qu'actuellement dans l'optique de la révolution de l'économie numérique ; instauration d'un salaire minimum européen fixé à 60% du salaire médian dans chaque pays ; inscrire dans les traités des critères contraignants de convergence sociale (taux de chômage inférieur à 5%, taux de pauvreté inférieur à 5%, taux de mal-logés inférieur à 3%, taux d'illettrisme à l'âge de 10 ans inférieur à 3%, aide publique au développement supérieure à 1% du revenu national brut (RNB), etc.

Concernant le **Programme de stabilité et de croissance**, les résolutions politiques suivantes devraient trouver leur place.

Dans un contexte de hausse démographique à l'horizon 2060 jusqu'au million d'habitants, la nécessité de maintenir les flux d'investissements tient à la fois de la démographie mais aussi de considérations liées au dynamisme futur de la productivité, dans l'intérêt du renforcement de la base économique et d'emploi du pays et dans le respect de la protection de son environnement social et naturel. Dès lors qu'il remplit ces critères, un déficit budgétaire est donc parfaitement légitime.

Les investissements d'avenir, durables et sociaux, seront maintenus à un haut niveau, voire accentués ; ceux-ci ne peuvent toutefois aucunement se réaliser au détriment des dépenses courantes.

À côté d'une politique salariale positive concertée, dans le cadre d'un modèle de croissance par les salaires bien plus significatif, face à l'importance globale de la demande intérieure pour l'Europe, que les pratiques actuelles de désinflation salariale et de transferts du travail vers le capital, la stimulation de la demande intérieure passe par l'introduction progressive de la véritable règle d'or des finances publiques (avec pour objectif d'immuniser une partie de l'investissement public), voire d'un véritable Trésor européen pour financer, sans les mutualiser, les investissements futurs des États membres.

Si le niveau de l'investissement public est relativement élevé au Luxembourg, il importe de continuer, voire d'accroître l'effort en vue de renforcer la croissance et les investissements en Europe au sens de la recommandation du Conseil concernant la politique de la zone euro [COM(2016) 726 final], mais également pour procéder au rattrapage infrastructurel rendu nécessaire par les évolutions démographiques.

Si le Luxembourg pourrait déjà précéder les recommandations qui seraient formulées au sujet des investissements publics à l'aune d'une nouvelle règle d'or (qui a existé dans la constitution allemande jusqu'en 2009 ou est suivie au Royaume-Uni), il bénéficierait en tout état de cause grandement des effets conjoncturels induits et autoalimentés par cette approche budgétaire modernisée sur le plan européen, lui dont la croissance économique est en moyenne, selon les approches, entre 2,3 à 2,9 supérieure à celle de la zone euro.

Le Luxembourg devrait attirer l'attention dans son actualisation du PSC sur l'utilité primordiale d'un tel mécanisme pour la zone euro.

---

Luxembourg, le 13 mars 2017