



TRADE UNOIN INPUTS TO THE SECOND PHASE OF THE SOCIAL CONVERGENCE FRAMEWORK – EUROPEAN SEMESTER 2025

This document reports trade union views and proposals, from ETUC member organisations, to tackle social challenges in countries experiencing extensive social divergences according to the Joint Employment Report - Semester 2025.

Country Specific Inputs in this document reflect contents of the consultation run with DG Employment and Social partners on the 7th of March 2025.

The ETUC wants to underline the relevance of the exercise run on the 7th of March and wants to give voice to the requests that all participants made to continue the dialogue at national level between national governments and national social partners.

Content

BULGARIA.....	2
HUNGARY	6
ITALY.....	9
LITHUANIA.....	13
LUXEMBURG	16
ROMANIA	32
SPAIN.....	39



BULGARIA

In-person and virtual dialogue with the European Commission for countries under Social Convergence Framework 2nd - 07.03.2025

Bulgarian trade unions - CITUB

In connection with the topic of I will share the following things about Bulgaria:

The main points set out in the European Commission's report on the performance of our country in terms of employment can be grouped into the following three findings:

First, Bulgaria faces challenges related to the formation of digital skills that respond to the dynamic changes in the labour market and which, if not resolved, would have an adverse effect on the growth rates of productivity and competitiveness.

Unfortunately, the level of digital skills in our country still remains among the lowest levels at the European level, which is a significant long-term problem, especially against the backdrop of rapidly developing processes related to digitalization and the penetration of artificial intelligence into every sphere of society. The risks facing the labour market are great due to the emerging transformations, which in turn requires the adaptive capacity of workers. In this regard, the good rates of economic growth that our country has had in recent years are at risk, as the long-term goal of reaching a real convergence.

The second - our country, despite some positive trends in recent years, still has to deal with challenges in the formation and subsequent upgrading of digital skills among the population.

This second finding, a continuation of the previous one, is also key for Bulgarian society. The positive trends mentioned in it are also a consequence of the efforts made by the Bulgarian authorities in this direction. A good example is the national campaign for the acquisition of digital skills launched at the end of 2023, the goal of which is to reach five hundred thousand people of the economically active population. This represents about 13% of the economically active population, and should undoubtedly be defined as an ambitious goal. An achievement of the outlined plan is the fact that the project is primarily focused on the group of the unemployed, as well as on people with low educational qualifications. In this regard, it is necessary to emphasize the key role of the trade unions, which are among the largest partners of the state, significantly supporting the implementation of this process. In this regard, the latest analysis of the



Commission shows that there is an improvement in the situation in Bulgaria. The main question is whether the current pace is satisfactory for achieving the goal? This is an open-ended question, but as a consequence of the recommendation, the answer is rather – it is not enough.

The third main conclusion is related to the fact that the labor market in our country is improving – which is undoubtedly good news. Despite the positive conclusion, the Commission notes that our country still faces the challenge of how to increase the opportunities for inclusion in the labor process of people with special needs (disabled people) and young people.

This third conclusion corresponds to what is happening in the country. The labor market is currently experiencing some of its best moments in recent years, with employment rates (73.6%) and unemployment (3.8%) above the average within the Union. On the other hand, the increasingly felt shortage of labor in the country requires targeted measures and policies that integrate all possible groups of society of working age into the labor market. It can be said that this is the most significant challenge facing the Bulgarian economy in the coming years.

As a positive, it should be noted that the new mechanism for determining the minimum wage (Art. 244 of the Labor Code) - stimulates the inclusion of people in the labor market. Currently, the minimum wage in the country is 1077 leva or about 550 euros. A comparison with 2023 (the year before the introduction of the mechanism) the growth is 38%. In reality, the specific mechanism (formula) allowed the statutory minimum wage to grow at an outpacing pace compared to the general level of wages in the country. In this way, conditions are created for low-paid workers to cover their own and those of their families' needs (living wage - benchmark). The data from our country shows that the growth of the minimum wage leads to an increase in employment.

As a summary of the main points presented so far, it should be mentioned that all three findings presented correspond to what is happening in Bulgaria. In this regard, the specific problems noted in the European Commission report in our country cannot be pointed out.

Key points where serious efforts are needed to improve inequalities in Bulgarian society.

Regarding the S80/S20 indicator, Bulgaria continues to lead in the negative aspect. In this regard, it should be mentioned that more ambitious steps are needed in the next few years, although it is important to mention that good results have been achieved in the last few Budgets of the country.

Regarding the steps that need to be taken to improve the current situation in the country, they can be summarized in the following directions:



- **Implementation of the practice of equalizing the disparities in the remuneration of civil servants.**

The differences in salaries for the same expert position between different structures are significant, which necessitates the implementation of a method that would allow this difference to be reduced. This is one of the tools that would contribute to limiting inequalities in society.

- **Change in the methodology for determining the poverty line, including taking into account inflation rates for basic food products.**

The adequate determination of this key indicator is a major cornerstone that allows people who fall into the lowest income groups of Bulgarian society to increase their income to some extent, so that some of them can leave the group of those at “risk of poverty and social exclusion”. For years, the Confederation of Bulgarian Trade Unions (CITUB) has been insisting on a change in the way the poverty line is determined so that the relevant transfers can fulfill their function – namely, to limit inequalities

- A key element that will allow our country to improve the situation of its citizens in relation to poverty is the **Directive on adequate minimum wages**. Unfortunately, the transposition process has not yet been completed in our country, which in turn has a negative impact on the efforts made to reduce inequalities in Bulgaria.

In addition, the following important cases for our country should be noted:

- The **need for a derogation** with regard to the requirements of the structural-fiscal plans introduced at the European level from 2025:
- ✓ Indeed, the new structural-fiscal plans aim to reduce debt at the European level, which can be defined as a good goal. However, the question arises because these plans should apply to all member states, given that countries such as Bulgaria have been fiscal excellence for years. In this regard, due to the specifics of the current budget procedure, such a measure is of key importance for our country.
- ✓ A consolidation step of 0.4% within four years is a significant burden for the fair distribution of funds from the country's state budget.
- The demands of the trade unions in Bulgaria for **changes in the country's tax system**



- ✓ The introduction of a tax system based on a more balanced ratio between direct and indirect taxes, which in our country is about 35:65% in favor of indirect taxes. On average in the EU, this ratio is positioned around 50% to 50%.
- ✓ A change in the social system related to an increase in the rates deducted for the Pension Fund - a mandatory step regardless of its unpopularity.

In conclusion, it should be noted that there are no specific consultations regarding the European Semester between the government and the trade unions in Bulgaria. In practice, the cases addressed in the European documents are part of separate discussions between the social partners, affecting problems of different nature. The main problem is not so much that there are no meetings, but rather that the necessary results are not achieved. I know that this problem is not only for Bulgaria, existing in one form or another in every other European country, but its effect is unfavorable to social dialogue.



HUNGARY

2025 EUROPEAN SEMESTER CONSULTATION – SOCIAL CONVERGENCE AND INEQUALITIES – THE MAIN HUNGARIAN STATEMENTS

At the consultation on social inequalities held by the Commission's Directorate-General for Employment and Social Affairs in the framework of the 2025 Spring EU Semester, the Hungarian trade union side was represented by László Csaba Pap (SZEZ).

On the trade union side, we appreciate the inclusion of the issue of social convergence in the Semester process, in line with the European Social Pillar, as this is a recurring challenge for trade unions in terms of employee advocacy and the reduction of social inequalities. We also consider useful the ETUC's involvement in the preparation of the consultation.

From the statements made by the HU trade unions' side we highlight the following ones:

- we gave a brief overview of the political environment in Hungary, the economy and the society as well as the social conditions,
- Hungarian domestic politics is characterized by division, fragmentation and by so-called emergency governance that has centralized the government activity for the recent years that as a result greatly narrows the democratic decision-taking mechanisms,
- the scope for trade unions in the field of the protection of the interests of workers and employees has been reduced by the government's deliberately restrictive measures,
- the penalties and withdrawals imposed due to the violation of certain EU directives have already caused billions of euros in losses for the society, the economic actors and the employees,
- Hungarian society has become even more fragile and divided today, with workers being the main victims, while a narrow, preferred group enjoys the benefits.

Economic indicators

- Since 2020-21, the GDP, budget and government debt forecasts made by the government have consistently proven to be incorrect, despite the slow recovery from the recession that began in 2024,
- the government has set inflation at 3.2 percent for 2025. However, inflation is currently expected to be 4% or higher by the end of the year. According to the latest forecast of the National Bank of Hungary, annual inflation will be between 4.6 and 5.1 percent. Banks forecast even higher inflation rate of up to 5-5.6%
- it is in the Trade Unions' interest to recover the country economically in 2025, but our economy is still exposed to changes in the international market, demand, energy and transport. This exposure is even further increased by the consequences of the unpredictable policies of the new US administration.

The situation of Hungarian workers

- their situation is divided, employment in Hungary is high even by EU standards, but long-term unemployment is a serious challenge,



- the Hungarian labour market remains stable, but we have experienced a slight increase in the unemployed labour force intensity rate - 4% in January 2025, 4.5% in February. The number of employed persons was 4.6 million, and the number of unemployed ones was 200,000.
- workers and employees, all those living on wages and salaries are exposed to their employers' wish and capacity to raise adequately their wages. The real losers are the pensioners whose benefits increased only by 3.2 percent in January 2025 for the whole year. The trade unions and the pensioners' organisations have recently initiated a mid-year pension correction measure by the government,
- real wages in Hungary are in the lower segment compared to the European level, they have increased in certain sectors, but the decline in purchasing power is generally typical,
- the Hungarian economy is highly exposed to foreign investors, but their investments have little added value, that increases our vulnerability, the layoffs of manual workers in industrial sectors increased in the first months of 2025,
- in the case of SME companies, their employees are unable to respond to their grievances with advocacy tools,
- several recent measures taken by the government worsened the financial and social situation of wage earners, such as the relaxation of mandatory training and health and safety requirements for employees in a wide range of occupations, the prohibition of collective agreements in the field of healthcare, abolition of the right to strike in the public sector, and the prohibition of deductions and transfers of union dues by the employers in the public sector,
- as a result of the above dissatisfaction is growing in the fields of education, health and even public administration, which is reflected in the demonstrations that have been and will continue to be expected by judges or civil servants and officials. The government's wage increase measures continuously favor higher earners.

Trade unions' opportunities

- the advocative opportunities of trade unions in Hungary are limited, there is still a lack of social dialogue, especially with government actors, and the reconciliation of interests is at most formal,
- the influx of foreign labour from the far East region is increasing, which is also a necessity for employment, despite the government's anti-migrant narrative,
- the outlook is not favourable for the time being, but in the light of next year's elections and the government's established practice, targeted measures are expected to benefit certain social groups – but it is unlikely to bring long-term benefits,
- in the future, the importance of international trade union cooperation will be appreciated on the trade union side, so we highly value the cooperation with ETUC,
- we agreed with the critical statements by the representative of the Hungarian employers and of the small and medium-sized enterprise sector regarding government measures, the real economic situation, the consequences of high inflation and the ineffective management of social challenges,



- we agree with the position of the employers' side, according to which the Hungarian economy must be retuned to high value-added production, the entire education system must be modernized and our human resources must be expanded,

-in the absence of this, the phenomenon of "brain drain", emigration and population decline will continue.

We agreed with the assessments made by the Directorate-General for Employment in the Commission's introduction, according to which there are a number of controversial issues in the Hungarian-EU relationship that do not facilitate the access to EU funds and, consequently, the exit of the Hungarian economy from the recession state, the reduction of social divisions or the strengthening of trust.

We appreciate the objective of the Semester to promote the improvement of Hungary's economic and social performance and the reduction of social imbalances – these are the fundamental interests of the Trade Unions, the employees and all the citizens of Hungary (compiled by László Csaba PAP, SZEFP) Budapest, March 31, 2025



ITALY



Note on the 7th March 2025 meeting with the European Commission’s Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion regarding the second phase of the Social Convergence Framework

As reported in the Staff working document of May 2024, following the EPSCO Council in June 2023, Italy was identified as one of the Member states in need of a second stage analysis due to its gaps in social inclusion, skills and education and the overall situation of the labour market.

This note complements the brief exposure presented by UIL during the meeting occurred on the 7th March in the framework of the Social dialogue. Starting from the headline indicators flagged for Italy, it will present the point of view of UIL on the mentioned topics.

Social inclusion, poverty and wages

The data recently published by ISTAT, the Italian national institute of official statistics, signal that around 23.1% of the Italian population is still in a condition of vulnerability – at risk of poverty, severe material deprivation or social, low work intensity – and that the social emergency is far from being resolved, after the pandemic and the inflation crises.

Inequality is on the rise: between 2022 and 2023 the income of the richest households has increased by 5.5 times in comparison with the poorest ones and by 5.3% between one year and the other. At the same time, the percentage of households with low work intensity has increased, from 8.9% to 9.2%.

Poverty among minors has increased to a worrying 13.8% (the highest value from 2014) and there are significant areas where poverty is much higher, the most prominent is when there is at least one foreigner in a household, which brings the incidence of absolute poverty to 30.4%.

One of the main reasons can be found in the dynamics of wages in Italy. In 2023, the average nominal wage has increased by 4.2%, but it lost the 1.6% of its purchasing real power. Around 44% of the employees, interested by the 62% of collective agreements in Italy are expired (data from CNEL until the 31st of December) and the cumulated inflation in the 2021-23 years, around 17% on average but higher for the lower income brackets, has not been recovered.



Another reason is today's inadequacy of the main Italian benefit against poverty, the "Assegno di Inclusione", that substituted the "Reddito di cittadinanza" and transformed the previous universal minimum income scheme into a categorial measure. Data from ISTAT certified that 850.000 households have lost 2.600 euro from the RDC to the ADI.

The tax wedge is to be accounted as well, as the Italian one is one of the highest of the OECD's area, equal to 42.6% in the 2024 (ISTAT). Behind this percentage there is a huge inequality in the Italian tax system, where the income tax (IRPEF) is payed almost entirely by employees and pensioners, around the 90% of the entire tax revenue. At the same time, the fiscal system has introduced unjustified differences between taxation on employed work and self-employment, where the latter have much smaller flat rates – going from 5% to 15% until a threshold of 85.000€ - while employed work is progressively taxed from 23% to 43%.

For UIL, there are several policy making recommendations that must be taken to solve the insufficiencies of social inclusion in Italy.

First of all, the minimum income benefit must return universal and must be complemented effectively by the role of active labor market policies, learning from the mistakes of the RDC and improving where needed.

Fiscal policy must be reformed in a progressive, equal and just fashion. The tax wedge must be moved from workers and pensioners on rents, wealth and the income tax must become comprehensive, attracting in the tax base all the sources of income that today, due to political lobbying, have escaped it and benefit of reduced rate regimes.

Collective bargaining must be supported by the Government by de-taxing the renewal of collective agreements, both national and territorial, and finally a law on the Minimum wage – taking the levels set by trade unions as the lower floor – must be approved.

The issue of an ageing workforce must be also addressed. UIL strongly criticises the policy recommendations of increasing the retirement age, as in Italy it is already set at 67 years old and is expected to increase due to the automatic adjustments of the Italian pension system. The Italian pension system, thanks to the switch from the retributive system to the contributive system, could already follow the path of actuarial fairness. The problem is in the low fertility rate and in the denial of a new view of migration, as it could contribute to the welfare system.

For UIL access to a flexible retirement must be provided and active labor market policies must be incentivised, including new hirings in the public sector – especially in the public administration and in healthcare - where there is a cronical insufficiency. Without investments and an expansionary policy, it will not be possible to reverse the trend.

NRRP and European financing

It's been more than five years that UIL signals that Italy has three main weaknesses: young people, women and the "Mezzogiorno" area.

Even with the Italian NRRP, the Cohesion funds (both Italian and European), today we don't see improvements in the quality of the employment, and we are observing that the gap – be it in gender, generational or territorial – is increasing.



For example, in the NRRP it was set that the 30% of new hirings in public procurement had to involve women and young people. This general guideline has been easily avoided and the last monitoring from ANAC shows that only the 56.8% of public contracts in the NRRP respect the clause, and over 42% of firms have asked for exceptions.

Another clause that was set made it mandatory to use at least the 40% of the NRRP resources for the “Mezzogiorno” area. This is insufficient to close the regional gap, and – as we signalled more than once – the revision of the plan reduced those resources even more.

About young people, and especially the NEETs, there is a clear paradox. Since 2014 Italy has established an employment programme called “Garanzia giovani”, financed with European funds. Of the 2.2 billion euros available, Italy didn’t spend the whole amount and will have to give back over 160 million euros.

For UIL, it is fundamental that the governance of European funds invests not only the Government but the regions as well, with the participation of social partners, as their experience and direct knowledge can help in making the projects more effective.

In general, the accountability of the projects of the NRRP has suffered of a lack of transparency, as UIL reported many times. The last time the social partners were consulted and informed officially was over one year ago, in December 2023. We believe that social partners must be seen as an added value and involved in the plan, also considering that only around one-quarter of the total resources has been actually spent.

UIL strongly rejects the request for an extension to the 2027 of the period to complete the projects of the PNRR. They must be accelerated now to avoid the bottle neck effect the next year, and the resources must be used for the identified priorities.

Skills and education

To fight the labor shortages and the skill mismatch there are different measures to be considered.

First of all, Italy needs a clear industrial policy, including a new governance able to address the trends and the needs in the medium-long run.

The absence of an industrial policy is at the base of the lack of a strategic vision for the country.

Italy needs a “systemic alliance” where all the agents of the productive system, starting from schools, universities, social partners and reskilling agencies can contribute, in a view of inclusivity, to realize the productive energies of the country.

There is an urgent need of more investments in public education, as Italy falls shorts. In particular, the education system and the technical schools must be reformed to establish the missing link with the world of work.

Educational programmes must be more flexible and keep the fast rhythm of the technological advance.

It is necessary to promote institutional initiatives of information and upskilling for families and schools, establishing meeting where the regional scholastic offices and formators, principals and



technical area's referrals of high schools can collaborate to benefit the knowledge of the "ITS system".

At the same time, the collaboration between universities and ITS must be incentivised towards the pivotal industrial sectors identified by the Intelligent Specialisation Strategies.

Labour market

Even if the overall rate of employment has grown, the topic that should be discussed is about the quality of work. The data show that precariousness of employment has grown, that the new contracts are, for the 80%, on a fixed-term, and that they involve mainly over 50 years old workers who lost their job. Jobs with medium (officers, workers) and high professionalism (managers, intellectual professions, tech) are declining and those with a lower professionalism are increasing.

It is true, there is more employment, but it is about in-work poverty.

For UIL, one of the possible drivers, along with those already mentioned, is to invest in R&D, which is today at the 1.5% of GDP.

Precariousness must be fought by making the fixed-term contract cost more, by contrasting involuntary part-time work, and by using and simplifying the apprenticeship contract. All those solutions would affect mainly young people and women, which are at the core of the criticalities of the Italian labour market.

Another issue must be strongly addressed, also in public procurement: the health and safety work conditions, which bring more than 1.000 deaths every year in Italy. The access of firms to economic benefits must be conditioned to the respect of a list of social clauses, among which the formation of workers on safety and the adoption of prevention must be adopted.



LITHUANIA

SECOND PHASE CONSULTATION – CONSULTATION WITH TRADE UNIONS (EVENTUALLY, SOCIAL PARTNERS) ON POSSIBLE SOLUTIONS TO COUNTRY SPECIFIC CHALLENGES IDENTIFIED IN THE SOCIAL CONVERGENCE FRAMEWORK.

CHALLENGE 1 (FROM SCF): Unemployment rate increased for two consecutive years. Inflows of people fleeing the war in Ukraine, for whom employment dynamics differ, are also reflected in this increase. NEET and employment situation of persons with disabilities remains critical.

TRADE UNION ANSWER:

Behind high unemployment there are two main problems:

First, there is a mismatch between current workers' skills and the skills required by the labour market. We propose enhancing skills development and vocational training, increasing investments in upskilling, reskilling, and professional qualifications to address labour market mismatches.

The second reason is a wide scope of poor-quality jobs, with low wages and poor work conditions. To tackle this, we propose to the Government to strengthen their efforts to raise the minimum wage at a higher rate and introduce policy measures that would improve working conditions and workplace safety to attract and retain workers.

An important component of improving work conditions is strengthening social dialogue and collective bargaining. Since the collective bargaining coverage is rather low, especially in the private sector, we suggest introducing measures to promote sectoral collective agreements by implementing extension mechanisms, which would extend the negotiated provisions to cover a wider group of workers.

Another component of tackling unemployment is more investment in crucial infrastructure and services, such as childcare and transport, a lack of which is a significant factor for a lot of jobs simply being inaccessible, especially in the regions.

In regard to people with disabilities and NEET, we propose developing dedicated career centres and targeted programs for youth (especially NEET) and persons with disabilities, including mentoring and tailored training.

CHALLENGE 2 (FROM SCF) Adequacy and coverage of social benefits and pensions remain low. Inequality is among the highest in the EU.

TRADE UNION ANSWER

We propose implementing a fundamental tax system reform, which would increase budget revenue and allow for higher social benefits, as well as decrease the inequality:

- Ensure a more progressive tax system. A more targeted redistribution of taxes would significantly help reduce income inequality and increase state revenue. It is essential to



integrate various types of taxable incomes and equalize income tax rates across different activities. Taxes should pursue social justice—that is, they should be based on the amount of income rather than the type of income.

- Review and eliminate a large number of unjustified tax exemptions. It is important to note that while some of these exemptions are necessary to boost the net incomes of the lowest earners, others distort tax fairness and contribute to growing income inequality.
- Tax luxury property and luxury goods. The share of property taxes collected in Lithuania is significantly lower than the EU average: in Lithuania, it amounts to 0.3% of GDP compared to 2.2% in the EU. Extremely expensive properties and goods that are not essential (for example, private jets, yachts, expensive jewelry, etc.) are typically within the reach of wealthy individuals, who, given their means, should contribute more to the common good through higher taxes. Introducing higher taxes on luxury property and luxury goods into the state budget would generate additional revenue.
- Strengthen the control of VAT fraud and tighten accountability for activities in the shadow economy. Lithuania collects nearly 25% less VAT than it should, meaning that almost one billion euros per year do not reach the state budget. To curb VAT fraud, it is necessary to enhance the capacity of supervisory authorities, improve monitoring, and increase penalties.

CHALLENGE 3 (FROM SCF): Adult participation in learning over the past 12 months was significantly low. share of early leavers from education and training low.

TRADE UNION ANSWER:

Promote Lifelong Learning: Develop national programs to encourage continuous education and skills upgrading, ensuring that adult training programs align with labour market demands. Strengthen Education-Industry-Trade Union partnerships to ensure the educational programs meet practical job requirements.

Provide Financial Incentives: Offer state-funded grants, subsidies, or tax incentives for companies and individuals investing in professional training and further education.

CHALLENGE 4 (SOCIAL CSR): Improve health outcomes and the resilience of the health system by strengthening primary care and expanding preventive care. Increase the adequacy of old-age pensions, while maintaining the sustainability of the pension system. Address regional disparities by promoting cooperation among municipalities in improving access to public services, including public transport.

Address skills mismatches by improving the labour market relevance of higher education. Facilitate private investment in research and innovation. Step up resource productivity to progress towards a circular economy.

TRADE UNION ANSWER



Regional disparities in Lithuania are huge: while the Vilnius region's GDP per capita is around 133% of the EU average, areas like Tauragė reach only about 49%. These economic imbalances affect employment, education, health, and social services—regions with lower GDP suffer from fewer job opportunities and reduced employment, which drive higher unemployment and lower incomes. We propose targeted investments in key infrastructure and services to dismantle these barriers and make regional living more attractive.

To address the skills mismatches, we need to strengthen partnerships between education, industry, and trade unions to ensure educational programs align with market needs. To further support skills development, state-funded grants, subsidies, or tax incentives should be offered to companies and individuals investing in professional training and further education.

Support mechanisms should be established to encourage companies to invest in environmentally sustainable projects while upholding workers' rights. Financial assistance should be provided to businesses that offer decent wages and have collective bargaining agreements, ensuring that sustainability is achieved in a socially just way, not at the expense of workers' rights.

Regarding pensions, we recommend making the second pillar pension system optional and stop automatic enrolment. Private pension funds, driven by profit rather than social benefit, have proven unreliable—they do not index pensions and do not take any responsibilities for the risks associated with bad investment results. Instead, we support strengthening the state pension system and expanding occupational pension schemes.



LUXEMBURG

Semestre européen 2025 : Focus sur le Cadre de convergence sociale

Le cadre de convergence sociale

Le Luxembourg est pointé du doigt lors du paquet d'automne du semestre européen 2025 en ce qui concerne la phase initiale du Cadre de convergence sociale.

Depuis 2024, il existe un « Cadre de convergence social ». Le Cadre de convergence sociale est un outil permettant de cartographier et de comparer de manière structurée l'évolution des politiques sociales et de l'emploi dans les États membres de l'UE. Cela devrait aider à identifier les pays ayant un besoin particulier d'action. Le CSF suit une feuille de route composée de plusieurs étapes.

Le CSF est initié lors du deuxième paquet d'automne lorsque la Commission fait une proposition de « Rapport conjoint sur l'emploi » (en anglais : « Joint Employment Report » - **JER**). Celui-ci analyse les enjeux des États membres en matière d'emploi, de compétences et de questions sociales. L'analyse réalisée dans le Rapport vise à identifier **les risques pour la convergence sociale ascendante**. La convergence sociale ascendante étant définie comme « *une dynamique dans laquelle les performances des États membres de l'UE s'améliorent dans un domaine ou dans un ensemble de domaines donnés, tandis que les écarts entre les États membres se réduisent* »¹. C'est précisément lors de cette première phase que des risques ont été identifiés pour le Luxembourg.

Les différentes étapes du SCF et le calendrier²

Le « Cadre de convergence sociale » (Social Convergence Framework – SCF) se déroule comme suit :

1. Première étape : Analyse des **risques pour la convergence sociale ascendante** (novembre, dans le cadre du paquet d'automne).

Pour cela, le Rapport conjoint sur l'emploi utilise principalement les données du [Tableau de bord social](#)³ et une méthodologie basée sur un système de « feux tricolores » et de critères spécifiques. Les résultats sont intégrés dans des nouvelles sections du rapport, avec des conclusions horizontales mais aussi spécifiques à chaque pays.

La méthodologie des feux tricolores donne une valeur de 1 à des situations critiques en rouge et une valeur de 7 aux pays avec les meilleures performances.

¹ <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2019-09/ef18042fr1.pdf>

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9481-2023-ADD-1/en/pdf>

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard/>



Social Scoreboard classification	Value
Critical situations	1
To watch	2
Weak but improving	3
Good but to monitor	4
On average	5
Better than average	6
Best performers	7

La qualification de « situation critique » fait référence aux États membres qui obtiennent des résultats bien inférieurs à la moyenne de l'UE pour un indicateur spécifique et dans lesquels la situation se détériore ou ne s'améliore pas suffisamment par rapport à l'année précédente. Une situation est qualifiée de « à surveiller » dans deux cas : a) lorsque l'État membre obtient des résultats inférieurs à la moyenne de l'UE pour un indicateur spécifique et que la situation dans le pays se détériore ou ne s'améliore pas suffisamment rapidement et b) lorsque le score en termes de niveaux est conforme à la moyenne de l'UE mais que la situation se détériore beaucoup plus rapidement que la moyenne de l'UE ou ne s'améliore pas (presqu'aussi rapidement) alors que la moyenne de l'UE s'améliore.

2. Deuxième étape : **Analyse approfondie** (d'ici fin février)

Les services de la Commission réalisent une évaluation détaillée des pays identifiés comme présentant des risques lors de la première étape. Cette analyse est basée sur des données quantitatives et qualitatives et tient compte des objectifs nationaux 2030 (emploi, compétences et réduction de la pauvreté), des indicateurs supplémentaires, et des progrès réalisés dans la mise en œuvre des Recommandations spécifiques par pays émises par le Conseil de l'Union européenne lors des cycles précédents du Semestre.

Les résultats sont alors présentés aux comités EMCO⁴-SPC relatifs aux matières emploi et protection sociale. Les conclusions sont factuelles, non prescriptives, et complètent les rapports par pays et les examens réalisés dans le cadre de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques.

3. Troisième étape : **Surveillance multilatérale** (mars-avril)

Les discussions multilatérales du Conseil EPSCO⁵ (composé des ministres chargés de l'emploi, des affaires sociales, de la santé et de la protection des consommateurs de tous les États membres) devraient se concentrer davantage que par le passé sur les risques de convergence sociale identifiés, tout en continuant à examiner la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays de l'année précédente.

4. Quatrième étape : **Adoption de nouvelles conclusions du Conseil sur la convergence sociale** (juin)

⁴ EMCO est composé de deux membres de chaque Etat membres et de la Commission.

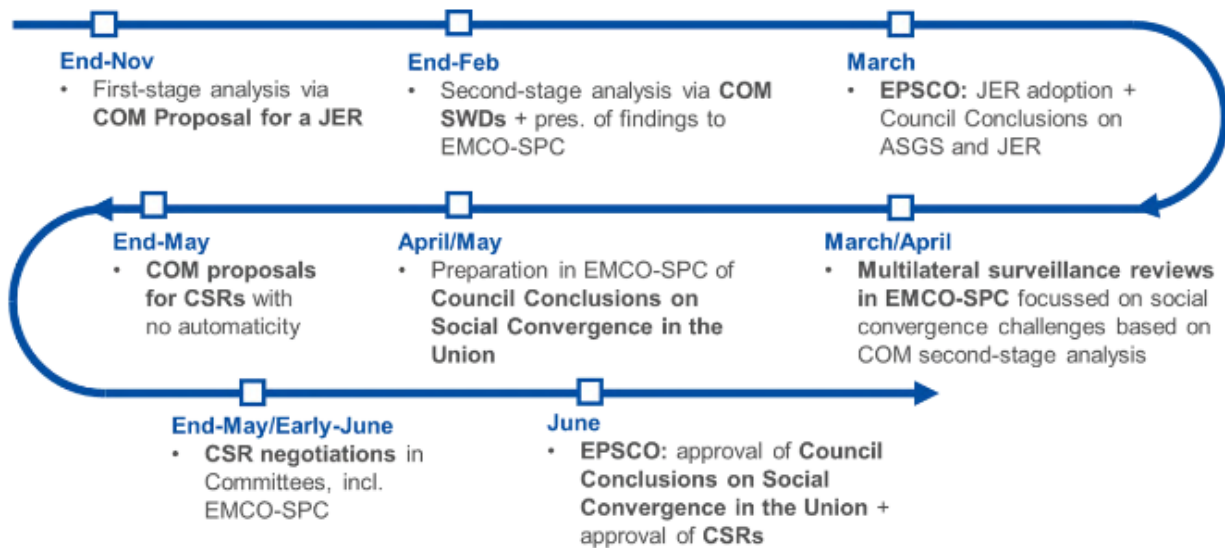
⁵ Les membres de la Commission européenne compétents pour les matières concernées participent également aux sessions



Les conclusions des activités de surveillance multilatérale alimenteront les réflexions de la Commission sur les propositions de nouvelles recommandations (présentées en mai dans le paquet de printemps). Celles-ci seront soumises aux différents comités pour négociation. Ces conclusions seront adoptées par le Conseil EPSCO en juin.

Le processus se poursuivra avec l'approbation par ECOFIN (Conseil « Affaires économiques et financières ») et GAC (Conseil « Affaires générales ») en juin et se terminera par l'approbation du Conseil européen, et l'adoption finale en juillet par ECOFIN.

Procédure du SCF :



⁶ Source: [Report of the joint EMCO-SPC Working Group: Note Introduction of a Social Convergence Framework in the European Semester](#)

Nouveautés

Avant l'introduction du cadre de convergence sociale (SCF), les aspects sociaux et d'emploi étaient diffus dans le Semestre européen. Les principales différences par rapport au système précédent sont :

1. Autre utilisation des outils existants :

⁶ Abréviations :

COM: European Commission body

SWD: Staff working document → "Social Convergence Report"

EMCO : Employment committee (comité de l'emploi de la Commission européenne qui conseille EPSCO)

SPC: Social Protection Committee

EPSCO: Employment and Social Affairs Ministers in the Employment and Social Affairs Council

JER: Joint employment report

CSR: Country-Specific Recommendation

ASGS: Annual sustainable growth strategy



- Le **tableau de bord social** (Social Scoreboard) servait déjà à surveiller les performances des États membres sur des indicateurs sociaux et d'emploi. Cependant, son utilisation se limitait souvent à des analyses horizontales générales, sans procédure spécifique pour traiter les cas de « divergence sociale ».

- Les **Recommandations spécifiques par pays** (CSR) intégraient des éléments sociaux, mais elles se concentraient davantage sur des réformes structurelles globales, souvent liées à la compétitivité et aux finances publiques.

- Les **comités** comme le Comité de l'emploi (EMCO) et le Comité de la protection sociale (SPC) effectuaient des évaluations multilatérales sur des sujets d'intérêt commun, mais celles-ci n'étaient pas systématiquement axées sur les risques spécifiques de divergence sociale.

Le nouveau CSF utilise donc des outils existant en leur modifiant leur rôle et vise, ainsi, à limiter la création de nouvelles charges administratives.

2. Existence d'une procédure sociale dédiée :

Contrairement à la procédure de déséquilibres macroéconomiques (MIP), qui identifie et traite les déséquilibres économiques entre les États membres, il n'existait pas d'équivalent pour les aspects sociaux. Cela limitait la capacité à détecter et traiter les écarts sociaux croissants ou les **risques pour la convergence ascendante**.

3. Approche consolidée :

Les aspects sociaux étaient souvent traités comme un sous-ensemble des politiques économiques, ce qui réduisait leur visibilité et leur priorité dans le processus global du Semestre européen.

Les analyses sociales ne comprenaient pas de processus structuré en plusieurs étapes (comme le SCF propose maintenant) pour détecter les risques, mener des examens approfondis et suivre les progrès de manière continue.

4. Meilleur ciblage et suivi :

Les outils de suivi existants ne permettaient pas de faire des analyses approfondies spécifiques à chaque pays pour identifier les défis sociaux ou d'emploi critiques nécessitant des mesures prioritaires, actuellement la phase d'analyse approfondie et les évaluations structurées des comités devrait améliorer la situation.

Les discussions multilatérales dans le comité EPSCO étaient souvent axées sur les recommandations passées, sans mécanisme clair pour explorer des questions émergentes ou récurrentes liées à la convergence sociale.

En résumé :

Avant l'introduction du SCF, le Semestre européen ne disposait pas d'une approche sociale systématique pour détecter les « risques » et promouvoir la convergence ascendante. Le SCF a été instauré pour combler cette lacune en introduisant une méthodologie en deux étapes et en intégrant la convergence sociale comme un objectif « explicite ».



Les résultats pour le Luxembourg

Le Luxembourg a donc été identifié comme présentant des risques pour la convergence sociale ascendante. Les raisons mentionnées portent « sur la récente détérioration significative de certains indicateurs sociaux (ARPE - global et pour les enfants ; impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté) ainsi que sur un taux de surcharge des coûts du logement constamment élevé ; sur les tendances récentes à la détérioration du marché du travail (taux de chômage et de chômage de longue durée ; écart d'emploi des personnes handicapées), et sur la diminution de la part d'adultes possédant au moins des compétences numériques de base, même si les statistiques restent bien supérieures à la moyenne de l'UE. ».

Le Luxembourg donc, la Grèce et la Croatie rejoindront les pays qui avaient déjà fait l'objet de deuxième analyse l'année passée (la Bulgarie, l'Estonie, l'Espagne, l'Italie, la Lituanie, la Hongrie, la Roumanie) pour l'exercice d'analyse approfondie 2025.

Indicateurs du Tableau de bord social « en situation critique » ou « à surveiller »

Tous les indicateurs ci-dessous sont jugés à surveiller pour le Luxembourg excepté le taux de charge excessive lié aux coûts du logement qui est rapporté en situation critique. Ils sont classés selon leur catégorie dans le Tableau de bord social.

Egalité des chances

- Part des individus possédant des **compétences numériques** de base ou supérieures (% de la population âgée de 16 à 74 ans)

Au Luxembourg, cette part est de 60,1 % en 2023 et donc supérieure à la moyenne européenne (55,6 %). Toutefois, dans un contexte de transition numérique et écologique, la Commission s'inquiète du recul de cet indicateur observé entre 2021 et 2023 au Luxembourg (-3,7 pp.).

Conditions de travail équitables

- **Taux de chômage** (% de la population active âgée de 15 à 74 ans)

Le Luxembourg enregistre un taux de chômage de 5,2 % (- 0,9 pp. comparé à la moyenne européenne, 6,1 %. En revanche, cet indicateur est aussi à surveiller parce qu'il a augmenté de 0,6 pp. entre 2022 et 2023 alors qu'il a diminué au niveau européen (-0,1 pp.) et freine donc la convergence sociale ascendante.

- **Taux de chômage de longue durée** (% de la population active âgée de 15 à 74 ans)

La même tendance est observée pour le chômage de long-terme : 1,7 % au Luxembourg (+ 0,4 pp. par rapport à 2022) contre 2,1 % au niveau européen (-0,3 pp. par rapport à 2022).

En 2006, 32 % des demandeurs d'emploi étaient inscrits depuis 12 mois ou plus, ils sont 39 % en novembre 2024. Parmi les chômeurs de longue durée, 29 % ont plus de 55 ans alors qu'ils ne représentaient seulement que 15 % en 2006.

Protection sociale et inclusion

- Taux de **risque de pauvreté** ou d'exclusion sociale (% de la population totale)



Au Luxembourg, il est de 21,4 % avec une tendance à la hausse (18,4 % en 2015) contre 21,3 % au niveau européen pour lequel la tendance est plutôt à la baisse (24 % en 2015).

Cet indicateur sera développé au point 4 de cette note.

→ Taux de **risque de pauvreté** ou d'exclusion sociale **pour les enfants** (% de la population âgée de 0 à 17 ans)

Cet indicateur est assez volatile mais enregistre une tendance globale à la hausse (26,1 % en 2023). Il est aussi ici supérieur au niveau européen (24,8 %).

→ **Impact des transferts sociaux** (autres que les pensions) sur la réduction de la pauvreté (% de réduction de l'ARPE)

Cet indicateur montre la réduction en pourcentage du risque de pauvreté due aux transferts sociaux. Il est calculé en comparant les taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux avec ceux après transferts. Les pensions ne sont pas considérées comme des transferts sociaux dans ces calculs.

Au Luxembourg, les transferts sociaux réduisent le taux de pauvreté de 27,4 % alors qu'en 2015, cette réduction s'élevait à 43,8 % marquée par une tendance générale à la baisse. Au niveau européen, le taux de réduction est de 34,7 % et présente une tendance à la hausse depuis 2016 contrairement donc au Luxembourg.

→ **Écart d'emploi des personnes handicapées** (en points de pourcentage)

Le taux d'emploi des personnes avec limitation ou limitation sévère dans leurs activités quotidiennes au Luxembourg s'écarte de 23,7 pp. du taux d'emploi des personnes sans limitations. Au niveau européen, cette différence est de 21,5 pp.

Cet indicateur est défini comme la différence entre les taux d'emploi des personnes sans limitation et celles avec limitation ou limitation sévère dans leurs activités quotidiennes, âgées de 20 à 64 ans.

→ Charge **excessive des coûts de logement** (% de la population totale) – désigné en situation critique

Cet indicateur correspond au pourcentage de la population vivant dans un ménage où les dépenses totales de logement (nettes des allocations de logement) représentent plus de 40 % du revenu disponible total du ménage (net des allocations de logement).

Excepté en 2020 et 2021, cet indicateur enregistre globalement une évolution positive contrairement à l'ensemble de l'UE. En 2023, il est de 11,5 % au Luxembourg et de 8,8 % pour l'ensemble des pays de l'UE. Après la Grèce, le Luxembourg est le deuxième Etat membre avec le plus haut taux de surcharge des coûts du logement pour le personnes seules avec enfant (29,3 % des celles-ci dépensent plus de 40 % de leur revenu pour leur logement).



Commentaires

Pour la première fois, le Luxembourg a été « pointé du doigt » par la Commission dans le cadre du semestre européen pour ses faibles résultats au niveau social. Cette mise en lumière peut être saluée pour deux raisons principales :

1) les **problèmes sociaux et de pauvreté ont très souvent été invisibilisés** par le passé au profit d'une communication sur les bonnes performances économiques du Luxembourg

et

2) les problèmes sociaux méritent et nécessitent des politiques fortes qui soient cohérentes entre elles et qui aient pour objectif de réduire les inégalités, d'étendre les filets de sécurité sociale et qui n'oublient personne. Les **inégalités déstabilisent la cohésion**, Luxembourg ne peut pas fonctionner à deux vitesses.

U

Il est important de souligner qu'un plan de lutte contre la pauvreté n'a pas encore vu le jour. Sa publication est annoncée pour la fin de cette année alors que ce problème est de longue date.

Pauvreté des ménages

Constat

- La pauvreté des **familles** est significative au Luxembourg. Près de la moitié des personnes vivant dans un ménage d'au moins trois adultes avec enfants sont en risque de pauvreté : le taux a plus que doublé en 10 ans (22 % en 2013 contre 45 % en 2023). Pour les personnes seules avec enfants, le taux de risque de pauvreté se maintient également autour des 45 % et celui des personnes vivant dans un ménage de deux adultes avec trois enfants ou plus avoisine les 27 %⁷.

Les **familles monoparentales cumulent les indicateurs défavorables** puisque ce sont elles aussi qui sont les plus nombreuses à supporter une charge excessive des coûts du logement (c'est-à-dire représentant plus de 40 % du revenu disponible) et qui présentent le taux de pauvreté des enfants le plus élevé : 44% des adultes ayant un ou plusieurs enfants à charge touchés par la pauvreté. Certaines mesures permettent d'atténuer ces difficultés mais l'impact est faible : par exemple, le chèque-service accueil (CSA) ne contribue à diminuer le risque de pauvreté des enfants que de 4 pp⁸.

⁷ Eurostat

⁸ Rapport Travail et cohésion sociale du STATEC, p 116



Taux de surcharge des coûts liés au logement par type de ménage, 2023 (%) :

Personne seule avec enfants dépendants	29,3
Un adulte de moins de 65 ans	27,6
Femme seule	26,9
Personne seule	23,4
Homme seul	20,5
Un adulte de 65 ans ou plus	13,1
Ménages sans enfants dépendants	13,1
Deux adultes avec trois enfants dépendants ou plus	11,9
Deux adultes moins de 65 ans	11,2
Ménages avec enfants dépendants	10,0

Source : [Eurostat](#)

- En moyenne, **les dépenses pré-engagées⁹** représentent **29 % du revenu disponible** d'un ménage, mais ce pourcentage atteint 43 % pour un adulte seul avec enfants et 32 % pour deux adultes avec enfants, affectant plus lourdement leur budget¹⁰.

Les dépenses pré-engagées¹¹ (loyers, assurances, etc.) représentent 37 % du budget moyen mais elles atteignent **56% pour les ménages modestes** et seulement 14% pour les 10% les plus riches. Le "reste à vivre" fluctue considérablement : de 1 100 € pour les plus modestes à 15 000 € pour les plus riches¹². Deux tiers des dépenses dites pré-engagées sont constituées des loyers et des remboursements d'emprunt pour le logement¹³.

Les taux d'épargne des ménages les plus riches sont de loin supérieurs au reste des ménages. Il y a également une différence substantielle entre le taux d'épargne du dernier quintile qui se situe légèrement au-dessus de 40% et du quintile immédiatement inférieur (Q4) pour lequel le taux d'épargne se situe juste au-dessus de 16%. A l'inverse, les taux d'épargne négatifs des ménages les plus modestes (Q1) peuvent s'expliquer par des

⁹ Les dépenses pré-engagées visent à mesurer l'ampleur des engagements contractuels des ménages, engagements qui viennent limiter les arbitrages de consommation que peuvent encore effectuer les ménages dans leur budget (n'inclut pas les dépenses "nécessaires" qui réunissent les consommations qui sont indispensables à la survie ou au travail des personnes. Certaines dépenses d'alimentation et d'habillement sont sans doute nécessaires, mais elles ne sont pas pré-engagées par un contrat ou un abonnement.)

¹⁰ [Rapport Travail et cohésion sociale du STATEC](#), p. 143

¹¹ 1) Les dépenses liées au logement : loyers d'habitation, ainsi que les dépenses relatives à l'eau, au gaz, à l'électricité et aux autres combustibles utilisés dans les habitations ; 2) Les services de télécommunications ; 3) Les frais de cantine (scolaire et professionnelle); 4) Les services de télévision (y compris les abonnements à des chaînes payantes); 5) Les frais d'assurances ; 6) Les services bancaires

¹² [Rapport Travail et cohésion sociale du STATEC](#), p. 12

¹³ [Rapport Travail et cohésion sociale du STATEC](#), p. 117



comportements de désépargne, d'endettement, ainsi que par une possible moindre stabilité de ce quintile. Les 20% des ménages les plus aisés contribueraient toujours sur 2023-2025 à plus de 80% à l'épargne agrégée¹⁴.

- En analysant **les procédures de coupure de gaz et de courant** au Luxembourg, le nombre de dossiers transmis à l'Office social a plus que doublé entre 2020 et 2023 concernant le gaz et a augmenté de 50 % pour l'électricité. Entre 2019 et 2023, l'inflation a fait ainsi progresser les dépenses d'énergie de 35% en moyenne, à titre de comparaison, celles de l'alimentation de 20% et celles des autres biens et services de 11%¹⁵. Les prévisions du STATEC prévoit moins de croissance des dépenses des ménages sur 2024-2025, mais la hausse du prix de l'électricité (+ 30 % en 2025) devrait particulièrement peser sur les ménages modestes¹⁶. Avec la suppression partielle des aides et l'augmentation des coûts d'utilisation du réseau d'électricité basse tension, la CSL s'attend à une augmentation de la précarité énergétique¹⁷.
- D'autres indicateurs montrent une dégradation de la situation : 22% des ménages signalent des difficultés financières, contre 20% en 2022, avec des obstacles comme l'impossibilité de partir en vacances ou l'accumulation de dettes¹⁸.

Causes

Les causes sont multiples :

- Une **inefficacité marquée des transferts sociaux** pour réduire la pauvreté et donc les inégalités : au Luxembourg, les transferts sociaux réduisent le taux de pauvreté de 27 % alors qu'en 2015, la réduction du taux de pauvreté due aux transferts sociaux s'élevait à 44 % (tendance générale à la baisse). Au niveau européen, la réduction est bien supérieure (35 %) et présente une tendance à la hausse depuis 2016 contrairement au Luxembourg¹⁹.

Les prestations sociales sont trop faibles pour réduire les inégalités. Au Luxembourg, les 10% des personnes les plus riches gagnent, en moyenne, 6,7 fois plus que les 10% des moins riches, après impôts et cotisations sociales²⁰. Et la tendance est à la hausse.

Pourquoi ? La **pension minimale** (2.219,71 au 1^{er} septembre 2023²¹) est en-dessous du seuil de pauvreté (2 518 € en 2023). Les **prestations de chômage** sont équivalentes à 80 % du dernier salaire. Si le bénéficiaire reçoit le salaire social minimum non qualifié, les

¹⁴ [Analyses 1-25 : Évolution du pouvoir d'achat et du taux d'épargne par niveau de vie](#), STATEC, p. 22

¹⁵ [Article](#), Virgule

¹⁶ [Analyses 1-25 : Évolution du pouvoir d'achat et du taux d'épargne par niveau de vie](#), STATEC, p. 6

¹⁷ CSL, [Econews 1-2025](#)

¹⁸ [Rapport Travail et cohésion sociale du STATEC](#), p. 131

¹⁹ [Eurostat](#)

²⁰ [Rapport Travail et cohésion sociale du STATEC](#), p. 11 et p.80

²¹ IGSS, [paramètres sociaux](#), 2023



prestations sont également en-dessous du seuil de pauvreté (cf. pt suivant relatif au SSMNQ). A noter que la demande d'emploi des peu qualifiés représentent 38 % du total de la demande d'emploi résidente au Luxembourg²².

Demands d'emploi 12/2024

déc-24	Secondaire inférieur	Secondaire supérieur	Supérieur	Total
En valeur				
1. < 30 ans	1440	1580	793	3813
2. 30-44	2209	2411	2957	7577
3. 45+	3853	2286	2003	8142
Total	7502	6277	5753	19532
En %				
1. < 30 ans	7%	8%	4%	20%
2. 30-44	11%	12%	15%	39%
3. 45+	20%	12%	10%	42%
Total	38%	32%	29%	100%

Source : ADEM

Malgré le réajustement de 2,6 % au 01/01/2025 du **RPGH** et du **REVIS**, les montants resteront eux aussi bien en deçà du budget de référence nécessaire pour mener une vie décente au Luxembourg tel qu'il est calculé par le STATEC ainsi que sous le seuil de risque de pauvreté estimé par le STATEC ²³.

Comparaison entre les montants du budget de référence (1er semestre 2024), du seuil de risque de pauvreté 2023 estimé, du REVIS (+2.6% et ECI inclus) et du RPGH (+2.6% et ECI inclus) ;

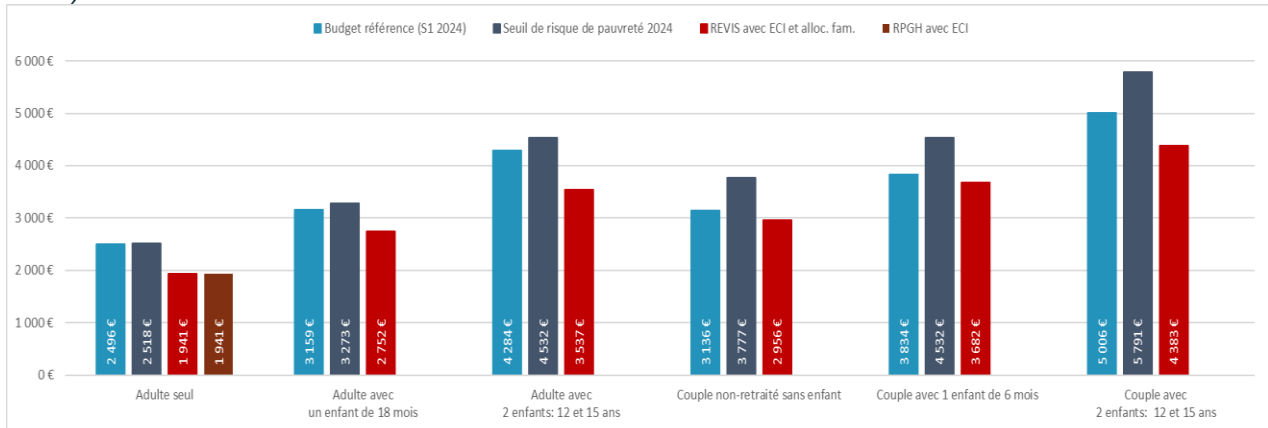
²² ADEM : [Chiffres clés](#)

²³ Pour l'année 2023 (revenus 2022)

- Les montants du REVIS et du RPGH incluent l'adaptation de 2,6% au 01/01/2025, l'ECI (équivalent crédit d'impôt), ainsi que des allocations familiales. Les montants retenus sont ceux en vigueur au 1er janvier 2025, sauf pour l'ECI qui correspond à 90 euros par adulte.
- Le seuil de risque de pauvreté 2024 est celui estimé par le Statec et publié dans le Rapport Travail et cohésion sociale 2024. Il est obtenu en combinant les revenus 2022 collectés par l'enquête EU-SILC 2023 avec la variation des revenus IGSS 2022-2023.



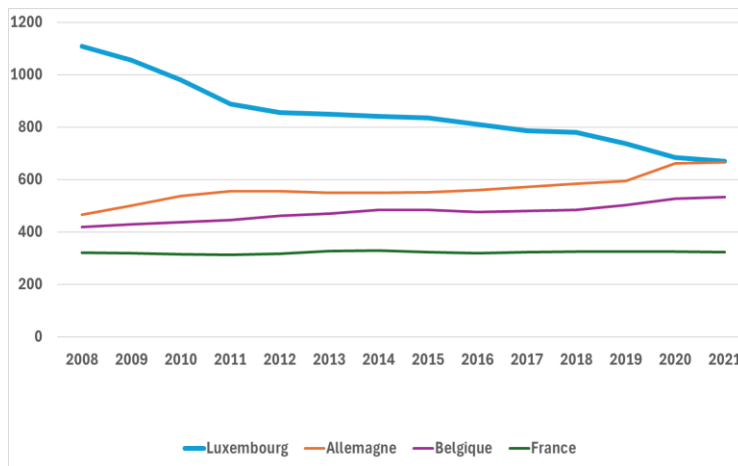
Sources : Statec (budget de référence, seuil de risque de pauvreté), Calculs CSL (REVIS et RPGH)



Source : CSL, [Avis III/47/2024](#) 5 décembre 2024 sur l'adaptation du REVIS et du RPGH

- **Désindexation des prestations familiales** de 2006 à 2014 qui n'a pas été compensée
- **Evolution négative des allocations familiales en parité pouvoir d'achat par assuré et coassuré** (- 39 % entre 2008 et 2021). Les bénéficiaires de prestations familiales incluent les frontaliers. Donc pour le Luxembourg, il faut rapporter les dépenses non pas aux habitants mais aux assurés et coassurés à des fins de comparaison. En PPA, les allocations familiales par assuré et coassuré sont équivalentes à celles distribuées en Allemagne.

Evolution des dépenses liées aux allocations familiales en SPA par habitant/assuré-coassuré, Luxembourg et pays frontaliers, 1998-2021



Source : Données Eurostat (ESSPROS) et IGSS, calculs propres

- Certains **foyers de jour** enregistrent de très longues listes d'attente à cause de la croissance démographique très soutenue du pays²⁴. En amont, certains d'entre eux

²⁴ [Article RTL](#)



imposent des critères d'emploi pour bénéficier du service, ce qui peut porter préjudice à la recherche d'emploi des personnes au chômage ou inactives.

- Au troisième trimestre 2022, **l'indice des prix des logements** occupés par leur propriétaire (2015 = 100) était de 171, 163 en 2023 et 160 en 2024 donc une augmentation entre 60 et 70 % en moins de 10 ans alors que le salaire minimum n'a augmenté de 30 % sur la même période.

Pauvreté au travail

Constat

- D'après les données publiées par Eurostat pour l'année 2023, le Luxembourg affiche désormais une **proportion de salariés exposés à la précarité** qui s'élève à **14,7 %** contre 10,1 % en 2017²⁵. En 2023, le Luxembourg enregistre un taux équivalent à plus du double de la moyenne européenne (6,4 %) et se positionne **en tête et de loin** dans le classement des Etats membres.
Et ce n'est pas une question de temps de travail, près d'un travailleur sur 10 (9,2 %) vivant dans un ménage dans lequel l'intensité de travail est supérieure à 85 % (autrement dit si le temps de travail total du ménage est supérieur à 85 % de leur temps de travail s'ils étaient tous à temps plein) est en risque de pauvreté²⁶.
- Toujours en 2023, plus d'un tiers (**33 % des travailleurs avec un niveau tout au plus du secondaire inférieur est en risque de pauvreté**). Juste derrière la Roumanie et la Bulgarie. Pour rappel le RNB par habitant au Luxembourg est le 2^{ème} plus élevé de l'UE. Pour les personnes ayant atteint le secondaire supérieur, le Luxembourg arrive en tête avec 16,3 % et 4^{ème} pour les travailleurs avec un diplôme du supérieur (6,8 %), le premier étant 1 pp. au-dessus (SK). Le marché de l'emploi au Luxembourg est donc fortement polarisé, affectant particulièrement les travailleurs ayant un diplôme du secondaire²⁷.
- Au 31/03/2022, le salaire social minimum (SSM) était octroyé à **15,2 % des salariés** (dont 41 % sont des salariés qualifiés pour lesquels le SSM est de 3.085 € et 59 % non qualifiés pour lesquels le SSM 2.571 €)²⁸.

Selon l'IGSS²⁹ et sur base administrative, en 2023, le seuil de faible niveau de vie (60 % du revenu médian) est estimé à 28 121 € par équivalent adulte et par an, c'est-à-dire **2 343 €** sur base mensuel. Pour ce calcul spécifique, sont pris en compte : les salaires bruts, les revenus d'une activité indépendante bruts, les prestations sociales et familiales brutes, auxquels sont soustraits les prélèvements obligatoires simulés (cotisations sociales, impôt sur le revenu des

²⁵ [Eurostat](#)

²⁶ [Eurostat](#)

²⁷ [Eurostat](#)

²⁸ [CSL, Panorama social 2024](#)

²⁹ [Question parlementaire n° 1382](#)



personnes physiques (IRPP) suivant barème, y compris les crédits d'impôt, et majoration de l'IRPP pour financer le Fond pour l'emploi). Les revenus mobiliers et immobiliers, transferts privés entre ménages et revenus [nets] du reste du monde ne sont pas inclus.

Le taux de « faible niveau de vie » représente donc la part des personnes dont le « niveau de vie annuel » est inférieur au seuil de 60% du niveau de vie annuel médian, celui est de 25,6 % parmi les salariés du secteur privé ayant touché un salaire horaire mensuel au voisinage du SSM non qualifié au moins une fois durant l'année.

Le salarié au SSMNQ toute l'année en classe d'impôt 1 est également en-dessous s'il ne perçoit pas l'allocation de vie chère et la prime énergie et se trouve à 23 € près au seuil de faible niveau de vie s'il obtenait ces aides.

- Comme le souligne le STATEC dans son rapport de cohésion sociale, les 10% des salariés les moins bien payés gagnaient moins de 33 110 € brut, contre plus de 135 797 € pour les 10% les mieux rémunérés, donc un rapport de 4 à 1 uniquement pour le salaire³⁰. Ces disparités sont principalement liées aux différences de niveau d'éducation et de qualification mais sont trop importantes. Les écarts ne se résorbent pas et accentuent encore les inégalités.

Causes

- La CSL a également démontré que sur base des données 2022, aucune des références proposées dans la directive européenne (comme le budget de référence, le seuil de pauvreté, 60 % du salaire médian) n'était atteinte par le niveau du salaire minimum au Luxembourg. Afin que le salaire minimum puisse atteindre les 60% du revenu médian par exemple, donc le seuil de pauvreté, son niveau brut devrait être augmenté de 3,1%. Si en revanche le salaire minimum avait dû atteindre le budget de référence – c'est-à-dire le budget minimum nécessaire pour mener une vie décente selon le STATEC, son montant net aurait dû être augmenté de 22,0% en 2022³¹.

Alors que la Commission a demandé à chaque Etat membre de travailler sur une revalorisation, ou du moins, un recalcul de leur salaire minimum avec l'objectif d'assurer aux travailleurs un niveau de vie adéquat et de leur permettre de « bénéficier de conditions de vie et de travail décentes », le ministre de l'emploi semble s'écarter des options de la directive au profit d'un mécanisme d'évaluation qui se baserait plutôt sur le coût de la vie dans le pays, en analysant « le niveau général et la répartition des salaires, le taux de croissance des salaires et les niveaux et évolutions de la productivité nationale à long terme »³².

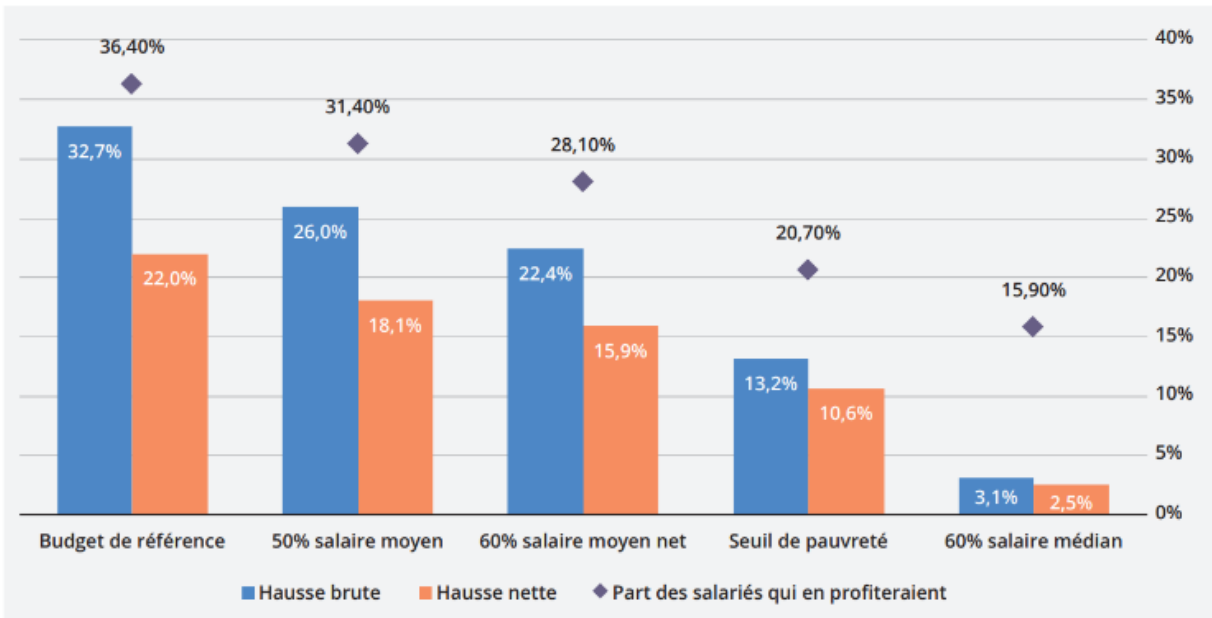
³⁰ [Rapport Travail et cohésion sociale du STATEC](#), p. 10

³¹ [Avis CSL III/29/2024](#) Salaire social minimum 23 octobre 2024 p 8

³² <https://lequotidien.lu/a-la-une/le-luxembourg-peine-encore-a-calculer-un-salaire-minimum-approprié/>



Impact sur le salaire minimum des revalorisations proposées dans la directive européenne relative aux salaires minimaux adéquats



Données : IGSS, Statec ; graphique et calculs : CSL.

Source : [Avis CSL III/29/2024](#) sur l'adaptation du salaire minimum

- Plus spécifiquement pour les personnes nées hors UE, selon l'ADEM, les **freins à l'emploi**³³ sont une réalité pour les personnes nées dans un pays tiers même qualifiées du supérieur. Ils sont caractérisés par la difficulté de faire valoir leur diplôme, les langues, le manque de réseau... :
 - Langues : la majorité parle anglais, mais moins de la moitié atteignent un niveau avancé requis dans des secteurs comme l'informatique et la finance + peu parlent le français (moins de 20 % avec un niveau avancé) et encore moins l'allemand ou le luxembourgeois, souvent nécessaires dans certains secteurs.
 - Diplômes : bien que les qualifications soient souvent pertinentes pour les postes ciblés, les employeurs luxembourgeois méconnaissent ou doutent de la valeur des diplômes étrangers.
 - Expérience : les expériences acquises hors UE ne sont pas toujours applicables, notamment dans des domaines comme la comptabilité ou la finance, où une connaissance des normes locales est cruciale.
 - Métiers réglementés : les secteurs de la santé et du social nécessitent une reconnaissance des diplômes et une certification linguistique, ce qui constitue un frein important.
 - Autorisation de travail : certains demandeurs n'ont pas d'autorisation de travail, bien que la loi de septembre 2023 facilite l'accès pour certains ressortissants hors UE (notamment les conjoints et membres de famille).

³³ <https://adem.public.lu/content/dam/adem/fr/publications/adem/zoom-emploi/zoom-emploi-2023-01.pdf>



- Manque de réseau professionnel : ces demandeurs disposent rarement d'un réseau professionnel au Luxembourg, un élément clé pour trouver un emploi.
- Les **écarts d'emploi** sont également plus importants entre les femmes et les hommes nés hors UE que pour les personnes nées dans l'UE (Luxembourg inclus). Les écarts de taux d'emploi pour les 25-49 ans sont supérieurs à 10 pp. et ce, quel que soit le niveau de qualification³⁴.

Quelques propositions

Au vu de la situation décrite ci-dessus, la pauvreté semble être **systemique** : entre un travail qui ne rémunère pas suffisamment, des prestations sociales au rabais et qui découlent pour certaines du SSM et une surcharge liée aux coûts du logement, il est évident qu'il faut avoir une approche multidimensionnelle pour réduire les écarts de revenu et alléger les dépenses. Il y a donc urgence à élaborer d'un plan d'action de lutte efficace contre la pauvreté, qui, pour information, n'existe pas encore même s'il est supposé être en cours.

Dans le budget de l'Etat 2025, il y a bien des mesures utiles qui vont aider une partie des personnes vulnérables et qui étaient réclamées par la CSL, comme l'augmentation de l'Allocation Vie chère et de la prime énergie, une campagne publicitaire, la simplification administrative ou encore la mise en place d'un guichet social unique qui devrait faire reculer le nombre de non-recours aux aides sociales. Toutes ces initiatives vont effectivement dans le bon sens, mais ces mesures sont des initiatives isolées qui sont insuffisantes et qui ne font malheureusement pas (encore ?) partie d'un véritable plan d'action.

- Le Luxembourg aurait tout à gagner d'élaborer un **plan de lutte contre la pauvreté** qui intègre des mesures préventives comme correctives et qui contiennent des objectifs factuels, un agenda à respecter et des mesures claires et précises à mettre en œuvre, qui seraient évaluées en termes d'impact ex-ante et ex-post. Celui-ci serait élaboré en collaboration avec la société civile dont les syndicats, actifs dans ces matières au Luxembourg.

De plus, concrètement :

- Les **prestations familiales devraient être compensées du manque à gagner dû à la désindexation** en vigueur jusque 2021. A ce jour, seules l'allocation de base et les majorations d'âge sont soumises au système d'indexation automatique mais les allocations de rentrée scolaire devraient l'être également par exemple. Il est donc essentiel de renforcer les prestations en espèces d'autant plus que l'investissement dans les prestations en nature a essentiellement bénéficié aux enfants de moins de 12 ans.
- La **pension minimum** devrait augmenter pour dépasser le budget de référence pour une personne âgée et le seuil de pauvreté. Une partie de la hausse pourrait aussi se faire par le biais d'un crédit d'impôt pension minimum. Il faut aussi préserver le réajustement intégral des pensions et pérenniser l'allocation de fin d'année.

³⁴ [Eurostat](#)



- La **revalorisation structurelle du salaire social minimum** serait également une étape indispensable. Premièrement, l'ajustement du SSM devrait être annuel (et non biennal comme c'est le cas actuellement et dans la proposition de loi qui adapte la directive des salaires minima). Cela serait plus cohérent avec les mécanismes d'ajustement des pensions et réduirait les délais de mise à jour. Entre 2021 et 2022, le manque à gagner s'élevait à près de 340 euros sur l'année pour le SSMNQ et 410 euros pour les SSMQ. Selon les calculs de la CSL, le salaire minimum devrait être augmenté entre 3,1% et 32,7% en termes bruts pour atteindre une des références fixées par la directive, ce qui équivaut à une hausse entre 2,5% et 22,0% en termes nets.
- **Exonération d'impôt sur le revenu jusqu'à hauteur du salaire social minimum qualifié** et allègement de la fiscalité des revenus modestes. Alors que l'attention se concentre sur l'attraction de talents hautement qualifiés, les mesures évoquées précédemment pourraient renforcer l'attractivité du Luxembourg pour les travailleurs essentiels, souvent mal rémunérés.

L'exonération fiscale du salaire social minimum non qualifié au 1er janvier 2025 pour toutes les classes d'impôt ne suffira pas pour permettre aux salariés rémunérés au SSMNQ à accéder à un niveau de vie décent car il faudra alors que l'impôt « net » soit ≤ 0 pour être exonéré.

- Les familles monoparentales ne sont pas assez soutenues par le gouvernement luxembourgeois et ce malgré les mesures fiscales prévues. Il est également nécessaire de soulager ces ménages du poids de la monoparentalité et d'assurer des transferts sociaux qui corrigent la situation. Les efforts du Gouvernement pour faciliter le recours aux aides sociales, bien que nécessaire, n'effacera pas les écarts de revenus car c'est le niveau des aides qui n'est pas suffisant.
- Solutions à grande échelle pour le **logement** : augmenter l'offre de logements, renforcer l'accès au logement abordable, favoriser l'accession à la propriété, trouver une solution à la concentration de propriétaires - promoteurs : en effet, les terrains constructibles appartiennent, pour la plupart, à quelques propriétaires qui sont aussi promoteurs, pour qui il est donc aisé de contrôler le marché pour assurer des prix élevés.
- **Investissements publics** vers les **maisons relais** pour pallier le manque de places et permettre à un plus grand nombre de travailler et vers la **formation professionnelle** pour permettre aux personnes nées au Luxembourg comme à l'étranger d'accéder à un travail décent.



ROMANIA



BLOCUL NAȚIONAL SINDICAL

Strada Turturelelor, Nr. 11A, Etaj 3, București, România
Tel/Fax: 021 – 316.27.98; 316.27.99; 316.28.01;
www.bns.ro – bns@bns.ro



Afiliată internațional la C.I.S. și C.E.S.

BNS viewpoint on

Some indicative questions to the Social Partners as relevant for all countries discussed

(any other labour market, skills and social issues can be raised on a country-specific basis as deemed relevant):

Romania is still far from the European Union average in most monitored social indicators. Over the past ten years, economic growth has done little to reduce economic and social inequalities, which continue to proliferate, while the state has proven incapable of protecting its citizens in need through social transfers.

At present, Romania faces a challenging situation, with an economy growing at the limit, private consumption constrained by government measures affecting public sector salaries, pensions, and other social protection benefits (including child allowances), as well as a widening current account deficit and an almost unmanageable public budget deficit.

- 1) **What are in your view the three key labour market, skills and social challenges for the Member State in question?**

From our perspective, three key challenges are worth mentioning:

A. The lack of attractiveness of the national labour market is a major obstacle to employment growth

- (1) **Employment remains low despite a low unemployment rate and increased labour demand.**

Employers report difficulties in finding workers, and the import of labour from Asia has grown significantly in recent years. In 2023, Romania's employment rate was equivalent to the EU average from 2015, with minimal progress in closing the gap with the EU average. Although Romania's employment rate is significantly lower than the EU-27 average - by 6.6 percentage points in 2023—its unemployment rate remains below the EU-27 average.

- (2) **Multiple factors contribute to the labour market's lack of appeal.**

The absence of significant investments in the workforce, extreme income inequality, major regional disparities, low wages in many sectors, a tax policy that discourages work, and the



inability of relevant institutions to effectively monitor the labour market all contribute to making Romania's labour market unattractive to a significant portion of its potential workforce.

(3) Neglect of workforce development is reflected in long-term unemployment trends.

Until 2020, Romania's long-term unemployment rate was below the EU-27 average. However, between 2020 and 2023, it increased by 22%, surpassing the EU-27 average in 2023. Only 6% of the unemployed individuals aged 15-25 transition from unemployment to employment - the lowest rate in the EU. For the 25-54 age group, the transition rate was 15%, again the lowest in the EU.

(4) A significant portion of the workforce remains outside the labour market.

There are approximately 4.4 million individuals—the difference between Romania's 12.09 million available workforce and the 7.7 million employed - who are not engaged in the labour market. Many of these individuals, though capable of working, either choose or are forced to remain outside the national labour market. In reality, a portion of them migrate to European labour markets that offer opportunities better aligned with their expectations.

(5) Employment structures reveal vulnerabilities.

Of the 7.7 million employed individuals in Romania, only 5.6 million are employees. Among the approximately 2 million people employed in other forms, around 835,000 are self-employed. However, only 12% of the self-employed individuals in Romania have employees, far below the EU average of 30%. Additionally, 53% of the self-employed workers are in agriculture - a sector with low productivity and high exposure to adverse weather conditions. As a result, only about 44,000 self-employed individuals contribute to the social security system.

(6) Regional disparities in employment are significant.

Employment levels, particularly among paid employees, vary greatly across Romania. In only 11 counties does the proportion of employees within the available labour force exceed the national average.

(7) Many workers prefer migration over low wages in Romania.

Rather than working for the minimum wage in Romania, many workers, especially young people, choose permanent or seasonal jobs in other EU member states. Seasonal migration has expanded significantly, facilitated by informal recruitment networks. No Romanian authority has precise data on how many citizens are engaged in such activities abroad. Under the above conditions, a significant increase in the employment rate seems almost impossible to achieve without prioritizing the improvement of employment quality as a national priority.



B. Income inequality and the in-work poverty rate remain at a very high level, with a fluctuating evolution since 2018, without notable progress.

- (8) Almost 60% of a wage-earning household's expenditure is consumption-oriented and almost 34% is tax-oriented. Therefore 94% of the expenditure is allocated to basic consumption and to taxes, fees, and contributions. If we analyse the structure of the wage incomes and total expenditures for wage-earning households, we can conclude that the majority of these families, on average, earn subsistence wages rather than wages adequate for a decent living. The expenditure structure of a wage-earning household also indicates which spending categories are underfunded - meaning categories that are clearly under-allocated in a statistical household: Education: 0.6% of total expenses; Insurance and financial services: 1% of total expenses; and Savings/Investments: 0.6% of total expenses (15 RON/month per person). Under these circumstances, it is no surprise that the school dropout rate is very high.
- (9) Employee remuneration as a percentage of the GDP continues to be over 10 percentage points lower in Romania than the EU average. Since 2016, Romania has not managed to reduce the gap compared to the EU average; in nine years, we have not changed anything in the way value-added is distributed.
- (10) Only 2 out of 10 employees in Romania earn more than the gross average salary. The in-work poverty rate is one of the highest in Europe, as is income inequality from labour earnings. In 20 counties, which together account for over 24% of Romania's wage-earning workforce, the average gross salary is below 60% of the average gross salary in Bucharest. Meanwhile, 26% of Romanian employees work in Bucharest.
- (11) 20% of full-time employees are currently paid the gross minimum wage. For the private sector the percentage is over 23%. Over 80% of full-time employees had wages in February that were lower than the estimated 2025 gross average wage in the private sector and in state-owned companies, with over 85% in the private sector and over 85% in state-owned companies. 46% of full-time employees and 53% of private sector employees have net wages lower than half of the net average wage.
- (12) Romania has transposed the provisions of the European Directive 2041/2022. We were actively involved in this process and believe that the transposition was relatively close to the spirit of the Directive, except for the failure to impose the standard of at least a 50% ratio between the minimum gross salary and the average gross salary. The action plan for promoting collective bargaining is still being developed. The initially submitted version requires additions that will encourage social partners to negotiate rather than merely providing informational measures about the importance of collective bargaining.
- (13) Excessive taxation of the labour income, the preferential tax treatment given to those earning an income through employment forms other than labour contracts, the



abandonment of progressive income taxation, the full transfer of social contributions to employees, and, most importantly, the destruction of collective bargaining - these are just some of the factors that have led to the current structure of wage incomes, which is extremely unattractive, especially for young people.

- (14) Romania has the lowest personal income tax rate. However, the flat tax, applied generally regardless of income level, combined with the high level of social contributions, places a heavier burden on low-income individuals (thus encouraging tax evasion among this category) and does not allow flexibility in fiscal policy at different stages of economic development. Today, Romania taxes labour income almost identically, regardless of the income level. Even for incomes equal to the average salary, taxation in Romania is higher than the EU average. It is necessary to reduce taxation for the low-income earners without increasing the tax burden on the above-average salaries.

- (15) The tax policy measure promoted as early as 2023 and continued in 2025, of exempting from the minimum wage tax base the amount of 200 and 300 lei respectively from 2024, has trapped a significant number of employees in the low wage trap and created major distortions in the wage policy.

As this measure was laid out - an employee with a minimum wage of 4050 lei has a net salary of 2574 lei, meaning a tax burden of 36.4%, while an employee with a minimum wage of 4055 lei has a net salary of 2450 lei - with a tax burden of 39.6%. In order to have a net salary equal to the net value of the minimum wage, the gross employment salary must be at least 4285 lei, namely, all employees with gross incomes in the salary range between 4051 and 4284 lei have a net salary lower than the net salary corresponding to the minimum wage.

Such a fiscal policy measure only encourages employees to accept the minimum wage in the contract and the difference to receive it in the informal economy, thus proliferating undeclared work and cash-in-hand wages.

- (16) A healthy income structure that encourages work and performance requires real collective bargaining to decompress salaries at the lower end of the wage scale. The increase in the minimum wage must be accompanied by proportional increases for salaries positioned between the minimum and the average wage, in order to break out of the current situation.

C. The lack of efficiency in the social security system

- (17) Romania needs resources for social security and a much better calibrated system for targeting those in need. The resources for funding cannot, however, be obtained excessively only from those who work, as is the case today.
- (18) The costs of financing the deficit have become increasingly high, nearly prohibitive. Despite all digitalization measures, the state's ability to improve tax collection has proven to be extremely weak.



- (19) Romania collects revenues for the consolidated general budget at the lowest percentage of GDP among the EU member states - 32.6% in 2024, compared to the EU average of 46.6%. Public expenditure levels in Romania are also significantly lower than the EU average of 49.4% in 2023, with a gap of over 9 percentage points. This low share is a consequence of limited financial resources.
- (20) A total of 5.6 million employees, through their social security contributions, finance over 65% of the total expenditure for all components of Romania's social protection system (pensions, child allowances, disability benefits, unemployment, kindergartens, nurseries, health insurance, minimum guaranteed income, etc.) and 85.6% of the total costs for pensions and health insurance. Employers have been almost entirely excluded from financing the social protection system.
- (21) On July 10, 2024, during its 1504th meeting, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted Resolution CM/ResCSS (2024)15 on Romania's application of the European Code of Social Security. The resolution calls for measures to rebalance the proportion of social security contributions borne by employers or the state, on one hand, and employees, on the other, to align Romania's fiscal provisions with Article 70(2) of the European Code of Social Security. It is worth recalling that through the adoption of the Government Emergency Ordinance 79/2017, social security contributions were almost entirely shifted from employers to employees.
- (22) Romania spent 12.7% of GDP on social assistance in 2024, well below the European average of 19.4% in 2022, while it collected 10.8% of GDP in social contributions. In the absence of the measures to increase the income of the population realized in 2024 Romania would have recorded negative economic growth this year and it would have been the first year since 2010 (excluding the pandemic period) that Romania would have returned to negative growth rates. Without the additional consumption generated by the increase in household income, the economy would most likely have been in recession. 2024 meant not only almost no economic growth but also a further deterioration of the trade balance and thus, of the current account balance. For 2025 almost all welfare benefits have been frozen. The effect will be immediately visible in the social indicators for 2025.
- (23) The poor working conditions of the past 30 years and the lack of concern for occupational health and safety are now reflected in the indicator for healthy life years after retirement: 3.8 years for women and 4 years for men. This is less than half of the European average and 70% lower than in 2012.
- (24) The current social transfer system provides very little support to those in need, with an impact of only 15% compared to the EU average of 34%. Romania plans to further reduce social assistance expenditures as a percentage of GDP in the coming years, disregarding the increasingly evident phenomenon of population aging.
- (25) Labor market inspection institutions, as well as those managing the social insurance funds need sufficient personnel to fulfil their legally mandated responsibilities. The Labor Inspectorate requires adequate staffing and well-trained personnel to ensure effective labour relations management, as does the National Pension Agency.



II) What are in your view the most pressing priority for the country in order to ensure quality job creation and quality job transitions in light of the current socio-economic developments?

- (26) Developing a training plan for basic digital skills aimed at the general population. While the administration is undergoing a process of digitalization, less than 27% of people aged 17 to 64 have basic digital skills.
- (27) Adopting a plan of measures to encourage collective bargaining, ensuring that it includes more than just informational initiatives. To make the labour market attractive for Romanians, wages must increase, and inequalities must be reduced. The fact that 23% of private-sector employees are on minimum wage contracts is extremely high and discouraging, especially since this salary is not limited to unskilled or medium-educated workers.
- (28) Strengthening social dialogue and ensuring the consultation of social partners in economic and social decision-making processes.
- (29) Enhancing the capacity of the Labor Inspectorate by increasing the number of labour inspectors and improving their training. This is necessary to enable effective labour market oversight and to take on the new responsibilities assigned under the transposition of Directive 2041/2022.
- (30) Preparing a policy package to manage the challenges posed by an aging population.
- (31) Implementing measures to increase the transition rate from unemployment to employment, particularly among young people.
- (32) Renouncing the measure to reduce public spending on social assistance and at the same time introducing clear criteria to ensure support reaches those genuinely in need.
- (33) Renouncing the freeze on social assistance benefits.
- (34) Making employment policy a national priority to ensure that working in Romania becomes attractive, especially for young people. Reducing regional disparities in employment should also be a key concern. The excessive use of disguised employment forms such as micro-enterprises, self-employed individuals, or copyright contracts should be limited. Favourable tax treatment for these income categories has led to their widespread use as alternative employment arrangements.
- (35) Adopting tax reform measures to reduce labour taxation and overall tax pressure, particularly for low-income earners, though not exclusively for those on the minimum wage.
- (36) Eliminating the tax relief on minimum wages, which has been applied in a way that creates major distortions in the wage policy, and traps a significant number of employees in low-income situations.
- (37) Implementing the decision of the Council of Ministers and restructuring the distribution of social security contributions between employers and employees.





SPAIN

Key Labour Market, Skills, and Social Challenges for Spain

Members of the DG Employment group of the European Commission,

7/03/2025

Today, I want to highlight, based on our priorities, the three key challenges facing the labour market, skills development, and social policies in Spain. These challenges, working time reduction, the housing problem, and training, are crucial for ensuring a more just and sustainable economy.

1. Working time reduction

The reduction of working time to 37.5 hours per week by 2025 is still pending parliamentary approval, but this would mark a historic milestone, breaking a 41-year stagnation since the last reduction to 40 hours. While productivity has increased substantially over the decades, wages have lagged behind, making this change a long-overdue step toward a fairer distribution of economic growth.

This measure would benefit over **12 million workers**, particularly **women and young people**, who are the most affected by precarious working conditions. However, to ensure its effectiveness, the reduction must be accompanied by additional measures such as **the right to digital disconnection, an improved working time registration system, and stricter penalties for non-compliance**.

Studies conducted by UGT confirm that businesses across all sectors can accommodate this reduction without operational disruptions. Data shows that even small and medium-sized enterprises in high-wage regions already operate with shorter working hours. Ultimately, this reform should be seen as a stepping stone towards a broader goal: achieving **a 32-hour, four-day working week without salary cuts**, a technically feasible and socially desirable ambition.

2. The Housing crisis

The current **housing market crisis** severely limits worker mobility, as soaring rental and property prices make relocation nearly impossible for many. Urgent action is needed to **enforce rental price caps in high-demand areas** and impose **stricter regulations on short-term and seasonal rentals** to curb the massive shift from residential housing to tourist accommodations.

Structurally, Spain faces a **deficit of over 1.2 million affordable homes** compared to the European average. Tackling this issue requires utilizing state resources to expand the public housing stock through sustained investment in **non-privatizable and rent-controlled housing**.



Additionally, legislative changes are necessary, including **banning the purchase of properties in high-demand areas for non-residential purposes**, allowing municipalities to **declare officially stressed housing markets**, and increasing housing expenditure to **1.5% of GDP**—a significant increase from the current **0.5%**, which is far below the Eurozone average.

Financial mechanisms should also play a role, with institutions like the **European Investment Bank** supporting affordable housing projects. Furthermore, **vacant properties should be subject to an increased property tax (IBI)**, with incentives for temporary public rental schemes. These measures would alleviate economic pressures on workers and ensure a more equitable housing market.

3. Workforce Training and Skills Development

Education must play a key role in equipping future generations with the necessary competencies. This requires:

- **Introducing digital skills courses at all educational levels.**
- **Expanding scholarship programs for tech-related university degrees, with special incentives for women.**
- **Providing digital literacy programs for socially excluded groups.**
- **Integrating digital skills training into reintegration programs for the unemployed.**
- **Implementing a National Digital Skills Plan** to systematically improve workforce capabilities.

In the workplace, the **V Agreement for the Employment and the Collective Agreement 2023-2025** has introduced crucial policies to address skill gaps and prepare workers for the ongoing **digital and green transitions**. These policies must be reinforced through collective bargaining to guarantee:

- **Equal access to training for all workers.**
- **Targeted training to support digital and energy transition efforts.**
- **Stronger dual training programs**, tailored to sectoral needs and local labour markets.
- **A shared responsibility between employers and workers** in skills development.

Conclusion

Addressing these three challenges, **working time reduction, housing, and training**, is essential for building a more resilient and equitable labour market. Reducing working time will help **redistribute economic benefits**, tackling the housing crisis will **improve worker mobility and financial stability**, and a strong training framework will **empower the workforce to navigate future transitions successfully**.

Through **policy reforms, collective bargaining, and strategic investments**, we can ensure that these challenges become opportunities for progress, creating a **more sustainable and fair economy** for all.

