

Évaluation et recommandations

Au fil des décennies, le Luxembourg, dont l'économie était autrefois essentiellement agricole, est devenu un pays industriel tourné vers la sidérurgie puis un centre performant de services financiers. Aujourd'hui, c'est le pays de l'OCDE qui a le revenu par habitant le plus élevé, après trente années de croissance robuste, supérieure de plus de deux points de pourcentage à la moyenne de la zone euro. Cette croissance a été induite par un secteur financier de grande taille et performant. Les organismes de placement collectif enregistrés au Luxembourg détiennent des actifs de plus de 2 000 milliards d'euros, soit environ un tiers des actifs des fonds de placement dans la zone euro. La banque privée est aussi une source importante d'activité. Le secteur financier a également été un acheteur important de services, comme les services juridiques et les services immobiliers. Ce dynamisme économique a attiré de nombreux migrants et travailleurs frontaliers de l'Union européenne : la population active s'est accrue de 1.8 % par an, soit un point de pourcentage de plus que dans la zone euro en moyenne. Le budget a bénéficié de recettes fiscales soutenues qui ont permis à l'État d'offrir un niveau élevé de services publics, y compris les dépenses sociales, tout en maintenant la dette publique à un bas niveau.

Le Luxembourg s'est bien sorti de la crise économique et financière mondiale. Malgré une baisse de l'activité mesurée, le système financier a continué d'attirer des capitaux. La part de marché du secteur des organismes de placement collectif s'est accrue d'environ deux points de pourcentage durant la crise. L'emploi dans le secteur a augmenté, soutenant la demande intérieure. Les Luxembourgeois bénéficient non seulement d'une économie riche, mais aussi d'institutions stables et fiables, assises sur une culture du consensus.

Néanmoins, la croissance économique et le modèle social du Luxembourg sont confrontés à de nombreux enjeux interdépendants. Depuis la crise financière, le processus décisionnel tripartite traditionnel impliquant les syndicats, le patronat et l'État s'est enlisé. Du fait de la forte croissance des services financiers, le revenu du travail est distribué de plus en plus inégalement. Ces fortes inégalités des revenus marchands ont été en partie compensées par un système de transferts sociaux bien développé, mais coûteux. La crise de 2009 a conduit à une réduction de la production et a mis en évidence la forte dépendance à l'égard à la fois d'un secteur financier de grande taille et potentiellement instable, qui représente le tiers du PIB, et de la situation économique dans la zone euro, qui est aujourd'hui confrontée à des perspectives de faible croissance. Dans un contexte de croissance moins soutenue, il pourrait être plus difficile de préserver le modèle social actuel. La diversification, notamment en faveur de nouvelles activités à forte valeur ajoutée, reste un défi majeur sur la voie de la viabilité et de la poursuite du développement d'une économie de si petite taille. En outre, les finances publiques subissent des pressions à court terme du fait de la hausse des coûts du système de transfert, alors qu'à plus long

terme, le régime de retraite devrait, en l'absence d'une réforme de grande ampleur, entraîner de fortes tensions budgétaires.

Malgré le niveau élevé des dépenses sociales, les inégalités et la pauvreté relative ont progressé ces dernières décennies. Pour plusieurs autres mesures du bien-être, comme l'espérance de vie et la satisfaction à l'égard de l'emploi et des conditions de vie, le Luxembourg se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE, mais au-dessous d'autres pays à haut revenu. Le chômage de longue durée continue de progresser, surtout parmi les travailleurs moins qualifiés, en raison de la forte concurrence exercée par les travailleurs frontaliers et des faibles incitations à travailler dans le système social. Les inégalités prononcées des résultats d'éducation perpétuent certaines de ces difficultés.

Des problèmes importants existent aussi dans le domaine de l'environnement : le Luxembourg a les plus fortes émissions de CO₂ par habitant des pays de l'OCDE, bien qu'une partie de ces émissions soient dues au trafic en transit de résidents de pays voisins cherchant à tirer parti des prix comparativement faibles du carburant au Luxembourg pour venir y faire le plein. La croissance économique rapide du pays et son émergence en tant que centre économique régional ont conduit à une expansion urbaine marquée et à la multiplication des déplacements, essentiellement par la route. Des possibilités importantes existent d'améliorer les politiques mises en œuvre pour susciter une croissance plus solidaire, durable et verte.

L'économie s'est ralentie et est confrontée à plusieurs risques

La croissance s'est ralentie au deuxième semestre de 2011, car la crise de la dette souveraine dans la zone euro a conduit à un recul des activités des services financiers et à une diminution des exportations de biens industriels. En revanche, la demande intérieure est restée solide, la consommation continuant de se développer et l'investissement fluctuant autour d'un niveau stable depuis le début de 2009. Ces divergences reflètent en partie la solidité de l'emploi. En outre, les ménages, le secteur des sociétés non financières nationales et les administrations publiques ont connu une amélioration de leurs bilans plus marquée que cela n'a été le cas dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ce qui implique un faible besoin de désendettement et une plus grande marge disponible pour la consommation. Dans le secteur industriel, les dispositifs de chômage partiel ont contribué à préserver l'emploi.

Si l'activité dans les services financiers reste moins soutenue que lors du pic d'avant la crise, une grande partie de ce ralentissement est le résultat d'une modification de la valeur de ces activités mesurée dans les comptes nationaux (voir encadré 1.2 de *Étude économique du Luxembourg 2008*, OCDE, 2008) : le nombre d'emplois dans ce secteur s'est accru de 4 % environ entre 2007 et 2010. Le Luxembourg bénéficie de la croissance du secteur des organismes de placement collectif et de sa réputation de place financière sûre.

Sortir de la période de ralentissement au cours du deuxième trimestre de 2012 sera difficile car la situation économique dans les pays européens s'affaiblit, et la crise de la dette souveraine dans la zone euro fait toujours peser un risque majeur de dégradation de l'activité dans le secteur économique et financier dans l'avenir proche (OCDE, 2012a). Si la performance économique globale sous-jacente est restée généralement solide durant la crise et si la situation au Luxembourg continue de dépendre des évolutions extérieures, ce sont trois sources de faiblesse intérieures qui pourraient influencer sur les perspectives de croissance à court terme.

Tableau 1. Principales évolutions macroéconomiques

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Prix courants milliards EUR	Variation en % (volume, prix de 2005)					
PIB aux prix du marché	37.4	-4.1	2.9	1.7	0.6	1.2	2.0
Consommation privée	12.3	-1.7	2.1	2.4	2.1	0.5	1.4
Consommation publique	5.8	4.5	3.1	1.5	3.0	0.2	0.8
Formation brute de capital fixe	8.0	-15.5	6.8	10.2	4.8	1.6	3.7
Demande intérieure finale	26.1	-4.5	3.7	4.3	3.1	0.7	1.9
Formation de stock ¹	0.0	-2.6	4.0	1.4	-0.6	-0.4	0.0
Demande intérieure totale	26.1	-9.5	9.5	6.2	2.4	0.3	1.8
Exportations de biens et de services	67.6	-10.5	6.8	6.0	-4.1	0.9	2.3
Importations de biens et de services	56.4	-14.1	12.1	8.6	-4.0	0.8	2.3
Solde extérieur ¹	11.2	2.3	-4.8	-1.7	-1.4	0.4	0.7
<i>Pour mémoire</i>							
Indice implicite des prix du PIB	–	0.5	7.6	5.1	4.1	1.5	0.6
Indice harmonisé des prix à la consommation	–	0.0	2.8	3.7	2.8	2.0	1.9
Déflateur de la consommation des prix	–	0.9	1.7	2.6	2.2	1.69	1.4
Taux de chômage	–	5.4	5.8	5.6	6.1	6.6	6.7
Solde financier des administrations publiques ²	–	-0.8	-0.8	-0.3	-2.0	-1.7	-0.9
Dettes brutes des administrations publiques ²	–	19.0	25.8	25.8	29.8	32.6	34.4
Dettes des administrations publiques, définition de Maastricht ²	–	15.3	19.2	18.3	22.3	25.1	26.9
Solde de la balance des opérations courantes ²	–	6.5	7.7	7.1	5.8	7.8	9.3

Note : Les comptes nationaux sont établis à partir de données officielles chaînées. Il en résulte un écart dans l'identité entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour de plus amples précisions, voir *Perspectives économiques de l'OCDE, Sources et méthodes* (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

1. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne

2. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données du n° 92 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Premièrement, le taux de chômage des résidents du Luxembourg a continué de connaître une légère progression, malgré l'augmentation globale de l'emploi, pour atteindre 6.1 % en septembre, contre 5.7 % une année auparavant. Cette évolution fait suite à une hausse tendancielle au cours de la dernière décennie. La dégradation du marché du travail est imputable à l'interaction de la baisse tendancielle de certaines activités économiques, à des institutions du marché du travail mal conçues et inefficaces qui amoindrissent les incitations au travail et à l'offre de travailleurs transfrontaliers prêts à accepter des emplois à un plus bas salaire que les résidents nationaux. La part des chômeurs de longue durée a progressé : les chômeurs sans emploi depuis plus d'un an représentent désormais 40 % de l'ensemble et 25 % des chômeurs sont sans emploi depuis plus de deux ans. La part croissante des chômeurs non couverts par l'assurance chômage témoigne de cette situation, les personnes concernées recevant seulement le revenu minimum garanti (RMG). Globalement, il est fort à craindre que ces travailleurs ne tombent dans le piège de l'inactivité, compte tenu des faibles incitations au travail incorporées dans le système de RMG, et finissent par quitter le marché du travail.

Deuxièmement, les tensions inflationnistes se sont accentuées, suscitant des préoccupations pour la compétitivité. L'inflation générale est restée supérieure à 2 % au cours des deux dernières années, atteignant un pic de 4 % (variation en glissement annuel de l'indice harmonisé des prix à la consommation) et demeure légèrement au-dessus à la moyenne de la zone euro. Si elle ne reflétait qu'une demande plus forte que dans les autres pays, une inflation

de ce type serait relativement peu préoccupante. Cependant, elle tient davantage à une augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre, qui peut nuire à la compétitivité, en particulier des activités non financières. Le système d'indexation automatique des salaires prévu dans la loi a sans doute contribué à ce résultat, car l'indexation a été déclenchée quatre fois entre mars 2009 et octobre 2012, avec une hausse des salaires de près de 8 % sur la période. Une mesure de modération temporaire a été introduite dans ce mécanisme pour la période 2012-2014, limitant la majoration à un maximum de 2.5 % par an, de sorte que les pics d'inflation ne sont pas répercutés sur les salaires. Le système d'indexation des salaires et le salaire minimum devraient être revus pour faire en sorte qu'ils ne présentent pas de risques pour la compétitivité, notamment en supprimant les rigidités à la baisse.

Troisièmement, les prix des logements ont augmenté beaucoup plus rapidement que les revenus jusqu'en 2007, en même temps que la dette des ménages s'accumulait. Ces tendances se sont atténuées depuis le début de la crise, la croissance du revenu restant solide et les prix des logements ne progressant que modérément, malgré les très faibles taux d'intérêt. Cependant, certaines mesures amènent à penser que les prix actuels des logements sont légèrement surévalués (BCL, 2012). Une correction de ces prix conduirait à des pressions à la baisse de la demande et à des pertes pour les banques dont l'activité est tournée vers le marché intérieur. L'incidence de toute évolution intérieure négative serait beaucoup plus marquée dans le contexte d'un environnement extérieur peu dynamique ou d'une modification sensible des perspectives dans les principaux domaines d'activité du Luxembourg. Ces évolutions devraient être suivies de près, alors que l'offre de logements à terme pourrait être accrue en durcissant l'imposition foncière, car les taxes foncières extrêmement faibles tendent à encourager la rétention de terrains, comme on l'a vu dans l'*Étude précédente* (OCDE, 2010a), ainsi qu'en remédiant aux obstacles encore présents dans ce domaine.

Comme on l'a vu longuement dans l'*Étude économique du Luxembourg 2010* (OCDE, 2012a), les perspectives de croissance à long terme restent incertaines. Le Luxembourg est très tributaire d'un petit nombre d'activités, en particulier de son secteur financier, qui est lui-même fortement dépendant des évolutions internationales et de la concurrence des autres places financières. Les perspectives de l'Union européenne dans son ensemble, le principal marché d'exportation, sont celles d'une croissance sensiblement inférieure au taux moyen au cours des deux prochaines décennies et même ces prévisions pourraient être trop optimistes compte tenu de la décélération tendancielle de la productivité de la main-d'œuvre (voir l'*Étude économique de la zone euro 2012*, OCDE, 2012c). Ces facteurs pèseront sur la croissance du Luxembourg, encore que, du fait de la petite taille de son économie et de sa spécialisation, le pays puisse connaître un taux de croissance très différent de celui de ses marchés d'exportation si la part relative des secteurs où il a un avantage comparatif s'accroît. Les réglementations relativement strictes des marchés du travail et des produits limitent le potentiel de croissance d'un grand nombre de secteurs d'activité nationaux, en particulier les services.

Le secteur financier résiste à la crise

Le système financier luxembourgeois a continué de résister à la crise financière internationale et européenne. Les bilans bancaires se sont contractés de 15 % environ depuis le début des turbulences et la valeur des actifs sous gestion a légèrement diminué en termes réels (tableau 2). Mais la stabilité financière globale a été préservée. Les banques luxembourgeoises pourraient bénéficier d'une fuite vers la qualité durant la crise de la zone euro, qui pourrait s'inverser si les conditions s'améliorent. Le système bancaire

Tableau 2. **Principales évolutions financières**
Bilan des institutions financières

Milliards EUR	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹
Banques						
Actifs	915	932	797	769	797	790
Prêts	651	677	563	555	600	603
<i>Dont</i> : prêts interbancaires	456	471	374	364	406	419
Titres autres que les actions	216	199	194	173	149	141
<i>Dont</i> : créances sur les banques	99	92	91	78	71	66
Autres actifs	48	56	41	41	48	45
Passifs	915	932	797	769	797	790
Dettes	749	766	637	614	642	635
<i>Dont</i> : dette due aux banques	444	479	371	348	369	352
<i>Dont</i> : dépôts	297	277	261	256	265	274
Autres passifs	166	166	160	155	155	154
Organismes de placement collectif						
Actifs	2 059	1 560	1 841	2 199	2 097	2 224
<i>Dont</i> : fonds du marché monétaire	254	340	321	285	303	251
Entrées nettes	188	-77	84	162	5	43
<i>Pour mémoire</i>						
PNB	37	39	37	40	43	43
RNB	30	30	25	29	30	30
Actifs de la banque centrale	59	101	77	80	127	140
<i>Dont</i> : TARGET2	18	42	53	68	110	125

1. Fin juin.

Source : Banque centrale du Luxembourg et Commission de surveillance du secteur financier.

national, y compris la grande *Banque et Caisse d'épargne de l'État*. Continue d'être bien capitalisé par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays. La restructuration du groupe Dexia en 2011 a conduit à la cession de *Banque internationale à Luxembourg*. Le pays s'est engagé, en coopération avec la Belgique et la France, à garantir certaines obligations à hauteur de 2.55 milliards d'euros (8.5 % du PNB), dont 1.7 milliard a été approuvé par la Commission européenne. Cette opération illustre l'ampleur des risques liés aux activités financières au Luxembourg. Néanmoins, l'offre de crédit à l'économie intérieure ne semble pas avoir sensiblement pâti de la crise.

Une supervision financière efficace est indispensable, à la fois pour assurer la stabilité financière et pour protéger la réputation du centre financier. Les changements en cours dans le cadre de surveillance européen et international devraient contribuer à rendre plus résistants le système bancaire et financier ainsi que ceux avec lesquels il interagit. En particulier, le Luxembourg étant une place financière très interdépendante, la création des Autorités de Supervision Européennes (ESA) donne à ses régulateurs beaucoup plus de facilités pour évaluer la situation des sociétés mères des entités locales et la position globale des groupes.

Le Luxembourg a accru le nombre de ses inspections sur site depuis 2010 et augmenté les ressources de la Commission de surveillance du secteur financier et de la Banque centrale du Luxembourg. Pour faire face aux risques liés aux fortes expositions intragroupe, le régulateur a instauré des exigences de capital supplémentaire qui sont fonction de la solidité du groupe de tutelle. Si la coopération entre la banque centrale et le régulateur financier semble fonctionner au niveau pratique, il n'existe pas de

mémorandum d'accord définissant le rôle et les responsabilités de chaque institution, comme recommandé dans l'*Étude économique du Luxembourg 2010* (OCDE, 2010). En particulier, la mise en place d'un seul point d'entrée atténuerait la charge que fait peser actuellement sur les banques le fait d'avoir à traiter avec deux administrations différentes.

L'accord conclu le 29 juin 2012 entre responsables de la zone euro en vue de l'établissement d'un système intégré de supervision bancaire au niveau de l'UE devrait contribuer à une surveillance plus cohérente des banques transfrontalières. Toutes les actions parallèles visant à établir un cadre intégré de l'UE pour la résolution des défaillances bancaires et à assurer la protection des dépôts transfrontaliers ou des filets de sécurité financière modifieraient profondément et réduiraient vraisemblablement les risques budgétaires et financiers du Luxembourg. En particulier, les bilans des principales institutions financières du Luxembourg étant très importants par rapport au PIB, les chocs financiers potentiels sont difficiles à absorber et un mécanisme de soutien à l'échelle de l'UE/zone euro permettrait d'atténuer ce problème.

Les modifications de la réglementation internationale détermineront l'évolution du secteur financier

L'évolution du système financier mondial et de l'architecture réglementaire génère à la fois des opportunités et des risques pour le modèle du secteur financier luxembourgeois. D'importantes réformes de la surveillance et de la réglementation financières sont en cours, y compris la mise en place de la nouvelle Directive sur les exigences de fonds propres (CRD-IV) pour l'Union européenne. Les banques luxembourgeoises ont déjà pour obligation de se conformer à une règle de 9 % de fonds propres de base (Tier 1) et aucun changement n'est proposé au régime permettant de fortes expositions intragroupe, qui constituent un aspect essentiel du modèle bancaire du centre financier consistant à transférer les fonds vers les banques-mères non résidentes (OCDE, 2012a). Les modifications apportées aux règles en matière de liquidité pourraient influencer sur ce modèle : les évaluations initiales donnent à penser que la plupart des banques devront opérer des changements pour se conformer à ces nouvelles règles, bien que l'ampleur de ces ajustements semble gérable et que leurs aspects précis doivent encore être finalisés.

Du côté de la gestion des actifs, la croissance du nombre de fonds communs de placement (FCP) et d'unités de FCP a repris après une pause vers 2009, bien qu'à un rythme plus lent qu'avant la crise. Cette activité se concentre dans quelques grands centres en Europe et si le Luxembourg bénéficie de cette dynamique, c'est parce qu'il a l'avantage du premier entrant, qu'il dispose de compétences spécialisées et que son cadre réglementaire et juridique est attrayant. Il a aussi su opérer les mutations structurelles nécessaires pour passer de l'intermédiation bancaire à la gestion de fonds. La future Directive de l'UE sur les gestionnaires de fonds alternatifs pourrait approfondir le marché de l'UE pour ces instruments de placement et, par conséquent, offrir de nouvelles opportunités aux centres financiers attrayants pour ces activités.

En tant que centre financier, il importe que le Luxembourg participe aux efforts d'amélioration du fonctionnement du système financier international, à la fois pour contribuer à la gouvernance mondiale et pour maintenir sa place dans le système. Le pays a très rapidement et très activement négocié un grand nombre d'accords bilatéraux d'échange de renseignements à des fins fiscales depuis qu'il a adhéré à la norme internationale en mars 2009. En outre, une nouvelle loi a été adoptée en 2010 concernant la

gestion du secret bancaire et visant à donner effet aux nouvelles conventions prévoyant expressément l'échange d'informations bancaires.

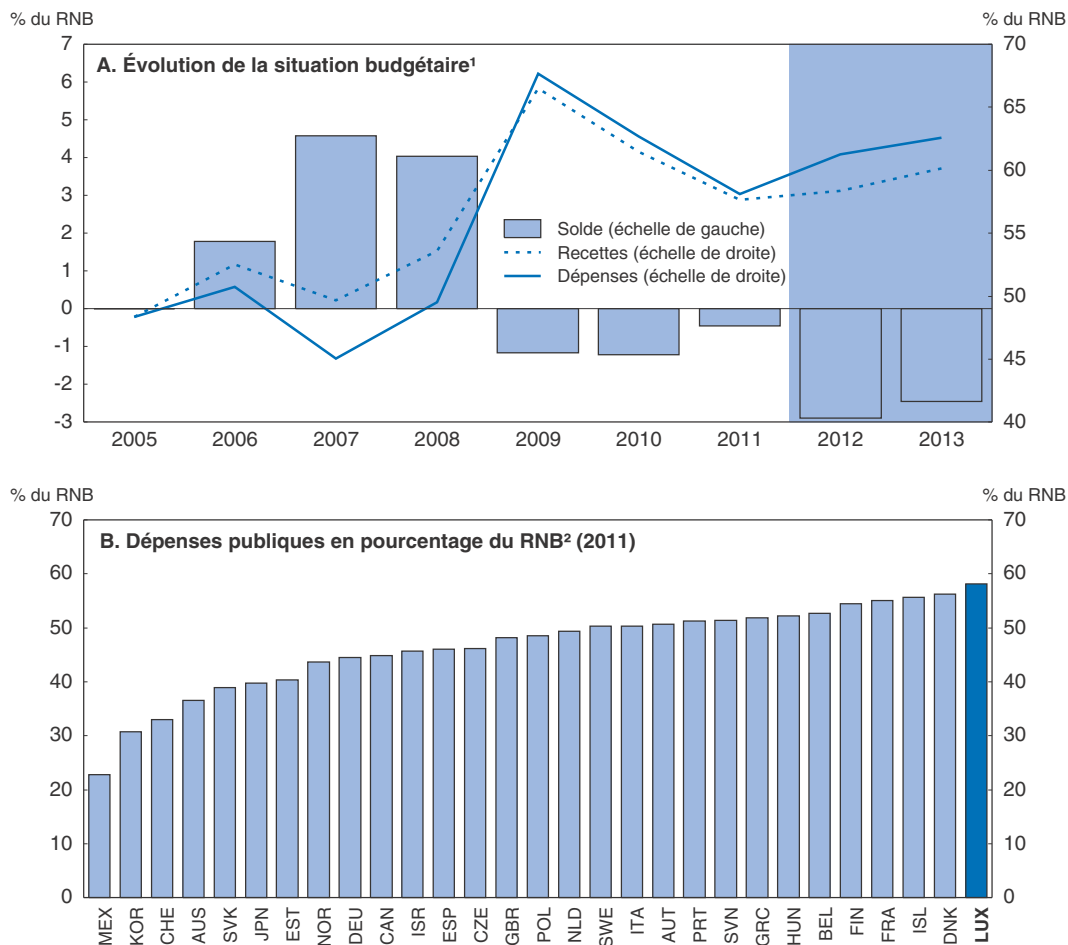
Le cadre souffre néanmoins encore de certaines lacunes, notamment l'inadéquation des informations sur les détenteurs d'actions au porteur (OCDE, 2011a). L'incidence de la retenue à la source de 35 % selon les termes de la Directive de l'UE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne doit être évaluée avec soin par rapport à un échange automatique de renseignements. Cette évaluation est d'autant plus nécessaire que l'environnement actuel évolue rapidement, en particulier suite à la mise en œuvre de la loi FATCA (Fair and Accurate Credit Transactions Act) aux États-Unis, qui exigera une forme d'échange automatique de renseignements. Les modifications apportées récemment au régime d'échange de renseignements à des fins fiscales ne semblent pas avoir eu jusqu'ici d'effet négatif important sur l'activité globale du secteur financier. Cependant, une approche stratégique semble nécessaire face aux changements à venir de l'environnement mondial.

Les dépenses publiques ne sont pas sur une trajectoire viable

Le déficit budgétaire, bien que relativement faible par rapport à celui d'autres pays, est élevé par comparaison aux périodes passées et devrait s'être creusé en 2012, car les dépenses courantes continuent de s'accroître plus vite que les recettes. Après d'importants excédents au plus haut du cycle financier mondial, le budget a enregistré de légers déficits depuis 2009, du fait de l'affaiblissement des recettes suscité par la crise et certaines mesures de relance budgétaire. Les mesures d'assainissement budgétaire pour 2011, représentant *ex ante* 1.5 % du PIB selon les estimations, ont contribué à ramener le déficit à 0.6 % du PIB (0.8 % du RNB). Cependant, le problème sous-jacent reste la progression excessive des dépenses courantes (graphique 1), dont le taux de croissance a été supérieur à celui de l'économie et des recettes fiscales. Une grande partie de cette progression est liée à des postes de dépenses augmentant de façon autonome en raison de l'indexation ou d'autres ajustements non discrétionnaires (comme les prestations d'aide sociale ou les rémunérations dans la fonction publique). Aucune mesure d'assainissement n'a été prévue dans le budget de 2012 et une dégradation du solde budgétaire est donc attendue, car les dépenses courantes continuent d'augmenter et les recettes restent peu dynamiques, notamment en raison de la réduction en valeur de l'activité des services financiers et des dispositions permettant aux entreprises de reporter des pertes sur des exercices ultérieurs. La fin en 2015 du régime actuel de TVA européenne sur les services de commerce en ligne conduira vraisemblablement à une diminution progressive et prévisible des recettes fiscales, estimée à plus de 1.2 % du PIB dans le Programme de stabilité de 2012 (Gouvernement du Luxembourg, 2012).

L'incertitude qui entoure la croissance de la production potentielle suite à la crise économique et financière, ainsi que la sensibilité du Luxembourg aux évolutions dans la zone euro, font peser des risques importants sur les finances publiques. Ces risques exigent que plus d'attention soit portée aux objectifs budgétaires à moyen terme. Si le niveau de la dette publique est faible, la dynamique des dépenses courantes doit être maîtrisée, à la fois pour maintenir la viabilité et faire en sorte que les objectifs sociaux puissent être atteints à un coût raisonnable. Les prévisions officielles prises en compte dans la mise à jour du Programme de stabilité montrent que le Luxembourg ne respectera pas ses engagements au titre du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE, notamment celui de progresser d'au moins 0.5 point de pourcentage par an vers son objectif à moyen terme d'un excédent de 0.5 % du PIB. Le pays pourrait donc faire l'objet de sanctions financières en vertu du Pacte. C'est pour cette raison que les autorités ont adopté des


Graphique 1. **Le déficit budgétaire témoigne d'un niveau élevé de dépenses publiques**



1. La forte augmentation des recettes et des dépenses en 2009 reflète en partie une importante baisse du revenu national brut. La zone ombrée représente la période concernée par les prévisions.

2. Les données pour l'Australie, le Canada, le Japon et le Mexique se réfèrent à 2010.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 92 et Banque mondiale.

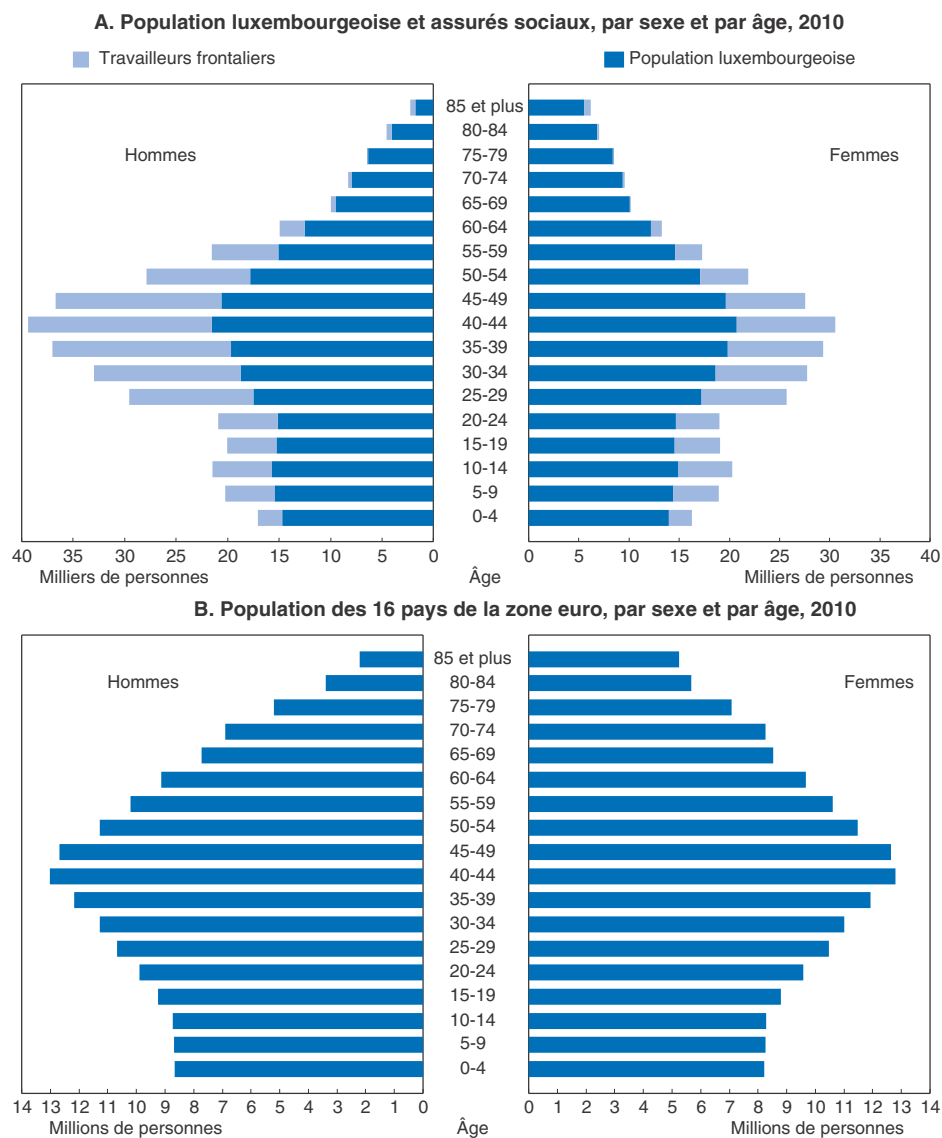
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932752868>

mesures d'assainissement pour 2013 qui vont au-delà de l'actualisation du programme de stabilité. Un plafonnement pluriannuel explicite des dépenses, au niveau global, contribuerait à la maîtrise des dépenses.

Le principal défi pour les finances publiques, toutefois, est la viabilité à long terme du budget et du régime de sécurité sociale face à la forte augmentation des coûts du vieillissement prévue pour l'avenir sous l'effet de la structure démographique des résidents comme des travailleurs frontaliers. Sans réforme, ces coûts devraient progresser entre 2010 et 2060 de 17,1 % du PIB, soit la hausse la plus importante de la zone euro (Gouvernement luxembourgeois, 2012). Comme dans les autres pays, cette situation s'explique par le vieillissement de la population, mais elle est aggravée au Luxembourg par les distorsions de la structure démographique des travailleurs frontaliers, qui sont affiliés au système de retraite luxembourgeois. Le régime de retraite reste généreux car le nombre de travailleurs frontaliers à la retraite, habilités à recevoir des pensions du Luxembourg, est encore peu important, du fait

de leurs faibles effectifs avant les années 80 (graphique 2). Les versements au titre des retraites augmenteront à mesure que la population résidente vieillit et que la part des travailleurs frontaliers retraités augmente parmi la population de retraités. Mis à part les problèmes de viabilité budgétaire à long terme, cela pose une importante question d'équité intergénérationnelle, car les retraités actuels bénéficient du fait qu'ils sont peu nombreux par rapport aux cotisants, alors que les politiques actuelles créeront de très fortes pressions sur les cohortes futures, qui ne bénéficieront vraisemblablement pas d'aussi bonnes prestations que leurs prédécesseurs. Il est évident depuis longtemps que ces pressions justifient une réforme fondamentale du régime de retraite (OCDE, 2010) et rendent aussi nécessaire le maintien d'un excédent budgétaire constant en prévision des besoins futurs.

Graphique 2. **La structure démographique de la population active implique un vieillissement rapide**



Source : Inspection générale de la sécurité sociale, Luxembourg et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932752887>

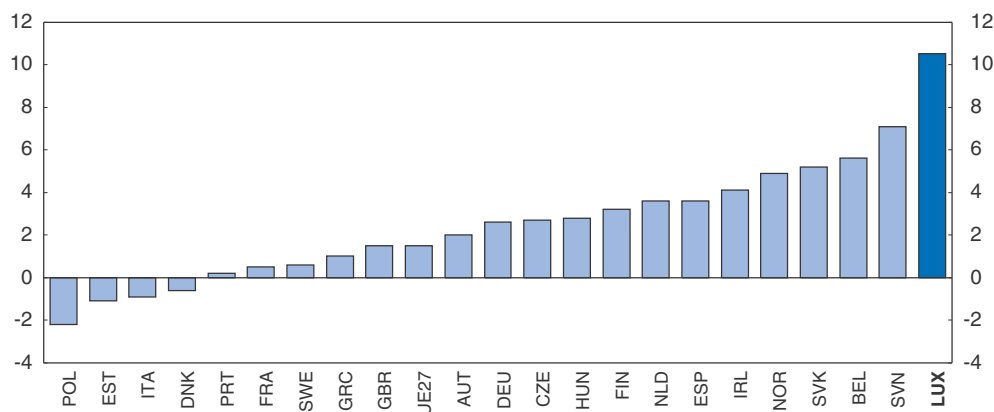
Un projet de loi sur la réforme des retraites a été présenté en janvier 2012 ; il est fondé sur trois éléments principaux :

- Porter progressivement à 43 ans le nombre d'années de cotisations requises pour garder le même niveau de prestations, ou une réduction des prestations pour ceux qui ne cotiseraient que quarante ans.
- Indexer les pensions versées sur l'inflation seulement et non sur les salaires nominaux, en cas d'insuffisance de la réserve de l'assurance pension.
- Porter progressivement le taux de cotisation de 24 à 30 % des salaires bruts et des autres revenus assujettis sur une période de quarante ans en cas d'insuffisance de la réserve de l'assurance pension.

Cette proposition est la bienvenue, mais elle ne suffira pas à rétablir la viabilité budgétaire à long terme. D'après les estimations, les mesures en question, qui sont déjà prises en compte dans les estimations de l'UE (Commission européenne, 2012), réduiraient d'environ 6.6 % du PIB la hausse escomptée à l'avenir des coûts du régime de retraite par rapport à un scénario sans réforme (Gouvernement luxembourgeois, 2012), le déficit restant de 10.5 % (graphique 3). Alors que la réforme est bâtie sur une hypothèse de taux de croissance réel assez soutenu de 3 %, elle sera mise en œuvre plus rapidement si la croissance venait à être plus faible que prévu. Compte tenu du niveau déjà élevé des cotisations de retraite, on peut craindre que les accroître encore ne nuise aux incitations à travailler et à la compétitivité du Luxembourg. Les changements concernant le nombre d'années de cotisation requis et l'indexation doivent être adoptés, mais ils ne peuvent en tout état de cause qu'être la première étape du processus vers le retour à la viabilité des finances publiques et du régime de retraite. Retarder la réforme ne fait qu'accroître son coût en fin de compte et accentuer son caractère inéquitable.

Graphique 3. Les dépenses prévues au titre des retraites sont importantes (2010-2060)

Variation des dépenses brutes au titre des pensions publiques en points de pourcentage du PIB



Source : Commission européenne, *Rapport 2012 sur le vieillissement – Prévisions économiques et budgétaires pour les 27 États membres de l'UE (2010-2060) et 13^e Actualisation du Programme de stabilité et de croissance 2012-2015 pour le Luxembourg.*

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932752906>

Les pensions de retraite sont très généreuses (OCDE, 2010). Le système permet de maintenir la pauvreté relative des retraités à un niveau très faible, mais au prix de transferts énormes de ressources, sans prise en compte des besoins réels. D'autres

réformes devront être engagées pour réduire les pensions dans la mesure nécessaire pour rendre le système viable, notamment en commençant immédiatement par n'appliquer l'indexation que sur les prix et en réduisant les périodes validées dans le système de retraite pour les années de non-activité. L'âge effectif de départ à la retraite devrait être relevé dans le cadre de la réforme actuelle (il est actuellement de 58 ans), mais d'autres mesures seront vraisemblablement nécessaires pour qu'il augmente aussi rapidement que l'espérance de vie. Les dispositifs de préretraite et les prestations de chômage de longue durée, qui contribuent aussi au faible niveau de l'âge effectif de départ à la retraite, devraient aussi être réexaminés.

Une plus grande efficacité des dépenses publiques améliorerait la viabilité du système social

Le maintien de bons résultats budgétaires est d'autant plus difficile que, faute d'un nouveau cadre budgétaire, l'efficacité des dépenses publiques est faible. Si les dépenses au titre de la santé et de l'éducation sont importantes, la qualité des résultats est sans rapport avec les ressources investies, même si l'on tient compte du niveau élevé des prix en général au Luxembourg (Joumard, *et al.*, 2010 ; OCDE, 2010b). Des résultats identiques, voire meilleurs, pourraient être obtenus moyennant des dépenses globales plus faibles si le Luxembourg appliquait de meilleures pratiques. L'introduction d'un budget global pour les hôpitaux est une mesure bienvenue pour établir une véritable contrainte budgétaire et elle devrait être rigoureusement poursuivie. L'autonomisation des gestionnaires des hôpitaux

Encadré 2. Principales recommandations sur la viabilité des finances publiques et la réglementation financière

- Mettre en œuvre le plan d'assainissement budgétaire prévu dans le Programme de stabilité. Actualiser, mettre en place et suivre un plan d'assainissement à moyen terme détaillé et crédible. Faire en sorte que les dépenses n'augmentent pas plus vite que la croissance nominale du PNB, en veillant surtout à maîtriser les dépenses courantes.
- Mettre en œuvre les réformes envisagées du régime de retraite et progresser encore vers la viabilité à long terme, notamment en reliant l'âge effectif de la retraite à la longévité, en réduisant les incitations à la préretraite, en modérant les hausses des pensions et en limitant la validation au titre des années de non-activité.
- Renforcer les institutions et les procédures budgétaires afin de faciliter le processus d'assainissement. Des plans pluriannuels et un plafonnement contraignant des dépenses devraient être mis en place, du moins au niveau global.
- Moderniser le fonctionnement du secteur public grâce à la budgétisation axée sur les résultats et à la réalisation d'analyses coûts-bénéfices.
- Améliorer l'efficacité du système de soins en renforçant la maîtrise des coûts, autonomisant les gestionnaires des hôpitaux, améliorant les flux d'informations et utilisant davantage les structures de santé des pays voisins.
- Continuer à améliorer la réglementation et la supervision financières eu égard aux initiatives prises au niveau de l'UE et au niveau international et en accordant une attention particulière aux risques intragroupes et de liquidité.
- Renforcer la coopération entre la Commission de surveillance du secteur financier et la Banque centrale du Luxembourg au moyen d'un mémorandum d'accord définissant clairement les responsabilités et les obligations de ces deux institutions.

et l'amélioration des flux d'informations contribueraient à renforcer la maîtrise des dépenses. Le développement des soins préventifs comme on l'a vu dans l'*Étude économique 2008 du Luxembourg* (OCDE, 2008) et une plus grande utilisation des structures sanitaires des pays voisins contribueraient aussi à accroître l'efficacité du régime de soins de santé.

Plus généralement, les recommandations de l'examen par l'OCDE de la budgétisation au Luxembourg devraient être mises en œuvre (OCDE, 2012b), notamment : l'utilisation de la budgétisation axée sur les résultats afin de mieux cibler les ressources et accroître l'efficacité de la prestation de services publics ; l'amélioration des audits et des informations statistiques ; un examen complet de l'efficacité et de l'efficacités des programmes publics ; la réduction du large éventail de fonds extrabudgétaires (OCDE, 2010a) ; et le renforcement de la gouvernance des organismes. L'introduction d'analyses coûts-bénéfices, du moins pour les grands projets, pourrait beaucoup contribuer à accroître l'efficacité de l'utilisation des fonds publics, compte tenu en particulier des importants besoins d'investissement dans les infrastructures et de la part relativement importante des investissements publics dans le PIB. Comme cela a été avancé dans l'*Étude économique* précédente du Luxembourg (OCDE, 2010a), une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines améliorerait encore l'efficacité de la fonction publique, qui bénéficierait notamment d'une plus grande ouverture à des non-nationaux.

Améliorer les politiques structurelles pour assurer le maintien des niveaux de vie, la croissance et la diversification sectorielle

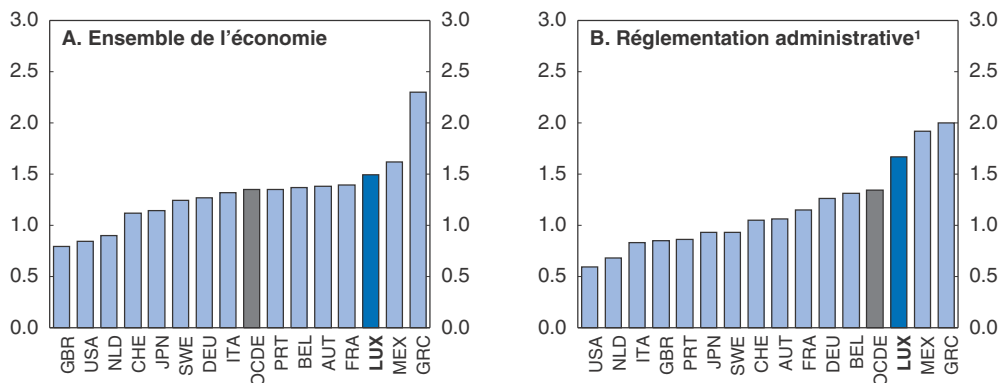
Si de nombreux facteurs de croissance sont extérieurs au Luxembourg, le maintien des niveaux de vie actuels et la viabilité d'une croissance future plus largement partagée peuvent être favorisés par des politiques publiques visant à stimuler la compétitivité des marchés intérieurs (OCDE, 2011b), à améliorer le fonctionnement du marché du travail et à hisser la performance du système scolaire au niveau de celle des pays de l'OCDE affichant les meilleurs résultats (OCDE, 2010a).

La concurrence peut encore être intensifiée, malgré un durcissement de la surveillance

Un cadre meilleur pour les entreprises et la concurrence dynamiserait les activités intérieures et contribuerait à assurer la compétitivité. Les réglementations des marchés de produits restent restrictives selon les normes de l'OCDE et de l'UE dans de nombreux secteurs, notamment le commerce de détail et les professions libérales (graphique 4). Cela étant, la transposition, en 2011, de la directive de l'UE sur les services a eu pour effet d'assouplir certaines réglementations et pratiques restrictives grâce à la promulgation, cette même année, d'une nouvelle loi sur le droit d'établissement. Les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation d'établissement ont été simplifiées et le principe selon lequel le « silence vaut consentement » s'applique aux domaines couverts par la directive. La délivrance de ces autorisations ne nécessite plus l'agrément d'une commission composée notamment d'acteurs historiques représentant le secteur d'activité concerné. Une autorisation particulière est encore requise pour l'ouverture d'un centre commercial dont la surface de vente est supérieure à 400 m², mais son attribution n'est plus subordonnée à l'application d'un test prouvant l'existence d'un besoin économique. Les conditions d'accès à certaines professions d'artisan et professions libérales ont été précisées et assouplies. Par suite de la transposition de la directive de l'UE sur les services, toute exigence discriminatoire fondée sur la nationalité ou le lieu de résidence est ainsi désormais proscrite.


Graphique 4. La réglementation des marchés de produits reste restrictive malgré les réformes (2008)

Échelle d'indice de 0 à 6 de la réglementation la moins restrictive à la réglementation la plus restrictive



1. Il s'agit de la moyenne simple de deux indicateurs (opacité réglementaire et administrative et charges administratives pesant sur les nouvelles entreprises) relevant du domaine des « obstacles à la création d'entreprise ».

Source : OCDE (2011), *Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits*, et A. Woelfl et al. (2010), « Product Market Regulation: Extending the analysis beyond OECD countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 799.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932752925>

Globalement, les réformes engagées ont allégé la charge que représentent les formalités administratives et renforcé l'ouverture des marchés locaux, même si le système généralisé des autorisations d'établissement peut continuer de faire obstacle à la concurrence. Les objectifs des réglementations devraient être revus, leur poids pourrait être encore allégé, leur complexité atténuée et leur conception améliorée dans le cadre du processus en cours de « simplification administrative ». Le Luxembourg a quelque peu progressé sur cette voie, en codifiant par exemple les règles dans certains domaines par l'instauration d'un dispositif unique et simplifié. Cela étant, il pourrait faire encore plus pour codifier, simplifier, voire abroger, s'il y a lieu, certaines règles en vigueur (OCDE, 2010c). L'amélioration des règles *ex ante* contribuerait en outre à assurer que la charge réglementaire est appropriée. Renforcer la position du Département de la simplification administrative et ses objectifs permettrait d'atteindre ce but.

La mise en œuvre médiocre de la politique de la concurrence a freiné la baisse des prix et les gains d'efficacité. Conformément à la recommandation formulée dans la précédente *Étude* (OCDE, 2010a), le remplacement des deux petites institutions qui existaient précédemment par une autorité unique ayant le pouvoir d'ouvrir de nouvelles affaires a pallié les lacunes liées aux défauts de conception et à la mise en œuvre insuffisante de cette politique. Parallèlement les ressources totales consacrées à la mise en œuvre de la politique de la concurrence ont presque doublé. Le nouveau Conseil de la concurrence a désormais le pouvoir d'engager des enquêtes au niveau des différents secteurs d'activité, ce qui devrait contribuer à mettre en lumière la situation sur le front de la concurrence, ainsi que les obstacles à l'entrée dans tel ou tel secteur.

Un marché du travail plus adaptable et concurrentiel

En dépit de la crise, l'emploi a progressé pour renouer quasiment avec le niveau moyen de la dernière décennie, malgré le recul du PIB mesuré. La demande de main-

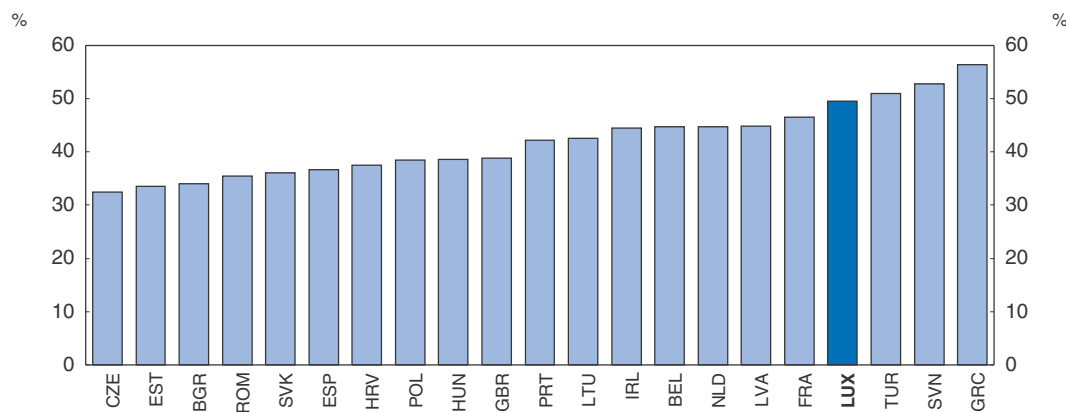
d'œuvre a continué à être satisfaite par les entrées de travailleurs frontaliers ou immigrés. Ce tableau général positif masque toutefois des lacunes durables, notamment le faible taux d'emploi des seconds apporteurs de revenu, des travailleurs jeunes et âgés et des personnes issues de milieux socio-économiques défavorisés (OCDE, 2010a). Plus frappant encore, le taux de chômage de la main d'œuvre résidente a continué à augmenter pour dépasser 6 %. Le nombre de Luxembourgeois au chômage est plus de trois fois plus élevé qu'il y a dix ans. Les chômeurs sont généralement peu qualifiés et ne sont guère incités à reprendre une activité. Les allocations chômage généreuses pourraient être progressivement supprimées pendant la période de chômage, à l'instar de ce que font nombre d'autres pays de l'OCDE. En outre, le durcissement des conditions d'attribution des indemnités de chômage aux jeunes les inciterait davantage à se mettre à acquérir une expérience professionnelle.

La médiocrité de la situation des résidents sur le plan de l'emploi constitue le principal problème du fonctionnement du marché du travail dans un contexte de forte croissance globale de l'emploi et de concurrence des travailleurs frontaliers. Les liens des jeunes, des personnes peu qualifiées, des deuxièmes sources de revenu des ménages et des travailleurs âgés avec le marché du travail sont en particulier plus ténus que dans les pays voisins, et se détériorent quelque peu au fil du temps pour les jeunes, les personnes peu qualifiées et, dans une certaine mesure aussi, pour les hommes dans la force de l'âge. Des mesures visant à promouvoir la demande de main d'œuvre à bas salaire peuvent en partie régler ce problème, mais il n'en demeure pas moins que l'absence d'incitations à travailler et l'absence de soutien pour trouver un emploi approprié sont les principaux obstacles à une amélioration de la situation de ces catégories de la population sur le marché du travail (OCDE, 2010a).

L'efficacité et l'adaptabilité du marché du travail à l'évolution de la situation économique pourraient être améliorées en alignant davantage les ajustements salariaux aux conditions économiques. Le régime, prévu par la loi, d'indexation automatique des salaires sur les prix à la consommation en limite en principe la flexibilité. Plus de souplesse permettrait de faire face aux chocs macroéconomiques tout en autorisant les nécessaires ajustements des salaires relatifs dans les entreprises et les secteurs d'activité (OCDE, 2010a). En raison des hausses passées, le salaire minimum a atteint un niveau relativement élevé (par rapport au salaire moyen) en comparaison avec d'autres pays européens (graphique 5).

L'impact de la répercussion de l'envolée des prix de l'énergie, qui a détérioré les termes de l'échange, a été atténué par une modulation du régime d'indexation pour 2012, 2013 et 2014, plafonnant l'indexation à 2,5 % par an. Cette flexibilité est bienvenue, mais elle devra sans doute être encore accrue lors de la future fixation des salaires pour assurer que l'économie conserve sa compétitivité face à d'éventuels chocs macroéconomiques négatifs ou s'il devient plus nécessaire d'ajuster les salaires relatifs dans les différents secteurs. L'actuel système automatique d'indexation devrait donc être remplacé au fil du temps par un système de détermination des salaires plus étroitement relié à la productivité afin d'assurer la préservation de la compétitivité. Cet objectif pourrait être atteint grâce au maintien de la coordination salariale entre les partenaires sociaux. Un conseil indépendant pourrait aussi être établi pour rendre des avis sur le salaire minimum, ou il faudrait éviter que le salaire minimum ne puisse progresser aussi rapidement que les salaires moyens, comme suggéré dans l'*Étude économique 2010 du Luxembourg* (OCDE, 2010a).

Graphique 5. Salaire minimum en pourcentage de la rémunération mensuelle moyenne

2011¹

1. Pour la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Turquie, les données renvoient à 2010.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932752944>

Un assouplissement de la solide législation sur la protection de l'emploi contribuerait également à renforcer l'adaptabilité du marché du travail et favoriserait la création d'emplois. Cet assouplissement pourrait prendre la forme d'un relèvement du seuil en vigueur en matière de licenciement collectif, actuellement fixé à 7 licenciements pour une période de 30 jours ou à 15 licenciements pour une période de 90 jours, en raccourcissant le délai de préavis, en réduisant le montant des indemnités de licenciement et en prolongeant la période d'essai.

Des politiques d'activation efficaces pourraient aider les gens à trouver un emploi. Cela étant, l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) pâtit depuis longtemps de l'insuffisance de ses ressources et de l'inefficacité de son fonctionnement qui réduisent sa capacité à mettre en relation les personnes en recherche d'emploi et les offres d'emploi. Une réforme majeure de l'ADEM a été mise en œuvre en 2012. Elle aura pour effet d'accroître le nombre des conseillers professionnels, d'augmenter celui des agences locales, de simplifier les relations des demandeurs d'emploi avec l'ADEM, de mettre en place un nouveau système d'information, d'instaurer un système d'établissement de profils et de permettre à l'ADEM de s'investir davantage auprès des chômeurs. Il s'agit là d'avancées importantes, dont les personnes en recherche d'emploi et les employeurs ne sentiront pas immédiatement les effets. Certaines carences subsistent concernant la conception et la mise en œuvre du système d'activation, notamment, comme on l'a vu dans l'*Étude économique 2010 du Luxembourg* (OCDE, 2010a) une intervention précoce insuffisante des pouvoirs publics avant que le risque de devenir ou de rester chômeur ne soit solidement ancré. Ces carences doivent encore être réglées.

Une amélioration du climat des affaires contribuerait à diversifier l'économie, ce qui pourrait ouvrir la voie à une nouvelle révolution, après les révolutions agricole, sidérurgique et financière. Par exemple, le commerce électronique a connu récemment un développement rapide, imputable notamment à l'actuel régime de TVA. Si les avantages fiscaux sont appelés à disparaître en 2015, le secteur aurait tout à gagner d'une simplification du cadre réglementaire (comme on l'a vu plus haut) et d'une expansion de l'infrastructure logistique, ainsi que l'envisagent actuellement les autorités. D'autres

nouvelles activités à forte croissance, comme la santé en ligne (eSanté), exigent des politiques favorables à l'innovation. La diversification bénéficierait aussi d'une meilleure concordance entre les formations assurées par le système d'enseignement et la demande de travailleurs hautement qualifiés, comme recommandé dans l'*Étude économique 2008 du Luxembourg* (OCDE, 2008). L'adaptabilité de l'économie serait aussi renforcée par une amélioration du niveau général d'instruction de la population.

Encadré 3. Principales recommandations pour augmenter la productivité et l'efficacité du marché du travail

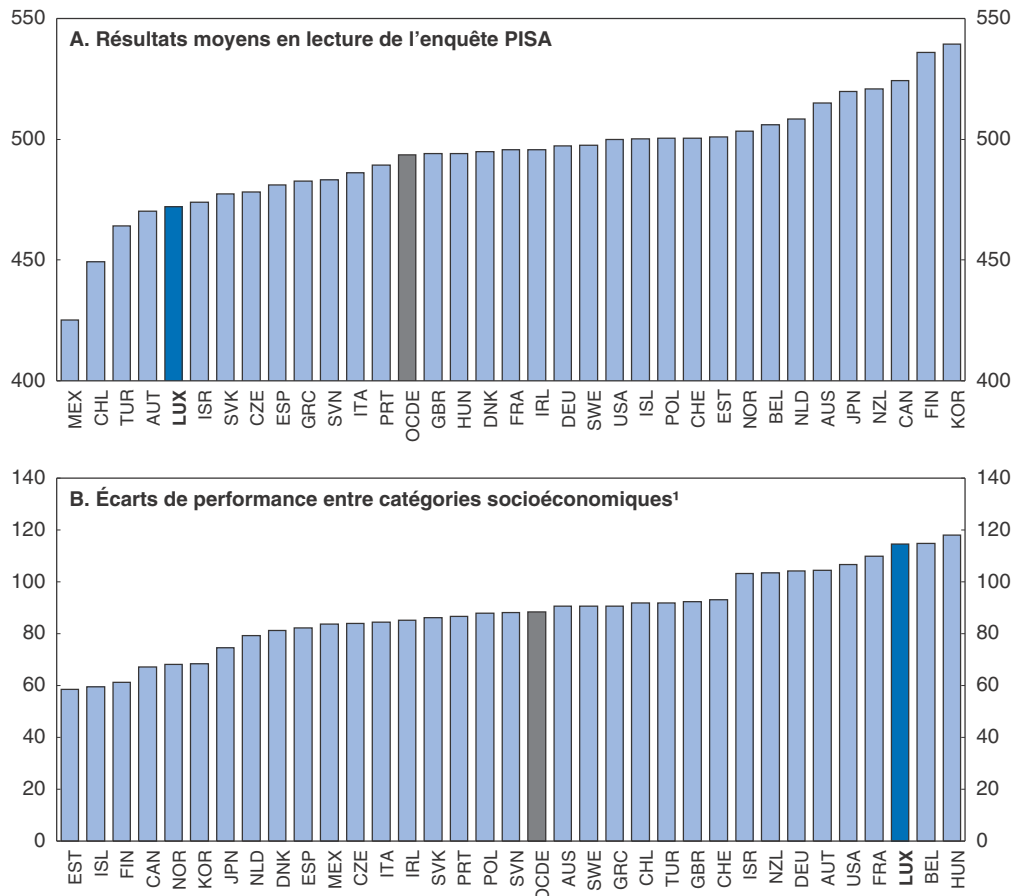
- Encourager la concurrence en supprimant les obstacles administratifs inutiles, y compris pour les services professionnels, les notaires, les pharmacies, le commerce de détail et les taxis.
- Réformer le système de fixation des salaires tout en maintenant une coordination salariale. À terme, remplacer l'indexation automatique par un système de détermination des salaires plus étroitement lié à la productivité.
- Mettre en place un conseil indépendant pour rendre des avis sur le salaire minimum ou ne pas autoriser le salaire minimum à augmenter aussi rapidement que les salaires moyens.
- Poursuivre les réformes en cours de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) et renforcer le système d'activation. Vérifier l'efficacité de la totalité des programmes d'activation du marché du travail en vigueur.
- Atténuer la rigidité de la législation sur la protection de l'emploi notamment : en relevant les seuils en matière de licenciement collectif ; en raccourcissant le délai de préavis, en réduisant le montant des indemnités de chômage après la négociation des plans sociaux et en prolongeant les périodes d'essai des contrats ordinaires.
- Réduire progressivement les taux de remplacement des allocations chômage allouées aux chômeurs durant la période d'indemnisation et durcir encore les conditions d'attribution de l'assurance chômage aux jeunes.

Une réforme de l'enseignement en faveur de ceux qui en ont le plus besoin est essentielle pour assurer le maintien de niveaux de vie élevés et renforcer la cohésion sociale

Les résultats du système scolaire sont médiocres malgré un niveau de dépenses très élevé (OCDE, 2011c). Selon les résultats pour 2009 du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), les résultats moyens des élèves du secondaire sont inférieurs à ceux de la moyenne des pays de l'OCDE et se sont détériorés par rapport à l'évaluation menée en 2006. Ces résultats médiocres ne sont pas à la hauteur du niveau élevé de revenu qu'il s'agit de pérenniser au Luxembourg (graphique 6). De plus, les connaissances acquises sont inégalement réparties et le taux des jeunes sortis tôt du système scolaire est élevé par rapport aux normes internationales. En particulier, une forte proportion des jeunes de milieu défavorisé n'acquiert qu'un faible niveau de connaissances de base. La médiocrité du bagage éducatif à l'extrémité inférieure de la distribution des revenus contribue à la faiblesse de la performance d'ensemble du système scolaire. Le lien généralement étroit entre la catégorie socioprofessionnelle des parents et le niveau d'instruction est l'un des principaux facteurs expliquant ces résultats et la faible mobilité


Graphique 6. Niveau d'instruction

2009



1. Écart de résultats sur l'échelle de compréhension de l'écrit entre les quartiles supérieurs et inférieurs, par quartile national de l'indice PISA du statut économique, social et culturel (SESC).

Source : OCDE (2010), *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social – L'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage* (volume II).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932752963>

sociale. Nombre de ces questions ont été traitées dans l'*Étude économique de 2006 sur le Luxembourg*, qui contenait un chapitre consacré à l'amélioration des résultats scolaires et du niveau d'instruction.

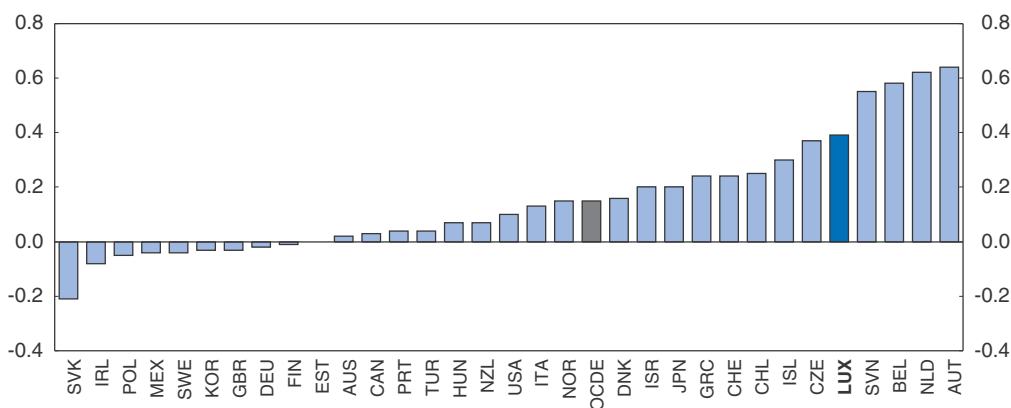
Au Luxembourg, les inégalités des résultats scolaires sont dues en grande partie aux disparités socio-économiques très importantes entre les élèves, plus de 40 % d'entre eux étant des enfants d'immigrés. Les derniers arrivés, dont les parents parlent une langue étrangère et sont peu instruits, sont les plus vulnérables. Les problèmes linguistiques constituent le principal obstacle à une meilleure intégration (OCDE, 2012d). Le Luxembourg est un pays trilingue, le luxembourgeois étant enseigné dans les structures préscolaires, l'allemand étant la langue de l'enseignement à l'école primaire et dans les établissements professionnels, et le français utilisé dans la filière de l'enseignement secondaire général. Un soutien plus généralisé en langues est indispensable pour assurer à tous les élèves les mêmes chances au sein du système scolaire. Une participation plus importante des

enfants d'immigrés actuellement sous-représentés dans les établissements d'accueil de la petite enfance pourrait contribuer à atténuer les problèmes linguistiques. Si les recrutements ont été stimulés par l'ampleur des flux migratoires, accepter d'engager des enseignants qui ne maîtrisent pas les trois langues permettrait, lorsque cela est envisageable, de faciliter l'identification des élèves avec leurs enseignants en maintenant des normes de recrutement élevées.


Étant donnée la diversité de la population scolaire, le système scolaire ne contribue guère à compenser les disparités d'origine entre les enfants en termes d'allocation des ressources et autres mesures. Les dépenses, qui s'élèvent à quelque 15 000 EUR par élève, représentent plus de deux fois les dépenses éducatives moyennes des pays de l'OCDE. Pourtant, ces ressources paraissent concentrées sur les établissements où les élèves sont issus de milieux relativement favorisés (graphique 7). Suite à la réforme de l'enseignement fondamental de 2009, des financements seront progressivement alloués aux communes en fonction d'un ensemble d'indicateurs socio-économiques, une initiative bienvenue qui devrait être encore étendue à l'enseignement secondaire. En outre, l'autonomie relativement faible des établissements scolaires et le manque de suivi ne permettent pas d'assurer que les ressources sont utilisées au mieux par chacun d'entre eux.

Graphique 7. Les élèves issus de milieux socio-économiques favorisés fréquentent les établissements où les enseignants sont très qualifiés

Corrélation entre le milieu socio-économique moyen des établissements scolaires et le pourcentage d'enseignants à temps plein ayant un diplôme universitaire largement théorique



Source : OCDE (2010), Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social – L'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage (Volume II).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932752982>

La répartition des élèves par filière commence dès l'âge de douze ans et les élèves n'ont guère de possibilité de changer d'orientation par la suite (ministère de l'Éducation). Cette stratification verrouille généralement très tôt les choix professionnels et réduit la mobilité sociale, les élèves des milieux socio-économiques plus favorisés étant disproportionnellement plus susceptibles d'être orientés vers l'enseignement général que vers les filières professionnelles. En outre, on peut montrer que toutes choses égales par ailleurs, les élèves orientés vers les filières professionnelles ont de moindres chances d'accéder à l'enseignement supérieur (voir par exemple van Elk et al., 2009).

La part des redoublants dans cette population est élevée, ce qui risque de limiter leur niveau d'instruction. Ce fort taux de redoublement pénalise sans doute particulièrement les élèves issus d'un milieu défavorisé dont les parents moins bien informés sont probablement moins bien armés pour éviter cette issue. Les cycles d'apprentissage d'une durée de deux ans et les bilans de fin de cycle adoptés dans le cadre de la réforme de 2009 visent à faire baisser le taux de redoublement et devraient être étendus. Dans l'ensemble, ces performances scolaires insuffisantes se retrouvent dans le taux relativement élevé de chômage des jeunes, qui est trois fois supérieur à la moyenne générale du Luxembourg. Il conviendrait de mettre au point des politiques visant à réduire le taux de décrochage scolaire afin que les jeunes quittent le système scolaire dotés de qualifications reconnues.

Une importante réforme de l'enseignement primaire a été lancée en 2009. Elle visait à améliorer les pratiques professionnelles dans les écoles, à augmenter les effectifs spécialisés, à éviter les redoublements en passant à des cycles d'apprentissage d'une durée de deux ans, en adoptant une approche fondée sur les compétences et en améliorant la qualité de l'enseignement à l'aide de mécanismes d'évaluation des performances des établissements. La première évaluation de ces réformes est actuellement en cours. Les propositions formulées pour étendre cette approche au secondaire se sont heurtées à l'opposition des enseignants et ont été abandonnées début 2012. Au nombre de ces propositions figuraient des mesures visant à accroître l'efficacité et la qualité des établissements scolaires et à offrir un soutien pédagogique accru qui aurait pu permettre d'éviter les redoublements. Des mesures moins ambitieuses sont désormais proposées. Elles pourraient aboutir à l'introduction d'une évaluation des travaux réalisés en classe, à une spécialisation plus graduelle par discipline et à un certain assouplissement des exigences linguistiques. Des efforts plus importants, comme ceux visant à supprimer l'orientation précoce et à donner plus d'autonomie aux établissements devraient être déployés. Ces mesures seraient doublement bénéfiques : elles amélioreraient à la fois la performance du système dans son ensemble et la cohésion sociale.

Encadré 4. **Principales recommandations pour améliorer la cohésion sociale grâce aux résultats de l'enseignement**

- Orienter davantage les ressources dévolues à l'enseignement vers les établissements accueillant des élèves de milieux défavorisés. Accroître les ressources consacrées à l'aide linguistique et aux classes de remise à niveau.
- Mettre en œuvre le projet de réforme de l'enseignement secondaire, pour réduire le nombre de redoublements, porter de 12 à 16 ans l'âge de l'orientation des élèves par filières, renforcer l'autonomie et les capacités de gestion locale des établissements scolaires, et renforcer le suivi de la qualité de l'enseignement.
- Augmenter le nombre d'enfants inscrits dans les structures d'accueil de la petite enfance et d'éducation préscolaire et, concernant le soutien scolaire, cibler les enfants issus de familles à bas revenu ou de langue maternelle étrangère.

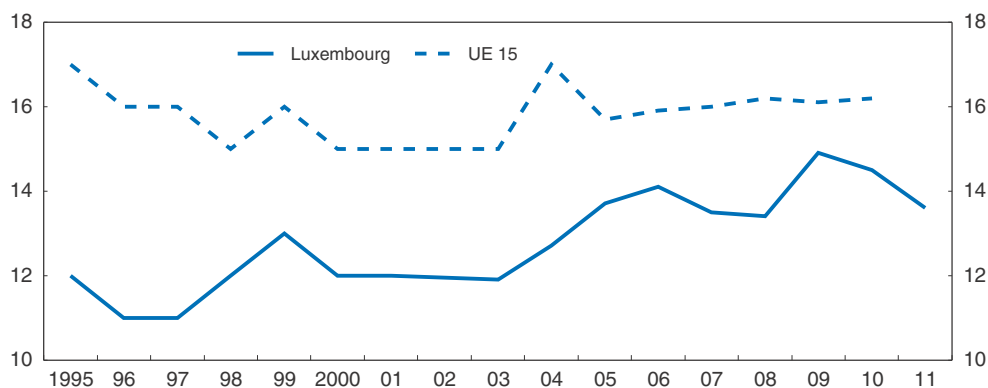
La situation sociale pourrait être améliorée en mettant un terme à l'engrenage du chômage et en ciblant mieux les aides sociales

Confronté aux turbulences liées aux disparités croissantes entre les revenus du travail, le Luxembourg met fortement l'accent sur la cohésion sociale. Les écarts de revenu

marchand sont supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE. L'expansion rapide de l'important secteur financier où sont concentrés les hauts revenus et l'accélération de la croissance des revenus du capital inégalement répartis ont sans doute contribué à creuser les inégalités de revenus marchands. La répartition des revenus disponibles – tenant compte des transferts et impôts – est plus étroite qu'elle ne l'est en moyenne dans les pays de l'OCDE et proche de celle des pays voisins. Cela étant, l'écart entre les revenus les plus élevés et les revenus les plus bas s'est creusé depuis les années 80. Si, dans l'absolu, des niveaux de revenu élevés impliquent des niveaux peu élevés de pauvreté, la pauvreté relative doit encore être prise en considération et ne cesse de progresser depuis vingt ans (graphique 8). Selon cette définition, les catégories de population les plus exposées à la pauvreté relative sont les familles monoparentales, les personnes peu instruites et les immigrants.

Graphique 8. **La pauvreté relative gagne du terrain**

Taux de pauvreté relative¹



1. Le taux de pauvreté relative désigne la part de la population dont le revenu disponible est inférieur à 60 % du revenu médian du Luxembourg corrigé en fonction de la composition des ménages.

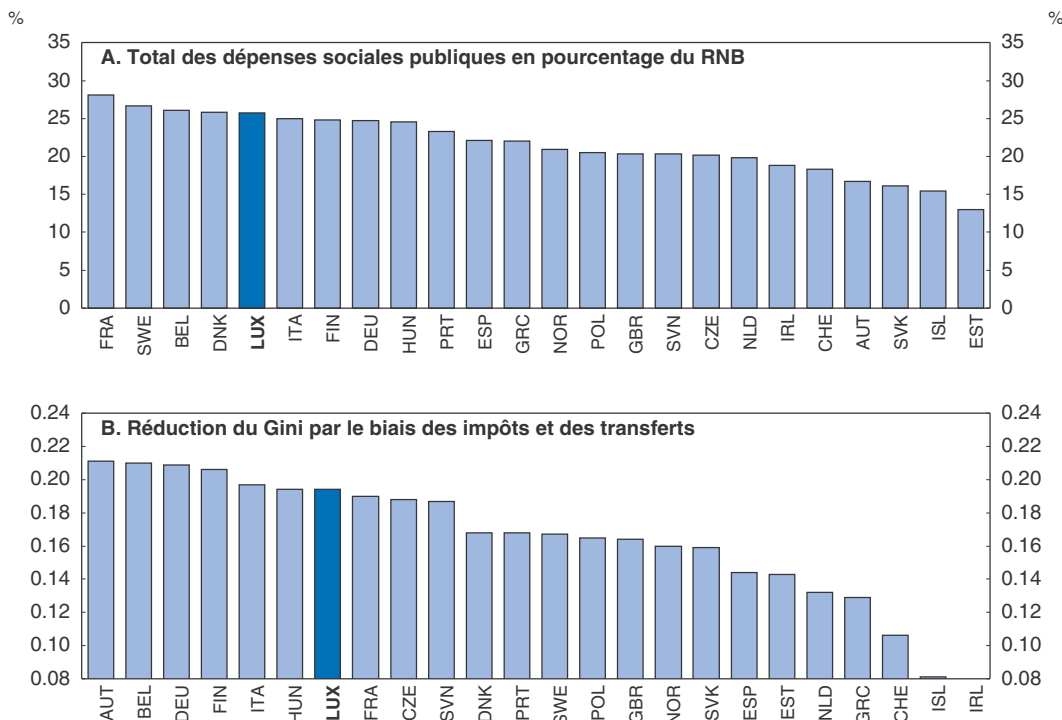
Source : Eurostat et STATEC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932753001>


Même si les transferts sociaux massifs et la progressivité du régime fiscal contribuent de manière déterminante à réduire les importantes disparités de revenus marchands et à faire baisser la pauvreté relative, l'efficacité des ces facteurs à permettre au Luxembourg d'atteindre un taux peu élevé de pauvreté relative semble être moindre que dans certains autres pays. Le Luxembourg figure en sixième place des pays de l'OCDE en termes de proportion des dépenses sociales par rapport au RNB. Le système social luxembourgeois est très complet et couvre les pensions de retraite fondées sur le régime d'assurance vieillesse, les allocations de chômage et des mécanismes de transfert comme les prestations familiales et les pensions d'invalidité, ainsi que le revenu minimum garanti ou RMG. Ce dispositif explique pourquoi la réduction des inégalités avant et après les impôts et transferts est importante (graphique 9). Cela étant, en termes de taux de pauvreté relative, les résultats du Luxembourg sont moins bons que ceux de certains pays nordiques où les dépenses sociales sont élevées comme le Danemark et la Suède.

Le renforcement de la cohésion sociale touche de nombreux domaines interdépendants. Les mesures concernées doivent viser aussi bien à assurer la viabilité du secteur financier pour avoir les moyens de financer la protection sociale qu'à améliorer la conception des impôts, la nature et le coût des prestations monétaires et en nature et les politiques

Graphique 9. Total des dépenses sociales publiques et réduction des inégalités



Source : Eurostat et OCDE, Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et les inégalités.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932753020>

d'éducation et d'emploi. Pour lutter contre la pauvreté relative, le mieux est de permettre aux sans-emploi de trouver du travail, ce qui suppose des mesures de formation et d'activation, alors que le filet de protection sociale doit assurer que les besoins fondamentaux des groupes vulnérables sont satisfaits au moyen de transferts efficaces et abordables qui ne pénalisent pas excessivement les incitations au travail. En conséquence, un ensemble complet de réformes est nécessaire, couvrant les politiques d'éducation, les transferts sociaux, la conception de la fiscalité, la réglementation du marché du travail, les politiques d'activation et la formation.

L'efficacité et la viabilité des politiques publiques visant à renforcer la cohésion sociale pourraient être améliorées en ciblant mieux d'autres formes de soutien. Sur le front des transferts, les pouvoirs publics utilisent largement les prestations universelles, notamment pour ce qui est des aides aux familles. Il s'ensuit des coûts élevés, encourus pour aider des ménages déjà aisés, alors que certains ménages dont les besoins sont plus criants, notamment les familles monoparentales, ne disposent que de revenus relativement faibles. Si avec les prestations universelles, le taux marginal effectif d'imposition n'est pas augmenté car ces prestations sont déduites du revenu imposable, les prestations sous conditions de ressources pourraient être conçues de manière à ne pas créer un engrenage de la pauvreté et à minimiser le risque de distorsions en n'étant déduites que progressivement, à mesure que les revenus marchands s'accroissent.

Les aides concernant le logement social sont également mal ciblées en raison de la disponibilité limitée de ce type de logements d'une part et des faibles loyers dont doivent s'acquitter les occupants dont la situation financière s'est améliorée d'autre part.

Parallèlement, les aides locatives versées aux ménages pauvres qui ne peuvent obtenir de logement social sont peu élevées par rapport aux loyers au prix du marché. La générosité des prestations de retraite assurent une pauvreté relative très faible des retraités, mais pèsent considérablement sur la capacité à financer d'autres programmes sociaux.

Pour ce qui est des impôts, si les taux d'imposition marginaux sont progressifs, le système étendu de dépenses fiscales réduit l'assiette d'imposition et risque d'altérer la progressivité. L'abattement fiscal sur les intérêts hypothécaires bénéficie ainsi en particulier davantage aux propriétaires aisés qu'à ceux ayant des revenus moyens. En outre, le fait de soutenir la demande de logement à l'aide d'abattements fiscaux malgré la rigidité de l'offre a également des effets indésirables sur les prix de l'immobilier. Les abattements sur les revenus du capital bénéficient aussi de manière disproportionnée davantage aux riches car les revenus du capital sont concentrés à l'extrémité supérieure de la distribution des revenus. Au nombre de ces abattements, ceux appliqués à l'assurance vie s'accompagnent en outre d'importants effets d'aubaine (c'est-à-dire que cette épargne aurait été placée quoiqu'il en soit en produits d'assurance vie). Dans le même ordre d'idée, le faible taux effectif d'imposition des biens immobiliers avantage les ménages fortunés qui ont davantage de chances d'accéder à la propriété et d'occuper des logements coûteux (STATEC, 2011).

Il reste encore une importante marge d'amélioration pour mieux cibler les avantages en nature. Le logement social et l'enseignement supérieur sont de bons exemples à cet égard. S'agissant du logement social, aucun seuil de revenu n'est fixé et les loyers sont inférieurs aux prix du marché même pour certains locataires gagnant plus que le revenu médian. Le remplacement du système actuel par des aides soumises à conditions de ressources rendrait la politique du logement plus équitable. Concernant l'enseignement supérieur, le pourcentage d'étudiants issus de milieux socio-économiques favorisés y étant relativement élevé, la part importante de dépenses publiques dévolues à cet enseignement bénéficie généralement de manière disproportionnée aux étudiants aisés. La mise en place d'un système de frais de scolarité, adossé à un dispositif de prêts remboursables en fonction des revenus futurs et de bourses pour les étudiants défavorisés, permettrait un meilleur ciblage de ce dispositif.

Si de nombreux dispositifs sont mal ciblés, le RMG, en revanche, l'est tellement qu'il limite les incitations à travailler, ce qui va à l'encontre de ses objectifs sociaux. S'il dope le revenu des personnes sans emploi, il aboutit aussi à appliquer aux personnes ayant un emploi un taux marginal effectif supérieur à 100 % sur une palette assez large de revenus du travail. Conjugué à la forte concurrence des travailleurs frontaliers et à d'autres carences des politiques du marché du travail, ce mécanisme crée un cercle vicieux d'inactivité, qui accroît facilement la dépendance à l'égard des aides sociales. Concernant les incitations, le tableau est encore plus sombre lorsque d'autres prestations complémentaires, comme l'allocation de maternité, sont prises en compte dans le revenu de référence pour déterminer le RMG. Le problème des incitations à travailler est particulièrement prononcé pour les plus jeunes et les plus âgés dont le taux d'activité est faible et qui bénéficient d'un dispositif d'assurance chômage généreux. Il pourrait être doublement avantageux, tant en termes de cohésion sociale que d'accroissement de l'offre de main-d'œuvre, d'adopter un système de compléments de revenus d'activité plus importants et mieux conçus favorisant l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés. Une réforme de cette nature devrait être conçue de façon à augmenter les gains nets tirés d'un supplément de travail pour les personnes dont les gains marchands potentiels sont peu élevés, tout en poursuivant parallèlement le renforcement des politiques d'activation et l'amélioration de la formation.

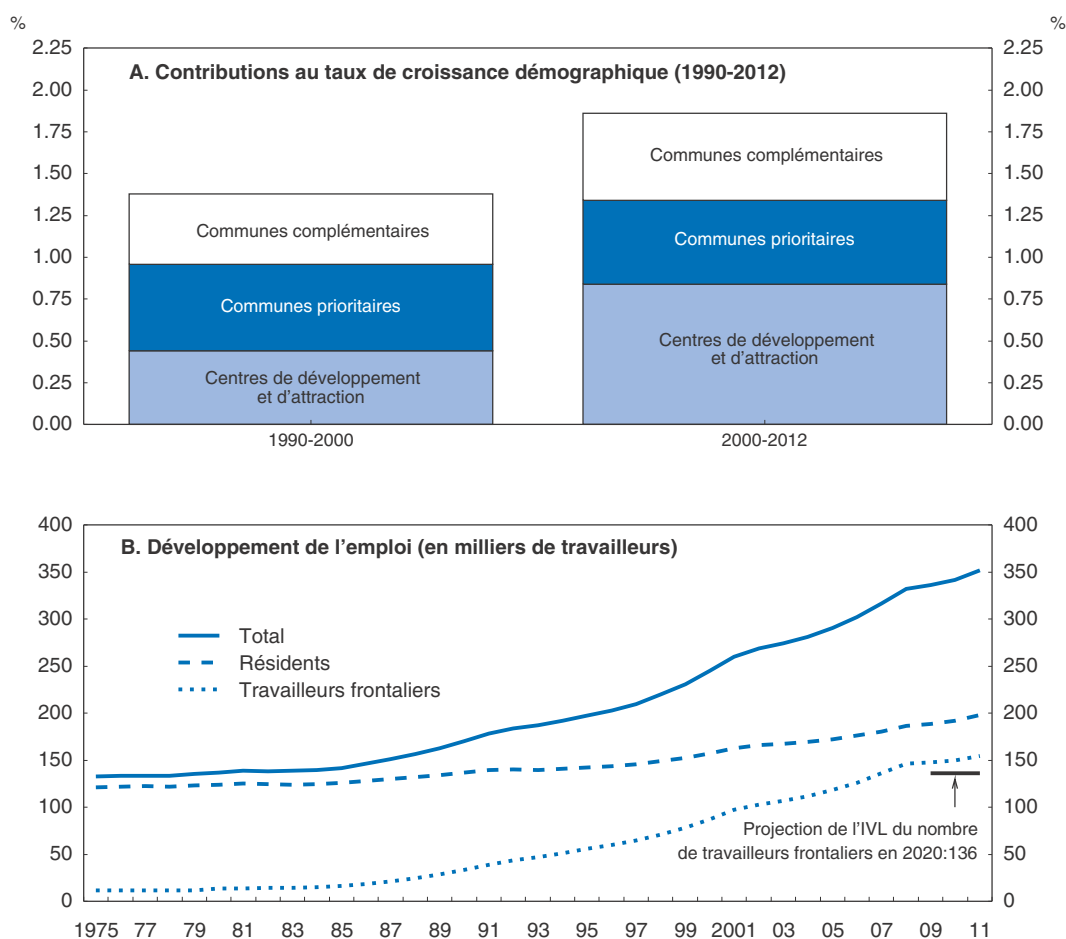
Encadré 5. Principales recommandations sur la cohésion sociale et le système de transferts

- Envisager de mieux cibler les transferts sociaux pour en faire un instrument plus efficace de réduction de la pauvreté relative tout en limitant leur coût global, en donnant aux prestations un caractère dégressif pour minimiser leur impact sur les incitations au travail. Ces mesures devraient en particulier avoir pour objet d'aider les familles monoparentales.
- Améliorer la conception du revenu minimum garanti (RMG) afin d'éviter les cas où davantage de travail ne procure pas de complément de revenu, tout en renforçant les politiques d'activation et la formation.
- Supprimer les dépenses fiscales inefficaces et régressives, comme les abattements fiscaux sur les prêts hypothécaires et sur les revenus du capital.
- Les aides relevant du logement social doivent se détourner de la construction de nouveaux logements subventionnés au profit d'un dispositif adéquat d'aide locative destiné aux ménages à faible revenu occupant des logements du secteur privé. Il faudrait relever les loyers des logements sociaux dont les occupants ont un revenu supérieur aux minima sociaux.
- Réformer le financement de l'enseignement supérieur afin d'en améliorer son effet redistributif, au moyen d'un système de droits d'inscription adossé à un dispositif de prêts remboursables en fonction des revenus futurs et de bourses pour les étudiants défavorisés.

Une croissance plus durable et plus verte

La croissance et le développement du Luxembourg, qui est devenu un centre régional, ont eu pour effet d'exercer de fortes pressions sur l'environnement. La croissance rapide de la population a contribué à une urbanisation incontrôlée. Une importante fraction de la population continue de s'installer en dehors des centres urbains, même si la contribution de ceux-ci à la croissance démographique globale a progressé (graphique 10, diagramme A.). Les déplacements domicile-travail, principalement effectués en voiture, se sont rapidement intensifiés avec l'augmentation du nombre de travailleurs frontaliers et l'étalement urbain s'est poursuivie (graphique 10, diagramme B.). Du fait de cette évolution, conjuguée à la vente de carburant aux non-résidents en raison de la relative faiblesse des taxes, les émissions de CO₂ par habitant du Luxembourg sont élevées par rapport à celles des autres pays de l'OCDE et des ajustements très importants sont indispensables pour respecter les objectifs fixés par l'UE pour 2020 (graphique 11). Dans ce pays, la part des surfaces bâties a plus que doublé ces vingt dernières années. De ce fait, l'artificialisation (autrement dit l'imperméabilisation des sols due à l'asphaltage ou à d'autres travaux de construction) est assez importante étant donné la densité de population du Luxembourg (graphique 12), menaçant la biodiversité et contribuant à provoquer des inondations. Le trafic intense dominé par l'automobile entraîne par ailleurs une forte congestion et une importante pollution atmosphérique au niveau local.

Si le développement du Luxembourg vers une économie de services et les mutations technologiques de la sidérurgie se sont traduits par une nette réduction, au cours des années 90, des émissions de gaz à effet de serre provenant des processus et de la

Graphique 10. Évolutions de la population et de l'emploi¹

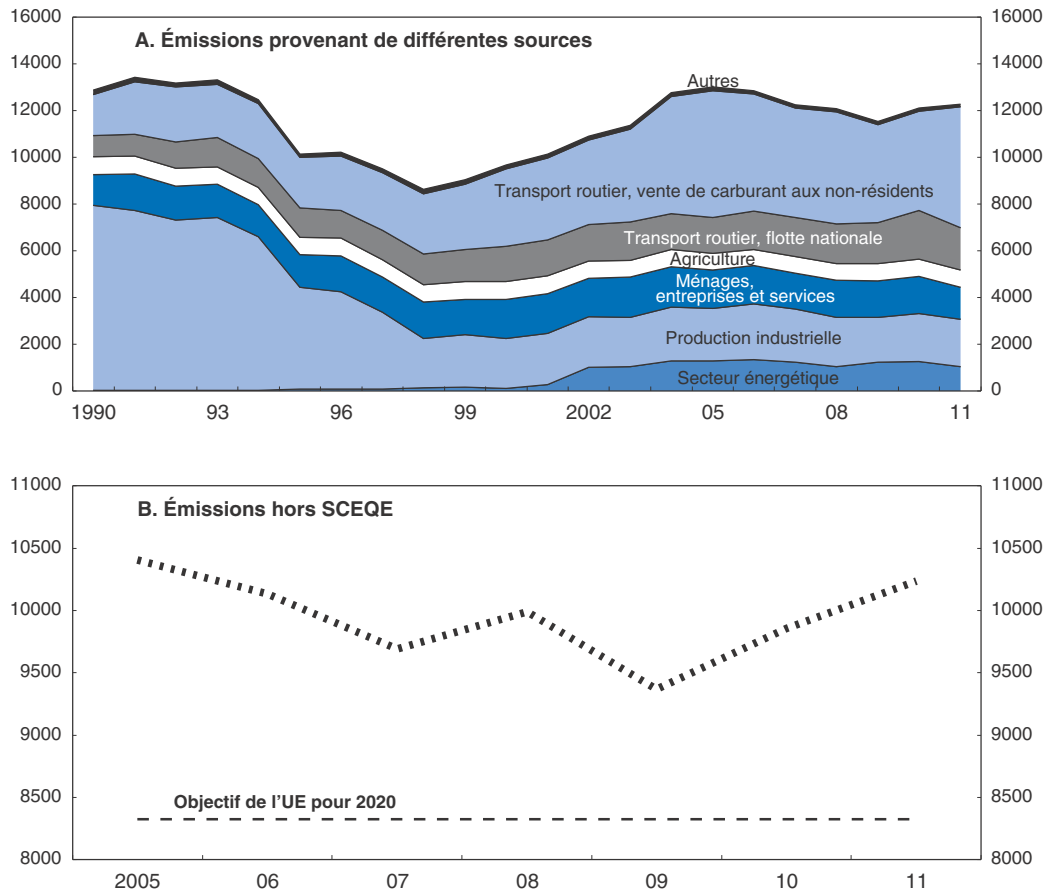
1. Le Luxembourg compte 16 communes urbaines (Centres de développement et d'attraction) classées comme prioritaires pour le développement urbain ; 27 communes suburbaines (Communes prioritaires) liées à ces 16 communes et enfin 63 communes rurales (Communes complémentaires) qui ne sont pas classées comme prioritaires pour le développement urbain.

Source : STATEC et CEPS/INSTEAD – Département géographe et développement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932753039>

combustion industriels, cette réduction a été largement neutralisée par la forte hausse des émissions due à la vente de carburant aux non-résidents et – dans une moindre mesure – du parc national de véhicules. Pour inverser ces tendances, il faudra déterminer de manière plus appropriée les prix des externalités associées au transport individuel et définir de meilleures politiques d'urbanisme et de logement.

La faible taxation des carburants au Luxembourg par rapport à ses pays voisins contribue à des ventes importantes de carburant de transport à des non-résidents. De ce fait, les émissions de CO₂ par habitant y sont élevées. Si certaines d'entre elles sont simplement détournées des pays limitrophes du fait que les travailleurs frontaliers font le plein sur leur trajet entre domicile et travail, d'autres émissions sont probablement dues à des trajets supplémentaires et des détours effectués dans le seul but de tirer profit des différences de prix des carburants, notamment par des chauffeurs de poids lourds

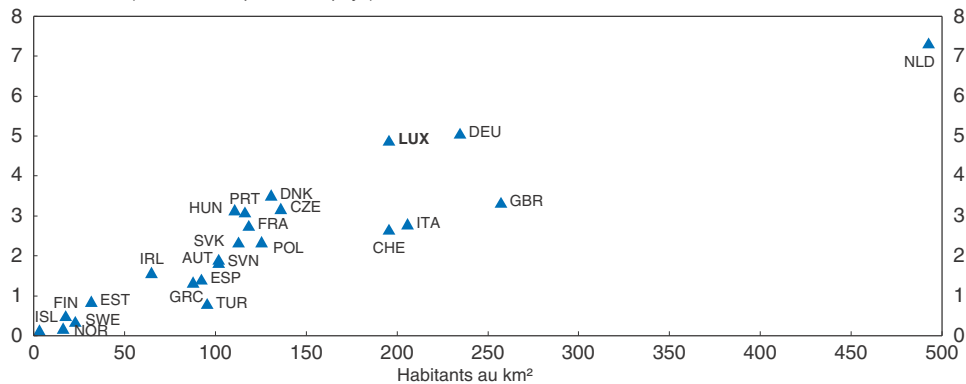
Graphique 11. Émissions de gaz à effet de serre^{1, 2}En Gg (1 000 tonnes) d'équivalent CO₂

1. Les objectifs de l'UE pour EU 2020 ne couvrent désormais que les émissions des secteurs hors SCEQE. La partie B montre donc aussi les émissions hors SCEQE pour les années durant lesquelles le SCEQE était en vigueur.
2. Les données pour 2011 sont provisoires.

Source : Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'environnement.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932753058>Graphique 12. Superficie artificielle et densité de population dans différents pays¹Superficie artificielle en pourcentage de la superficie et de la population totale du pays par km²

Superficie artificielle (en % de la superficie du pays), 2006



1. L'artificialisation désigne une imperméabilisation des sols principalement due à des travaux de construction.

Source : Agence européenne pour l'environnement et Banque mondiale.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932753077>

transitant par les autoroutes du pays. La faiblesse des taux d'imposition exerce des pressions à la baisse sur les prix effectifs dans toute la région. Une analyse minutieuse de l'ampleur des ventes de carburant de transport à des non-résidents et de la façon dont elles réagiraient à des modifications de la fiscalité permettrait aux autorités de comprendre dans quelle mesure ce phénomène se traduit par un surcroît d'émissions et quelle incidence une hausse des taxes sur les carburants aurait sur les recettes publiques.

Le Luxembourg doit donc progressivement augmenter ses taxes sur le gazole et l'essence pour les porter au même niveau que celui appliqué par ses voisins. La taxe sur le gazole, en particulier, devrait continuer d'être relevée, car elle est nettement inférieure à celle sur l'essence alors que les externalités locales associées à ce carburant se traduisent par des coûts sociaux plus élevés, principalement dus à la plus forte pollution qu'il occasionne. En fait, si l'on déduit du droit d'accise sur le gazole appliqué au Luxembourg le coût des externalités locales, dont la pollution, la saturation du trafic et les accidents, il en résulte un prix du carbone négatif (voir chapitre 2 pour plus de précisions). Le Luxembourg devrait également coopérer pour permettre l'adoption de la directive européenne sur la taxation de l'énergie qui imposerait une taxe minimale sur l'essence et le gazole. Une hausse de ces taxes permettrait de réduire les émissions de CO₂ et la pollution liée à la circulation routière. Elle permettrait par ailleurs de réduire les concentrations de NO₂ et d'ozone troposphérique qui, en dépit des améliorations, dépassent fréquemment les valeurs limites dans certaines régions, selon les données communiquées par les pouvoirs publics.

Les taxes sur les carburants peuvent se rapprocher des diverses externalités mais il est plus efficient de calculer le prix de celles-ci aussi directement que possible. Étant donné que la congestion liée à l'intensité des trajets domicile-travail est une préoccupation au Luxembourg, les pouvoirs publics devraient envisager d'instaurer un système de péage de congestion incitant les automobilistes à éviter autant que possible de rouler aux heures de pointe ou à opter pour les transports en commun ou les déplacements à pied ou à bicyclette. Le Luxembourg devra peut-être conclure des accords bilatéraux avec les pays voisins pour appliquer sans conditions discriminatoires le système de péage aux travailleurs frontaliers. Une autre solution pourrait être d'imposer des tarifs de stationnement différenciés, plus élevés aux heures de pointe.

La hausse du coût des déplacements par véhicule particulier, que ce soit par une hausse des prix du carburant et/ou par des tarifs de stationnement plus élevés et l'instauration d'un système de péage de congestion, n'aura l'effet souhaité que si les autorités assurent aux citoyens des moyens de transport de substitution. Des investissements massifs dans les infrastructures et un développement urbain moins diffus seront nécessaires pour promouvoir les transports publics et réduire les émissions, la pollution et la congestion. Aujourd'hui, la part des voitures particulières dans l'ensemble des transports motorisés est relativement importante, à environ 85,5 %, et la ville de Luxembourg comme les principales autoroutes connaissent des encombrements considérables, en particulier aux heures de pointe. Le gouvernement entend porter à 25 % d'ici à 2020 la part des transports en commun dans la totalité des déplacements motorisés, qui doublerait donc par rapport au niveau observé ces dix dernières années. Il vise aussi à augmenter significativement la part des transports non motorisés dans l'ensemble des déplacements. Des investissements considérables dans les infrastructures sont en cours de réalisation et sont du reste indispensables pour atteindre ces objectifs ambitieux. En font partie de nouvelles liaisons ferroviaires vers des régions limitrophes et un tramway de la ville de Luxembourg qui relierait de nouveaux pôles à l'usage des navetteurs, situés à

l'écart du centre-ville. Le gouvernement devrait continuer à renforcer sa coopération avec les pays voisins pour construire et exploiter des infrastructures de transport public notamment en échangeant avec eux des données sur le trafic, en coordonnant les horaires des transports en commun, en harmonisant les tarifs et en introduisant plus généralement de titres d'abonnement intégrés aux transports publics.

Pour faire face à l'étalement urbain et limiter les allers-retours quotidiens entre le domicile et le lieu de travail, le Concept intégré des transports et du développement spatial (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept* ou IVL) élaboré en 2004 visait à promouvoir une urbanisation plus compacte regroupée autour d'un petit nombre de centres urbains bien reliés aux transports publics. Un objectif connexe était d'inciter une plus grande partie de la population active, de plus en plus nombreuse, à résider au Luxembourg plutôt que de l'autre côté de la frontière. Toutefois, la réalité diffère fortement du plan envisagé : la population a augmenté plus que prévu et le nombre des travailleurs frontaliers qui devait être atteint en 2020 selon l'IVL a été dépassé 2010. Même si les centres urbains contribuent désormais davantage à la croissance démographique du pays, la part des ressortissants luxembourgeois s'installant en dehors de ces centres et de leurs agglomérations continue d'être importante. De plus, les zones classées comme étant prioritaires pour l'urbanisation sont celles qui disposent des surfaces disponibles pour l'habitat les plus réduites (ministère de l'Intérieur, 2008).

La loi de 2011 concernant l'aménagement du territoire est dans sa dernière phase de révision au parlement et quatre plans sectoriels, légalement contraignants, dans les secteurs « logement », « paysages », « transport » et « zones d'activité économique », qui servent de support à l'IVL, sont en cours de finalisation. Des instruments de politique publique visant à assurer une meilleure coordination entre les politiques d'aménagement communales et nationale n'ont été adoptés que depuis peu ou sont encore en cours d'élaboration, comme l'obligation imposée aux communes de mettre au point de nouveaux plans d'aménagement généraux (PAG) soumis à l'approbation de l'administration centrale. Des incitations financières visant mobiliser les terrains constructibles et à procurer des logements à un plus grand nombre de ressortissants ont été récemment adoptées, des versements plus importants étant alloués aux municipalités classées dans l'IVL comme prioritaires pour le développement. Il est projeté d'imposer des délais d'aménagement des terrains affectés à la construction et de retirer les permis de construire si ces délais ne sont pas respectés. Cela permettrait en outre de lutter contre la rétention de terrains. Le gouvernement devrait mettre en œuvre rapidement l'ensemble des instruments dont il a besoin, en évaluer l'efficacité et modifier les politiques publiques si cela s'avère nécessaire.

L'étalement urbain et le choix de s'installer de l'autre côté de la frontière sont attribuables aux prix élevés des logements, notamment dans la ville de Luxembourg où se loger est bien plus onéreux que dans les régions plus rurales. L'écart de prix avec les régions adjacentes des pays voisins est même plus important. Ce phénomène est en partie dû aux obstacles à l'offre de logement présents dans tout le pays, qui font monter les prix partout et en particulier dans les zones à proximité de lieux de travail de la ville de Luxembourg et dans ses environs. Le nombre de logements construits a été inférieur aux besoins, selon les estimations des pouvoirs publics, pendant presque chacune de ces vingt dernières années à l'exception de 2008 et de 2009. Cela est dû en partie à la lourdeur des procédures d'aménagement du territoire et d'attribution des permis de construire, ainsi qu'à la faiblesse des taxes foncières qui favorise la rétention de terrains (OCDE, 2007).

Le gouvernement a récemment simplifié les procédures d'aménagement du territoire, fixant un délai pour la soumission d'une version définitive des PAG et une initiative quinquennale de ré-examen des procédures d'attribution des permis de construire a été mise en place. Il pourrait prendre des mesures supplémentaires visant notamment à améliorer encore ces procédures, à actualiser la valeur des terrains au fin du calcul de la taxe foncière qui repose encore aujourd'hui sur les valeurs de 1941 et à appliquer une surtaxe sur les logements vacants et les terrains non aménagés considérés comme constructibles dans toutes les communes classées par l'IVL comme prioritaires pour l'urbanisation. Étant donnée l'importance de la concurrence dans le secteur du bâtiment (Barker, 2004) et de la petite taille du marché luxembourgeois, il serait justifié d'étudier le fonctionnement de la concurrence dans ce secteur, ce dont l'autorité de la concurrence pourrait se charger. Le gouvernement projette de mettre en place un organisme chargé de développer le logement social, évolution qui pourrait contribuer grandement à rendre l'offre plus flexible.

Les projets actuels de réduction des émissions visent notamment à réaliser d'ambitieux gains d'efficacité énergétique dans le secteur du logement. Les normes d'efficacité énergétique sont strictes pour les nouveaux bâtiments et des aides financières sont octroyées en cas de rénovation. Cela étant, certains abattements fiscaux risquent d'annihiler ces efforts, notamment la réduction des taux de TVA applicables aux combustibles minéraux solides, au gaz de pétrole liquéfié, au méthane, au gaz naturel et à l'électricité, ainsi que l'application d'un taux d'accise nul sur le charbon et le gazole à usage agricole. Ces abattements devraient être supprimés pour assurer une cohérence des politiques publiques, et leur suppression inciterait la population à bénéficier des aides financières à la rénovation des logements. Pour mettre les nouvelles constructions en conformité avec les normes écologiques et accroître l'efficacité des dépenses publiques, le gouvernement devrait envisager de cibler ses subventions très généreuses à la construction ou à l'acquisition de nouveaux logements sur les projets de construction contribuant à la réalisation d'objectifs environnementaux en termes de densité des mises en chantier, de matériaux utilisés et de conformité à l'IVL, ainsi qu'au plan pour le secteur du logement. La réorientation des aides financières publiques actuellement consacrées aux logements occupés par leur propriétaire vers les logements destinés à la location pourrait faciliter les changements de domicile pour se rapprocher du lieu de travail et donc limiter les déplacements domicile-travail, tout en accroissant la mobilité résidentielle.

Des investissements supplémentaires doivent être réalisés pour moderniser les infrastructures d'alimentation en eau, de façon à pouvoir faire face à la hausse de la consommation des ménages liée à l'accroissement rapide de la population et du nombre de travailleurs frontaliers et à assurer que la situation du Luxembourg dans ce domaine est à la hauteur du niveau de développement du pays. Au moins 70 % des eaux de surface ne sont sans doute pas conformes, sur le plan chimique et biologique, aux objectifs de l'UE pour 2015 tels qu'ils figurent dans la directive-cadre européenne sur l'eau. Concernant l'eau potable, les sources n'ont pas encore été protégées, par exemple en délimitant des zones où l'utilisation de pesticides est réglementée ou complètement proscrite, ce qu'une disposition légale impose pourtant depuis plus de quinze ans. Au regard des normes énoncées dans la directive sur la protection des eaux souterraines, deux des cinq nappes phréatiques sont jugées de qualité médiocre en raison de leur teneur en nitrates et pesticides, et certaines montrent clairement des signes de détérioration (AEE, 2010).

Si 95 % de la population est raccordée à une station d'épuration, soit un chiffre élevé par rapport aux autres pays, seuls 36 % des habitants sont desservis par une station d'épuration assurant un traitement tertiaire qui améliore encore la qualité de l'eau après le traitement secondaire (qui consiste à éliminer les composantes organiques des effluents au moyen de bactéries), par exemple en éliminant les substances nutritives. En octobre 2011, la Commission européenne a assigné le Luxembourg devant la Cour européenne de justice en raison d'insuffisances dans le traitement des eaux usées urbaines, étant donné que les stations d'épuration de plusieurs de ses centres urbains, notamment de sa capitale, n'étaient toujours pas conformes à la législation européenne.

Le gouvernement devrait mener rapidement à son terme la délimitation en cours des zones de protection des nappes phréatiques et moderniser ses systèmes de traitement des eaux ou en construire de plus perfectionnés. Les efforts déployés par le gouvernement pour fusionner les communes exceptionnellement petites et très autonomes du pays pourraient aussi contribuer à mieux coordonner tant le traitement des eaux que l'aménagement du territoire. Le nombre de communes a déjà été ramené de 116 à 106 et le gouvernement souhaiterait poursuivre sur sa lancée et le réduire à 80. Compte tenu de la petite taille du pays, il pourrait être justifiable de descendre encore en deçà.

Encadré 6. **Principales recommandations sur la croissance verte et la viabilité environnementale**

- Continuer à investir largement dans les transports publics afin d'offrir une alternative à l'utilisation des véhicules particuliers. Pour réduire les émissions de carbone du Luxembourg, accroître les taxes sur l'essence et le gazole en éliminant progressivement l'écart de prix avec les pays voisins. Envisager d'introduire un système de péage de congestion. Renforcer la coopération avec les régions limitrophes pour accroître la capacité du système de transports publics.
- Accélérer les procédures de délivrance des permis de construire. Augmenter les taxes foncières en actualisant les valeurs des biens utilisés pour calculer l'impôt dû. Élargir à d'autres zones l'application de la surtaxe sur les logements et les terrains vacants appliquée dans certaines communes. Faire avancer les plans visant à imposer des dates limites pour le démarrage et la finalisation des projets sur les terrains constructibles.
- Assurer la mise en œuvre des quatre premiers plans sectoriels, notamment grâce à l'élaboration de nouveaux programmes d'aménagements généraux par les communes et par le recours aux nouveaux instruments locaux relatifs à la politique du logement.
- Cibler les subventions à la construction de logements en fonction de critères sociaux et écologiques.
- Éliminer les avantages fiscaux néfastes pour l'environnement, comme le taux réduit de TVA sur les combustibles minéraux solides, le gaz naturel et de pétrole liquéfié, et l'électricité. Introduire un système de péage de congestion et relever les tarifs de stationnement.

Bibliographie

- Agence européenne pour l'environnement (AEE) (2010), *The European Environment – State and Outlook 2010*.
- Banque centrale européenne (BCE) (2012), *Target Annual Report 2011*.
- Banque centrale du Luxembourg (BCL) (2012), *Revue de stabilité financière*.
- Barker, K. (2004), « Review of Housing Supply », *Final Report*, Londres.
- Commission européenne (2012), « The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060) », *European Economy*, n° 2, mai.
- van Elk, R., M. van der Steeg et D. Webbink (2009), « The effect of early tracking on participation in higher education », *CPB Document n° 182*, Bureau d'analyse de la politique économique (CPB) des Pays-Bas.
- Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg (2012), 13^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2012-2015, Luxembourg, le 27 avril.
- Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) (2011), *Cahier économique, Rapport travail et cohésion sociale 2011*.
- Jourard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 769, Éditions OCDE.
- Ministry of the Interior and of Spatial Planning (2008), *Suivi du développement territorial du Luxembourg à la lumière des objectifs de l'IVL*, Luxembourg.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2006*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007), *Examens territoriaux de l'OCDE : Luxembourg 2007*, Éditions OCDE.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2008*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Résultats du PISA 2009 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement? – vol. IV*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Mieux légiférer en Europe : Luxembourg 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010d), *Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), *Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, Rapport d'examen par les pairs : Luxembourg 2011, Phase 1 : Cadre légal et réglementaire*, Éditions OCDE, Paris, août.
- OCDE (2011b), *Objectif croissance*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 91, Éditions OCDE.
- OCDE (2012b), *Budgeting in Luxembourg*, Public Governance Committee, Working Party of Budget Officials, Éditions OCDE.
- OCDE (2012c), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro 2012*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012d), *Untapped skills: realising the potential of immigrant students*, Éditions OCDE.

ANNEXE A.1

Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

Cette annexe résume les recommandations formulées dans les précédentes *Études* et les mesures qui ont été prises depuis la dernière *Étude* finalisée en mai 2010.

Recommandations	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i> (mai 2010)
A. Efficacité du secteur public	
Moderniser l'organisation du secteur public pour renforcer l'accent sur les réalisations au lieu des ressources, grâce à un système de budgétisation axée sur les résultats associé à une plus grande autonomie au niveau local et à un contrôle central efficace.	Aucune mesure prise.
Moderniser la gestion des ressources humaines en recourant à des systèmes d'avancement et de rémunération en fonction des performances et en ouvrant davantage les procédures de recrutement.	La réforme de la fonction publique instaure le concept de gestion par objectifs, ainsi qu'un système d'évaluation qui permet de déterminer et de suivre les compétences professionnelles et relationnelles des agents. Les résultats de l'évaluation peuvent influencer sur l'avancement et la rémunération.
Il serait souhaitable que les grands projets d'investissement fassent l'objet d'une analyse coûts-bénéfices.	Aucune mesure prise.
Appliquer la loi généralisant l'accès des ressortissants des pays de l'UE à la fonction publique afin d'élargir autant que possible le gisement de compétences disponible.	Le projet de loi du 17 décembre 2010 ouvrait la possibilité d'accepter les candidats très spécialisés qui ne maîtrisent qu'une seule des trois langues officielles. En outre, la réforme de la fonction publique prévoit l'organisation d'un examen spécial pour les candidats qui ne maîtrisent pas les trois langues nationales. Toutefois, ces candidats devront améliorer leurs connaissances linguistiques au cours de leur période de formation avant d'obtenir le statut de fonctionnaire.
Améliorer l'efficacité du système de santé en renforçant la maîtrise des coûts, en donnant plus d'autonomie aux directeurs des hôpitaux, en améliorant la circulation de l'information et en faisant usage des infrastructures sanitaires des pays voisins.	Un plafonnement budgétaire a été établi pour chaque établissement hospitalier, ce qui renforce les incitations à maîtriser les coûts.
B. Stabilité financière	
Réduire à quelques jours le délai de remboursement dans le cadre du système d'assurance des dépôts. Les propositions visant à financer ce système sur une base <i>ex ante</i> , en utilisant des primes de risque, devraient être mises en œuvre.	Aucune mesure prise. Une nouvelle directive de l'UE est attendue.
Renforcer la coopération entre la CSSF et la BCL par la mise en place de dispositifs institutionnels définissant clairement les responsabilités et les règles applicables aux deux institutions. Envisager de créer un seul organisme intégré de surveillance financière en fusionnant la CSSF et la banque centrale.	Aucune mesure n'a été prise bien qu'un protocole d'accord soit à l'étude.
Clarifier les règles sur les banques dépositaires. La propriété des établissements dépositaires devrait être distincte de celle des activités de gestion des actifs.	Une séparation organique entre la fonction de gestion de fonds et la fonction de banque de dépôt est désormais généralement applicable pour tous les organismes de placement agréés au Luxembourg.

Recommandations	Mesures prises depuis la dernière <i>Étude</i> (mai 2010)
C. Réglementation des marchés	
<p>Stimuler la concurrence en supprimant les charges administratives superflues qui pèsent sur les créations d'entreprises, les restrictions inutiles liées aux régimes d'autorisation et les mesures injustifiées de contrôle des prix. S'agissant des services professionnels, éliminer les restrictions relatives à la publicité et rendre plus aisée la coopération entre professions. Supprimer les prix minimums ou de référence. En ce qui concerne les professions juridiques, éliminer le plafonnement du nombre de notaires, créer une autorité de régulation indépendante et mettre en place une procédure spéciale permettant de régler les petits litiges sans devoir recourir à un avocat. Lever les restrictions concernant le nombre de pharmacies, permettre aux pharmaciens de proposer des médicaments génériques en remplacement de médicaments prescrits, et autoriser la vente de certains produits médicaux par d'autres détaillants. En ce qui concerne le commerce de détail, assouplir les horaires d'ouverture des magasins. Dès lors que les autorités de la concurrence disposeront de ressources suffisantes, supprimer le plafonnement du prix de détail des carburants. Éliminer les dispositions restrictives qui fixent le nombre de taxis et limitent leur capacité à se livrer concurrence.</p>	<p>La mise en œuvre de la directive de l'UE sur les services a conduit à modifier certains aspects de la réglementation des marchés. Pour le commerce de détail et l'artisanat, la législation sur les heures d'ouverture des magasins a été partiellement libéralisée. Toutefois, aucune action n'a été prise concernant les autres recommandations particulières.</p>
D. Marché du travail	
<p>Réformer le système de fixation des salaires. Dans un premier temps, les salaires devraient être indexés sur l'inflation sous-jacente plutôt que sur l'inflation globale. Ensuite, le système d'indexation légale automatique des salaires devrait être supprimé pour garantir la compétitivité et autoriser les ajustements nécessaires des salaires relatifs.</p>	<p>Les salaires restent indexés sur l'inflation, mais une modulation temporaire a été introduite afin de limiter les hausses annuelles à 2.5 % en 2012, 2013 et 2014.</p>
<p>Renforcer l'efficacité du salaire minimum légal en s'assurant que lors de la détermination du salaire minimum, l'accent soit mis sur son impact économique.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
<p>Améliorer l'efficacité du service public de l'emploi et renforcer les politiques d'activation : en réorganisant les services de placement ; en responsabilisant davantage les agences locales pour l'emploi ; en intervenant plus rapidement auprès des demandeurs d'emploi les plus exposés au risque de chômage de longue durée ; en veillant à ce que tous les bénéficiaires du RMG aptes au travail se voient proposer des contrats d'insertion ; et en augmentant les ressources de l'ADEM.</p>	<p>L'ADEM a reçu des crédits supplémentaires et est actuellement restructurée. Une loi de réforme a été votée le 18 janvier 2012 et le système informatique de l'Agence a été modernisé.</p>
<p>Examiner en profondeur les programmes actifs du marché du travail existants. Redistribuer les financements des programmes non rentables vers les programmes rentables, en vue de contribuer à une politique d'activation plus dynamique.</p>	<p>Un institut de recherche indépendant a analysé les PAMT pour les jeunes chômeurs (CIE, CAE et CIE-EP) et examiné le système de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi en vue de les améliorer.</p>
<p>Diminuer progressivement les taux de remplacement assurés par les allocations de chômage au fur et à mesure de la période d'inactivité et durcir les conditions d'accès des jeunes à l'assurance chômage.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
E. Logement	
<p>Renforcer l'offre de logements en simplifiant les procédures de délivrance des permis de construire, en supprimant les incitations fiscales à la rétention de terrains, et en créant un opérateur foncier public. Envisager de modifier la fiscalité afin de réduire son biais en faveur du logement.</p>	<p>Le ministère du Logement élabore actuellement un projet de réforme de la loi du 25 février 1979 relative aux aides au logement (création d'un « Guichet unique des aides au logement durables »). La loi du 28 juillet 2011 portant modification de la législation relative à l'utilisation des terrains communaux a permis de simplifier et d'alléger les procédures administratives.</p>
F. Croissance verte et viabilité écologique	
<p>Poursuivre les investissements réalisés et renforcer encore la coopération avec les régions voisines pour accroître les capacités du système de transport public.</p>	<p>Des investissements sont en cours. Après l'élaboration en 2009, en coopération avec les autorités lorraines, d'un schéma de mobilité transfrontalière (SMOT) afin d'améliorer le réseau de transport avec la Lorraine, des actions et mesures précises concernant l'infrastructure ferroviaire, les liaisons par autocar et le transport non motorisé sont mises en œuvre. En vue d'améliorer la mobilité transfrontalière avec tous les pays voisins, un programme analogue est actuellement mis en place avec l'Allemagne et la Belgique.</p>



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Luxembourg 2012

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-lux-2012-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2012*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-lux-2012-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.