



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

JS/pk

P.V. FI 36  
P.V. ECO 21  
P.V. TESS 25

**Commission des Finances et du Budget**

et

**Commission de l'Economie**

et

**Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale**

**Procès-verbal de la réunion du 25 avril 2017**

Ordre du jour :

Présentation du programme de stabilité et de croissance (PSC)  
et du programme national de réforme (PNR)

\*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Diane Adehm, M. Frank Arndt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Laurent Mosar, membres de la Commission de l'Economie

M. Frank Arndt, M. André Bauler, M. Marc Baum, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Taina Bofferding, M. Félix Eischen, M. Georges Engel, M. Aly Kaes, M. Gilles Baum remplaçant M. Alexander Krieps, M. Marc Spautz, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances  
M. Etienne Schneider, Ministre de l'Economie

M. Serge Allegrezza, Directeur du STATEC

Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances, Directeur du Trésor

M. Nima Ahmadzadeh, M. Etienne Reuter, du Ministère des Finances

M. Pierre Thielen, du Ministère de l'Economie

Excusés : M. Michel Wolter, membre de la Commission des Finances et du Budget

M. Gérard Anzia, M. Emile Eicher, M. Léon Gloden, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Roy Reding, membres de la Commission de l'Economie

M. Gérard Anzia, Mme Taina Bofferding, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Alexander Krieps, M. Claude Lamberty, Mme Josée Lorsché, M. Edy Mertens, M. Paul-Henri Meyers, M. Serge Wilmes, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

\*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission des Finances et du Budget

M. Franz Fayot, Président de la Commission de l'Economie

M. Georges Engel, Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

\*

### **Présentation du programme de stabilité et de croissance (PSC) et du programme national de réforme (PNR)**

Monsieur le Ministre des Finances présente le programme de stabilité et de croissance (PSC) pour les détails exhaustifs duquel il est renvoyé au document repris en annexe du présent procès-verbal.

En bref, en ce qui concerne le pacte de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, la Commission européenne n'a pas formulé de recommandation étant donné que les objectifs du plan sont respectés en 2017, comme d'ailleurs toutes les années précédentes. L'examen du PSC, tout comme celui du plan pluriannuel d'investissement, font partie des procédures relatives au semestre européen. Notamment l'analyse du plan pluriannuel d'investissement a été avancée dans l'année afin de répondre à la finalité du semestre européen. Différents acteurs sont associés à cet exercice, dont entre autres les partenaires sociaux. Monsieur le Ministre des Finances indique déjà à ce stade aux membres des commissions réunis qu'un projet de règlement grand-ducal portant création d'un « Comité économique et financier national » sera sous peu soumis au Conseil de Gouvernement<sup>1</sup>. Le projet de règlement grand-ducal a pour objet d'institutionnaliser l'actuel « Comité de prévision », regroupant les principaux acteurs publics impliqués dans la préparation des prévisions économiques et budgétaires. Le « Comité économique et financier national » est appelé à coordonner les travaux techniques afin de permettre au Gouvernement de répondre aux obligations qui lui incombent au titre de la gouvernance économique et financière européenne.

---

<sup>1</sup> Le Conseil de Gouvernement a adopté en date du 5 mai 2017 le projet de règlement grand-ducal dont il est fait mention.

Monsieur le Ministre des Finances constate que les hypothèses qui sous-tendent les prévisions macro-économiques dépendent fortement de la situation conjoncturelle, laquelle est jugée très favorable. Le Luxembourg dépasse de loin les valeurs moyennes comparables qui sont observables au niveau européen. Toutefois, il convient de considérer qu'il existe des risques d'ordre géopolitique et politique qui pourraient menacer la bonne tenue de l'économie luxembourgeoise. Le PSC rend compte d'un scénario central et le STATEC analyse de plus l'impact d'un scénario optimiste et d'un scénario subissant différents chocs.

La croissance de l'économie luxembourgeoise, après s'être élevée à 4,2% du PIB en 2016, passera à 4,4% en 2017 et à 5,2% en 2018. Les taux de croissance connaîtront ensuite une décélération à 4,4% en 2019, à 2,8 % en 2020 et à 1,9% en 2021.

Les prévisions des soldes budgétaires pour l'année 2017 se présentent comme suit : le solde de l'administration publique reste positif avec un surplus de 120 millions d'euros, ce qui correspond à 0,2% du PIB. Le déficit de l'administration centrale passe de 215 millions en 2016 à un déficit de 1042 millions en 2017. L'excédent de la sécurité sociale passe à 959 millions d'euros en 2017. Le solde structurel passe de 2,1% en 2016 à 0,4 % en 2017.

L'objectif de moyen terme du Luxembourg a été revidé par la Commission européenne de + 0,5 % à - 0,5 %.

Concernant l'aspect pluriannuel, il apparaît que le solde de l'administration publique passera de 0,2% du PIB en 2017 à 1,2 % en 2021. Le solde structurel passera de 0,4 % en 2017 à - 0,1 % en 2018 et en 2019 et ensuite il redeviendra positif en 2020 et en 2021. Le déficit de 1042 millions d'euros en 2017 de l'administration centrale devra se résorber dans les années suivantes.

Au sujet de l'évolution de la dette publique, Monsieur le Ministre des Finances constate qu'elle est passée de 23,4 % du PIB en 2013 à 20% du PIB en 2016. Après l'emprunt lancé en 2017, le ratio de la dette par rapport au PIB s'est de nouveau élevé mais restera avec 22,6% prévues en 2021 en-dessous de 23 % et largement en-dessous du seuil de 30% que le Gouvernement s'était fixé comme limite.

Le STATEC a procédé à une analyse d'impact qui tient compte de deux chocs possibles, à savoir une importante baisse de croissance en Europe, d'une part, et une montée rapide des taux d'intérêts, d'autre part. Il est estimé que dans une optique défavorable, l'endettement du Luxembourg ne dépassera pas 24,1 % du PIB jusqu'en 2021.

Monsieur le Ministre de l'Économie présente le programme national de réforme (PNR) pour les détails exhaustifs duquel il est renvoyé au document repris en annexe du présent procès-verbal.

Monsieur le Ministre de l'Économie rappelle que le PNR a été élaboré de concert avec neuf ministères différents et qu'il a fait l'objet de discussions avec les partenaires sociaux.

Pour l'année 2017, la Commission européenne fait deux recommandations au Luxembourg. La première, au sujet de la viabilité à long terme des systèmes de retraite publics. Monsieur le Ministre de l'Économie rappelle qu'une évaluation actuarielle à ce sujet a été lancée en 2016. Il rappelle également différentes mesures récentes qui ont une incidence sur l'emploi et le système des pensions, à savoir ; la réforme du reclassement professionnel, le stage de professionnalisation et le contrat de réinsertion-emploi.

Une deuxième recommandation concerne les obstacles à l'investissement. Monsieur le Ministre de l'Économie rappelle à cet endroit une série d'initiatives destinées à faciliter les investissements, à savoir : la S. à r. l. – simplifiée ; les simplifications administratives dues à l'adoption de la loi dite « omnibus » ; une ouverture aux investisseurs dans le contexte de la loi sur l'immigration, la réforme en matière de recherche, du développement et de l'innovation ; la modernisation des procédures d'autorisation pour les centres commerciaux. Monsieur le Ministre de l'Économie estime que la Commission européenne est allé loin pour trouver des motifs à la base de ses recommandations. Il n'a pas l'impression que le Luxembourg soit un pays qui fait obstacle à des investissements.

Concernant l'investissement immobilier, le Ministre énumère différents aspects appelés à contribuer à une stimulation de l'offre immobilière, à savoir : certains aspects de la réforme fiscale et de la réforme des finances communales ; les objectifs du « Baulückenprogramm » ; le fonds pour le développement du logement et de l'habitat ; un concept nouveau du pacte logement et la mise en place de l'instrument des contrats sur les terrains à bâtir nouvellement créés (« Baulandvertrag »).

Le Ministre de l'Économie donne ensuite un aperçu de l'évolution de la réalisation des cinq objectifs contenus dans le programme EU 2020.

## **Échange de vues**

De l'échange de vues il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- les chiffres prévisionnels des taux de croissance à moyen terme varient fortement selon que l'on considère les chiffres du STATEC (5% et au-delà) ou ceux du FMI (environ 3,5%). Le Gouvernement utilise systématiquement les chiffres du STATEC. Le Ministre des Finances estime que les données en provenance du FMI sont moins fiables du fait que le FMI applique une méthodologie générale qui ne tient pas suffisamment compte des spécificités d'un pays comme le Luxembourg. Le Directeur du STATEC explique que, au niveau de la méthode comptable, les comptes généraux viennent d'être revus à la hausse et que les perspectives dans la zone euro se sont améliorées, tout comme les perspectives boursières, ce qui est dû, pour ces derniers, à une politique monétaire expansive qui ne semble pas changer à court terme ;
- la croissance annuelle de l'emploi de plus de 3 % en 2017 et en 2018 correspond à environ 12.000 à 13.000 nouveaux emplois par an ;
- un membre du groupe CSV constate que le secteur bancaire fait aujourd'hui face à un défi d'outsourcing de services et à des coûts importants en matière de « compliance ». L'orateur craint qu'en conséquence, les recettes budgétaires en provenance du secteur bancaire puissent diminuer. Il soulève également la question des raisons du grand nombre de liquidations de Soparfi qui peuvent être observées sur la place financière. Le Ministre des Finances donne à considérer que la place financière, qui a encouru d'importants changements au cours des dernières années, se réoriente avec succès vers une nouvelle clientèle. Le Ministre des Finances estime que les acteurs doivent et peuvent s'adapter. Le coût du « compliance » est également supporté par d'autres places financières et ne constitue donc pas un désavantage comparatif pour le Luxembourg. Concernant l'outsourcing de services, le Ministre des Finances situe cette question dans le contexte de l'ère de l'après-secret-bancaire et estime que, loin de considérer uniquement des désavantages, il conviendrait d'y apercevoir également les opportunités, notamment lorsque des établissements vont tenter de bénéficier d'une nouvelle législation pour établir

certaines de leurs services au Luxembourg. Il s'agirait dès lors d'un « insourcing » au lieu d'un « outsourcing ». Le grand défi d'avenir pour le secteur financier sera cependant, selon le Ministre des Finances, la digitalisation. A ce sujet existent déjà des initiatives pour préparer le secteur financier aux changements qui s'annoncent. Concernant les Soparfi, Monsieur le Ministre des Finances estime qu'il faudrait une analyse affinée pour déterminer les raisons de la dynamique des fermetures de Soparfi ;

- l'orateur du groupe politique CSV soulève encore l'aspect « recherche et développement » et le manque d'investissements de la part du secteur privé dans ce domaine. L'orateur estime qu'une des raisons en est l'attente du secteur pour qu'un mécanisme de remplacement soit mis en place à la suite de l'abrogation de l'article 50bis<sup>2</sup> concernant le régime fiscal de la propriété intellectuelle. Monsieur le Ministre des Finances informe que le Gouvernement est en train d'élaborer un régime IP au sujet de la propriété intellectuelle qui comprend également l'aspect « recherche et développement », ceci en coopération avec les acteurs et les secteurs concernés. Il y sera tenu compte des spécificités du Luxembourg. Le régime fiscal en la matière devait être modifié, il fallait l'abolir pour se conformer aux règles BEPS de l'OCDE. L'impact du nouveau régime fiscal ne sera pas de la même ampleur que l'ancien régime, car il ne bénéficiera qu'aux acteurs qui font effectivement de la recherche au Luxembourg. Le Gouvernement entend veiller à ce que la nouvelle législation sera conforme aux règles de l'OCDE ;
- l'écart du PIB en zone euro en comparaison au PIB au Grand-Duché s'estompe dans le temps, ceci pour des raisons d'ordre méthodologique propres à l'exercice des prévisions ;
- la création de nouveaux emplois se fait, de manière générale, surtout dans les services ;
- les chiffres du PSC font apparaître un effet remarquable : l'on observe une détérioration des budgets de 2017 à 2018 suite aux transferts accrus de la sécurité sociale, ceci à la suite d'une augmentation de l'emploi. Il s'agit d'un effet mécanique, l'État intervenant pour une partie du financement des prestations de la sécurité sociale, ce qui représente en partie une charge pour l'État. Il s'agit d'une dépense certaine que l'on est en mesure de prévoir. Ceci constitue une charge pour l'administration centrale tandis que l'effet est favorable aux comptes de la sécurité sociale, du fait de recettes de cotisations sociales plus élevées. D'autre part, le retour fiscal auquel l'on pourrait s'attendre du fait d'un emploi plus élevé n'est pas suffisamment important pour contrebalancer l'effet constaté.

#### **Divers** (concerne uniquement la Commission des Finances et du Budget)

Un membre du groupe politique CSV demande qu'une prochaine réunion de la Commission des Finances et du Budget se penche, en présence du Ministre des Finances et de la Directrice de l'Administration des contributions directes, sur la question des contrats d'épargne-logement et de leur traitement fiscal. En effet, il s'agit de clarifier la question de savoir si les contrats qui viennent à échéance depuis le début de l'année devront exclusivement être consacrés au financement de mesures de logement. Depuis la mise en vigueur des dispositions y afférentes de la réforme fiscale, la pratique réservée par les différentes caisses d'épargne-logement

---

<sup>2</sup> Est visée l'abrogation de l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. L'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu a été abrogé à partir du 1er juillet 2016.

au traitement de ces contrats n'est pas uniforme et les contribuables ne savent plus à quoi s'en tenir.

Luxembourg, le 2 mai 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Joe Spier

Le Président de la Commission des Finances  
et du Budget,  
Eugène Berger

Le Président de la Commission de  
l'Economie,  
Franz Fayot

Le Président de la Commission du Travail, de  
l'Emploi et de la Sécurité sociale,  
Georges Engel

Annexes :

- Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2017-2021
- Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen - édition 2017

Luxembourg, le 28 avril 2017

Projet soumis au Conseil de Gouvernement  
du 24 avril 2017

18<sup>e</sup> actualisation du  
**Programme de Stabilité  
et de Croissance  
du Grand-Duché  
de Luxembourg**  
**2017 > 2021**



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Finances



# Table des matières

<b>I. ORIENTATIONS GENERALES</b>	<b>2</b>
<b>II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES</b>	<b>6</b>
II.1. L'environnement macroéconomique au niveau européen	6
II.2. La situation économique au Luxembourg à court et à moyen terme	7
<b>III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE</b>	<b>9</b>
III.1. Orientations générales de la politique budgétaire	9
III.2. Objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »)	11
III.3. La situation budgétaire en 2016 et en 2017	12
III.4. La situation budgétaire en 2018-2021	14
III.5. La dette publique	18
III.6. Analyse de sensibilité	20
III.7. Comparaison avec le Programme de Stabilité et de Croissance antérieur	25
<b>IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>27</b>
<b>V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>28</b>
<b>VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>32</b>
<b>ANNEXE STATISTIQUE</b>	<b>34</b>

## I. ORIENTATIONS GENERALES

La 18<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et de croissance (« PSC »), portant sur la période 2017-2021, présente une mise à jour des orientations budgétaires pluriannuelles adoptées en automne dernier dans le cadre de la loi du 23 décembre 2016 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020<sup>1</sup>.

Cette mise à jour confirme la bonne tenue des finances publiques et de l'économie du pays, et souligne le bien-fondé des choix du Gouvernement en matière de politique économique et budgétaire.

Le PSC s'inscrit dans le contexte du cycle de coordination annuel des politiques économiques au sein de l'UE, dénommé « Semestre européen », et son élaboration fait suite aux échanges du Gouvernement avec les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social national, organisé sous l'égide du Conseil économique et social.

Le PSC va de pair avec le Programme national de réforme (« PNR ») du Luxembourg élaboré dans le cadre du Semestre européen pour une croissance intelligente, durable et inclusive et mettant en œuvre les réformes structurelles adressant les défis à moyen et à long terme auxquels le Luxembourg est confronté, dont la soutenabilité à long terme des finances publiques, la diversification économique et le changement climatique.

---

La 18<sup>e</sup> actualisation du PSC est établie dans un contexte macroéconomique international nettement amélioré par rapport aux années de crise. L'économie européenne, prise dans son ensemble, se trouve désormais ancrée sur la voie de la reprise et fait preuve de résilience, et ce malgré les nombreuses incertitudes sur le plan international.

La stratégie économique et budgétaire déclinée dans la présente actualisation du PSC confirme en outre les principales orientations présentées à l'occasion des débats budgétaires en automne 2016. Elle est établie sur le fond d'une activité économique bénéficiant d'un regain de confiance auprès des ménages et des investisseurs, tant au sein de la zone euro qu'au Luxembourg, ainsi que d'une évolution positive sur les marchés financiers internationaux.

Conformément aux dispositions européennes applicables, la présente actualisation du PSC est fondée sur des projections macroéconomiques élaborées, de manière indépendante, par le STATEC<sup>2</sup>. Celles-ci se basent sur une croissance au sein de la zone euro qui s'accélère pour atteindre 1,8% en 2018, avant de s'orienter graduellement en direction de sa croissance potentielle de 1,1% en fin de période<sup>3</sup>.

Au Luxembourg, les perspectives conjoncturelles décrites lors de la précédente actualisation du PSC ainsi qu'à l'occasion des débats budgétaires à la Chambre des Députés de l'automne dernier se confirment.

A court terme, la croissance de l'économie luxembourgeoise continue à s'accélérer et se situe à des niveaux proches à la moyenne historique avant la crise, sous l'impulsion d'une réforme fiscale renforçant le pouvoir d'achat des ménages et favorisant l'investissement par les entreprises.

En ligne avec ce profil de croissance positif, le rythme de création d'emplois est également orienté à la hausse, avec un taux de croissance annuel supérieur à 3% sur les prochaines années. Grâce à cette dynamique favorable, le taux de chômage tombe en-dessous du seuil de 6% et poursuit sa baisse qu'il a entamée en 2014. Le chômage demeure toutefois au-dessus des niveaux connus avant la crise économique et financière.

---

1 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2016/12/23/n13/jo>.

2 Les prévisions budgétaires contenues dans la présente actualisation du PSC ont été élaborées sous la responsabilité du Ministère des Finances.

3 Hypothèse technique admise dans l'élaboration du scénario macroéconomique à moyen terme.

Les perspectives économiques dressées par la présente actualisation du PSC confirment dès lors que les mesures de politique économique et budgétaire courageuses décidées par le Gouvernement portent désormais leurs fruits. Non seulement continueront-elles à soutenir l'activité économique du pays, mais elles fournissent la base nécessaire pour des finances publiques durablement solides.

A ce titre, il convient de rappeler qu'après des efforts de redressement ponctuels en 2011 et 2013, le Gouvernement a procédé, dès son entrée en fonction fin 2013, à une première série de mesures ciblées pour assainir les finances publiques dans le cadre du budget pour 2014, suivie par la mise en œuvre d'un vaste plan de rééquilibrage et de modernisation dénommé « *Zukunftspak* » (paquet d'avenir) portant sur une période de 4 ans.

A mi-chemin de la mise en œuvre de ce programme pluriannuel ambitieux, dont l'objectif primaire a été de réduire le rythme de progression des dépenses et d'augmenter de manière ciblée certaines recettes, le résultat des choix du Gouvernement se présente de la façon suivante :

- ▶ Face à la perspective d'un dérapage budgétaire grandissant, auquel s'ajoutait le défi de la perte d'un milliard d'euros de recettes de TVA liées au commerce électronique à partir de 2015, le Gouvernement a assuré des finances publiques en situation excédentaire sur toute la période 2014-2016, tout en réduisant sensiblement le déficit de l'administration centrale.
- ▶ Contrairement aux prévisions établies fin 2013, la spirale de la dette publique a pu être renversée et aucun emprunt obligataire classique n'a dû être contracté sur les trois dernières années pour financer des investissements publics à un niveau record.
- ▶ L'économie du Luxembourg a résolument retrouvé la voie de la croissance, en atteignant de manière continue des taux de croissance du PIB supérieurs à 4% sur

toutes les années 2014 à 2016, sous l'impulsion de l'action du Gouvernement en faveur de l'investissement et de la création d'emploi et grâce aux efforts permanents des autorités en faveur de la compétitivité du pays.

- ▶ De 2014 à 2016, le marché du travail a évolué de manière favorable : 32.300 emplois ont été créés sur les trois dernières années, ce qui représente une hausse de 8,4%. En même temps, le taux de chômage connaît une trajectoire baissière depuis 2014 et l'ADEM a enregistré en février de cette année un taux de chômage de 6,1%, soit le niveau le plus bas depuis août 2012.

Le Gouvernement a dès lors réussi à la fois à assainir sensiblement les finances publiques et à rétablir la croissance et la création d'emplois. La situation budgétaire nettement améliorée lui permet désormais de faire participer les citoyens et les entreprises à la dynamique enclenchée par le biais d'une réforme fiscale entrée en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

La réforme fiscale vise en effet à faire évoluer le système fiscal vers plus de justice, d'efficacité, de simplicité et de compétitivité. Les mesures adoptées couvrent aussi bien les personnes physiques que les personnes morales, avec la plus grande partie de l'allègement fiscal profitant aux personnes physiques, tout en assurant le respect des objectifs budgétaires que le Gouvernement s'est donnés, à savoir le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et la stabilisation de la dette publique en-dessous de 30% du PIB, ce dernier constituant un objectif ambitieux qui correspond à la moitié du seuil maximal fixé par le Traité de Maastricht.

La présente actualisation du PSC présente ainsi une trajectoire pluriannuelle qui continue à assurer pleinement le respect des règles du volet dit préventif du « Pacte de stabilité et de croissance » sur toute la période de programmation. La dette publique se stabilise, quant à elle, à un niveau inférieur à 23% du PIB sur toute la période sous revue.

Afin de répondre aux défis structurels auxquels le pays doit faire face, la politique budgétaire du Gouvernement au cours des prochaines années sera en outre guidée par les accents suivants :

- ▶ Continuation de la mise en œuvre de la politique de rééquilibrage des dépenses publiques entamée en 2014, avec la mise en œuvre intégrale des mesures du « Zukunftspak », pour contre-financer les pertes de revenus liées au commerce électronique et afin d'augmenter l'efficacité de la dépense publique.
- ▶ Mise en œuvre d'une réforme fiscale, renforçant sensiblement le pouvoir d'achat des ménages et assurant la compétitivité des entreprises.
- ▶ Renforcement et modernisation continus de l'Etat social et des services publics aux citoyens et aux entreprises, avec des investissements publics conséquents dans les domaines de l'éducation, de la protection sociale et surtout du logement, ainsi qu'avec une politique de recrutement dans les instances étatiques en ligne avec les besoins croissants de la population.
- ▶ Préservation d'un niveau élevé d'investissement public en infrastructures, autour de 4,0 % du PIB sur toute la période de projection, afin de préparer le pays pour les défis de l'avenir et se justifiant également par l'augmentation de la population résidente et du nombre de salariés employés sur le territoire du Grand-Duché.

Finalement, le Gouvernement a mis en place un fonds souverain intergénérationnel en 2015 qui est alimenté par une dotation annuelle de 50 millions d'euros (ajustés pour l'inflation). Cet actif, qui sera constitué au fil du temps, se chiffre au 31 décembre 2016 à 135 millions d'euros et il est investi de manière prudente dans l'intérêt des générations futures. Quand la réserve aura atteint un seuil de 1.000 millions d'euros, la moitié des revenus annuellement générés pourra être utilisée dans le cadre des budgets annuels.

Quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques, la réforme du système de pension entrée en vigueur au 1er janvier 2013 continue à contribuer à la viabilité des finances publiques, en atténuant l'évolution des dépenses publiques liées au vieillissement démographique et, partant, les passifs implicites.

Alors que la précédente actualisation du PSC contenait une actualisation des projections à long terme des dépenses liées au vieillissement de la population, en tenant compte des projections démographiques à l'horizon 2060, la présente actualisation ne comporte pas de nouvel élément. Après la présentation d'un bilan intermédiaire par l'IGSS en novembre 2016 en ce qui concerne la réforme de 2013, un groupe de travail est désormais chargé d'étudier la soutenabilité du régime de l'assurance-pension et de se prononcer à terme sur des pistes permettant d'assurer durablement la solidité du régime et l'adéquation des prestations.

En ce qui concerne les nouvelles règles en matière de gouvernance économique européenne, il y a lieu de faire deux remarques préliminaires supplémentaires :

- i) La 18<sup>ème</sup> actualisation du PSC ne contient aucune demande par le Gouvernement pour l'utilisation des clauses de flexibilité au titre de la communication de la Commission européenne datant du 13 janvier 2015.
- ii) Pour ce qui est du traitement des dépenses spécifiques liées à l'arrivée des réfugiées, la présente actualisation ne contient pas d'informations particulières en la matière et a fortiori n'inclut pas de demande d'un traitement particulier de ces dépenses dans le contexte de la surveillance budgétaire européenne par la Commission européenne.

La 18<sup>e</sup> actualisation du PSC représente d'ailleurs le « plan national budgétaire à moyen terme » au titre du règlement 473/2013.

TABLEAU SYNTHÉTIQUE

FINANCES PUBLIQUES SELON SEC2010	2016			2017			2018			2019			2020			2021		
	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %	en mia euros	en % du PIB	variation annuelle, en %
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>23,147</b>	<b>42,7</b>	<b>+3,6</b>	<b>23,853</b>	<b>41,3</b>	<b>+3,1</b>	<b>25,047</b>	<b>40,5</b>	<b>+5,0</b>	<b>26,335</b>	<b>40,3</b>	<b>+5,1</b>	<b>27,602</b>	<b>40,8</b>	<b>+4,8</b>	<b>28,926</b>	<b>41,3</b>	<b>+4,8</b>
dont:																		
Impôts sur la production et les importations	6,244	11,5	+1,0	6,367	11,0	+2,0	6,703	10,8	+5,3	6,960	10,7	+3,8	7,158	10,6	+2,8	7,412	10,6	+3,6
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	8,021	14,8	+7,6	8,270	14,3	+3,1	8,624	13,9	+4,3	9,182	14,1	+6,5	9,762	14,4	+6,3	10,353	14,8	+6,1
Cotisations sociales	6,455	11,9	+3,2	6,830	11,8	+5,8	7,188	11,6	+5,2	7,604	11,6	+5,8	7,986	11,8	+5,0	8,388	12,0	+5,0
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>22,302</b>	<b>41,2</b>	<b>+3,3</b>	<b>23,733</b>	<b>41,1</b>	<b>+6,4</b>	<b>24,876</b>	<b>40,2</b>	<b>+4,8</b>	<b>25,992</b>	<b>39,8</b>	<b>+4,5</b>	<b>27,027</b>	<b>39,9</b>	<b>+4,0</b>	<b>28,091</b>	<b>40,1</b>	<b>+3,9</b>
dont:																		
Investissement public	2,051	3,8	+5,1	2,325	4,0	+13,3	2,430	3,9	+4,5	2,513	3,8	+3,4	2,535	3,7	+0,8	2,570	3,7	+1,4
Prestations sociales	10,563	19,5	+2,6	11,137	19,3	+5,4	11,543	18,7	+3,6	12,108	18,5	+4,9	12,675	18,7	+4,7	13,325	19,0	+5,1
Consommation intermédiaire	1,924	3,6	-0,1	2,024	3,5	+5,2	2,132	3,4	+5,3	2,190	3,4	+2,7	2,238	3,3	+2,2	2,306	3,3	+3,0
Rémunération des salariés	4,650	8,6	+2,5	4,957	8,6	+6,6	5,212	8,4	+5,1	5,438	8,3	+4,3	5,696	8,4	+4,7	5,946	8,5	+4,4
<b>SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES</b>	<b>0,845</b>	<b>1,6</b>		<b>0,120</b>	<b>0,2</b>		<b>0,171</b>	<b>0,3</b>		<b>0,343</b>	<b>0,5</b>		<b>0,575</b>	<b>0,9</b>		<b>0,835</b>	<b>1,2</b>	
Solde de l'administration centrale	-0,215	-0,4		-1,042	-1,8		-1,062	-1,7		-0,887	-1,4		-0,667	-1,0		-0,416	-0,6	
Solde des administrations locales	0,170	0,3		0,203	0,4		0,206	0,3		0,171	0,3		0,183	0,3		0,212	0,3	
Solde de la Sécurité sociale	0,889	1,6		0,959	1,7		1,027	1,7		1,059	1,6		1,060	1,6		1,039	1,5	
<b>SOLDE STRUCTUREL</b>		<b>2,1</b>			<b>0,4</b>			<b>-0,1</b>			<b>-0,1</b>			<b>0,6</b>			<b>1,6</b>	
<b>DETTE PUBLIQUE BRUTE</b>	<b>10,853</b>	<b>20,0</b>		<b>12,811</b>	<b>22,2</b>		<b>13,873</b>	<b>22,4</b>		<b>14,761</b>	<b>22,6</b>		<b>15,428</b>	<b>22,8</b>		<b>15,844</b>	<b>22,6</b>	
<b>INDICATEURS MACROECONOMIQUES</b>	<b>2016</b>			<b>2017</b>			<b>2018</b>			<b>2019</b>			<b>2020</b>			<b>2021</b>		
<b>CROISSANCE</b>																		
PIB réel (en %)		4,2			4,4			5,2			4,4			2,8			1,9	
PIB nominal (en %)		3,5			6,6			7,1			5,6			3,7			3,5	
PIB nominal (niveau, en mia euros)		54,195			57,744			61,830			65,297			67,697			70,064	
<b>EVOLUTION DES PRIX</b>																		
Inflation IPCN (en %)		0,3			1,8			1,6			2,0			2,0			1,9	
<b>EMPLOI</b>																		
Croissance de l'emploi intérieur (en %)		3,0			3,2			3,4			3,1			2,5			1,5	
Taux de chômage (définition ADEM, en %)		6,4			6,0			5,7			5,8			6,3			6,9	

Source : Ministère des Finances, STATEC.

## II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES<sup>4</sup>

### II.1. L'environnement macroéconomique au niveau européen

Les prévisions pour l'économie européenne donnent lieu à un optimisme prudent au printemps 2017. Le PIB en zone euro est supposé progresser de 1,6%, soit à un rythme proche de celui observé l'an dernier, avant de s'accélérer à 1,8% en 2018. En fin de période, l'hypothèse sous-jacente utilisée dans l'élaboration des prévisions économiques pour le Luxembourg est celle d'un retour graduel de la croissance en zone euro à son potentiel, qui est estimée à 1,1%.

La reprise cyclique au sein de la zone euro est avant tout tirée par la demande intérieure, avec un marché du travail européen qui continue à évoluer de manière favorable et un pouvoir d'achat qui se voit renforcé. L'investissement en Europe demeure faible, mais continue de bénéficier de l'apport du « Plan Juncker » et des réformes structurelles favorisant l'investissement dans de nombreux Etats membres.

A très court terme, des indicateurs avancés récemment publiés confirment que la confiance des entreprises s'améliore graduellement et que le climat d'affaires se porte bien en ce début d'année.

En outre, les marchés boursiers ont sensiblement progressé depuis l'automne dernier, en anticipation de l'amélioration conjoncturelle et de la mise en œuvre de réformes favorisant la croissance et l'investissement par la nouvelle administration américaine.

Le contexte macroéconomique européen, sur lequel se basent les prévisions économiques pour le Luxembourg,

admet une sortie graduelle de la politique monétaire accommodante par la BCE, avec des taux d'intérêt repartant à la hausse à partir de 2018.

Quant à l'hypothèse concernant l'évolution future des marchés financiers, les perspectives économiques décrites dans la présente actualisation du PSC sont fondées sur une augmentation moyenne de l'indice boursier Euro-Stoxx d'un peu plus de 10% par an sur les années 2017-2019, avant de connaître une légère baisse en fin de période.

Le contexte économique européen et international est toutefois sujet à des risques et incertitudes, dont la matérialisation pourrait influencer l'activité économique au Luxembourg tant de façon négative que positive.

En attendant que la nouvelle administration américaine définisse plus clairement son programme économique (notamment en ce qui concerne le commerce international ou encore la fiscalité), des incertitudes continuent à peser sur les modalités exactes de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. En sus des risques géopolitiques au Moyen-Orient, des risques politiques subsistent donc également sur le continent européen.

Finalement, une montée subite des taux d'intérêt ou la matérialisation d'un ou de plusieurs des risques précités pourrait mener à une volatilité plus prononcée des marchés financiers, avec des retombées (positives ou négatives) également pour le secteur financier au Luxembourg.

<sup>4</sup> Les prévisions macroéconomiques sous-jacentes à la présente actualisation du PSC sont produites par le STATEC sur base de la date-limite du 15 février 2017. Suivant son calendrier de travail, une mise à jour partielle des projections économiques sera présentée par le STATEC dans sa Note de Conjoncture 1-2017 à paraître au cours du mois de mai ou de juin 2017.

## II.2. La situation économique au Luxembourg à court et à moyen terme

Les projections de croissance pour le Luxembourg sont traditionnellement fortement influencées par les hypothèses admises pour la croissance au sein de la zone euro ainsi que pour l'évolution des marchés boursiers.

Après avoir affiché une croissance de 4,2% en 2016, l'économie luxembourgeoise est susceptible de connaître un accroissement à 4,4% en 2017 pour accélérer ensuite à 5,2% en 2018. A moyen terme, les taux de croissance connaissent toutefois une décélération à 4,4% en 2019, à 2,8% en 2020 et à 1,9 % en 2021. L'évolution du PIB réel du Luxembourg continue toutefois à surperformer celle de la zone euro (cf. graphique 1).

Le profil de la croissance au Luxembourg s'explique entre autres par les facteurs suivants :

- ▶ le profil de croissance retenu pour la zone euro, connaissant une accélération en 2018 et retournant par la suite en direction de son potentiel ;
- ▶ une forte progression projetée au niveau des indices boursiers, avec une hausse moyenne de 10% par an sur les années 2017-2019, et une évolution positive du secteur financier qui continue à être un moteur important de la croissance et de l'emploi ;
- ▶ l'impact bénéfique de la réforme fiscale sur l'économie luxembourgeoise, renforçant le pouvoir d'achat des ménages (et appuyant donc la consommation privée) et stimulant l'investissement par les entreprises.

Ce profil de croissance est par ailleurs accompagné par un développement favorable sur le marché du travail :

- ▶ Après une croissance de 3,0% en 2016, l'emploi continue à connaître une nouvelle accélération avec une croissance de 3,2% en 2017 et de 3,4% en 2018.
- ▶ Sur le moyen terme, l'emploi est censé croître en moyenne de 2,4% par an, ce qui reste toutefois en-deçà de la moyenne historique (2,9% sur 1990-2015).
- ▶ Le secteur financier reste un moteur important de la croissance de l'emploi, avec une croissance moyenne annuelle de 4,4% sur la période 2018-2021.
- ▶ Le chômage<sup>5</sup> poursuit sa tendance à la baisse pour atteindre un taux de 5,7% en 2018 (après avoir baissé de 6,4% en 2016 à 6,0% en 2017), avant de remonter légèrement en fin de période.

Ces développements positifs ont lieu dans un environnement d'inflation qui se redresse en 2017, sous l'effet de base découlant des prix pétroliers et grâce à l'impact du programme d'assouplissement quantitatif de la BCE. L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation national (IPCN), s'est chiffrée à une moyenne annuelle de 0,3% en 2016 et est estimée se situer autour de 2,0% sur les années 2017 à 2021.

En matière d'indexation automatique des salaires, l'échéancier estimé pour le déclenchement des prochaines tranches indiciaires au cours de la période 2018-2021 est le suivant : 3<sup>e</sup> trimestre 2018, 3<sup>e</sup> trimestre 2019 et 1<sup>er</sup> trimestre 2021. Compte tenu de la forte volatilité des paramètres exogènes<sup>6</sup>, l'hypothèse en matière d'indexation des salaires, et plus particulièrement en ce qui concerne le déclenchement des prochaines tranches indiciaires, est toutefois à considérer avec prudence.

La croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise est désormais estimée à 3,7% en moyenne sur la période

<sup>5</sup> Suivant la définition de l'ADEM.

<sup>6</sup> Les prix pétroliers, le dollar US, etc.

## II. Situation économique et prévisions macroéconomiques

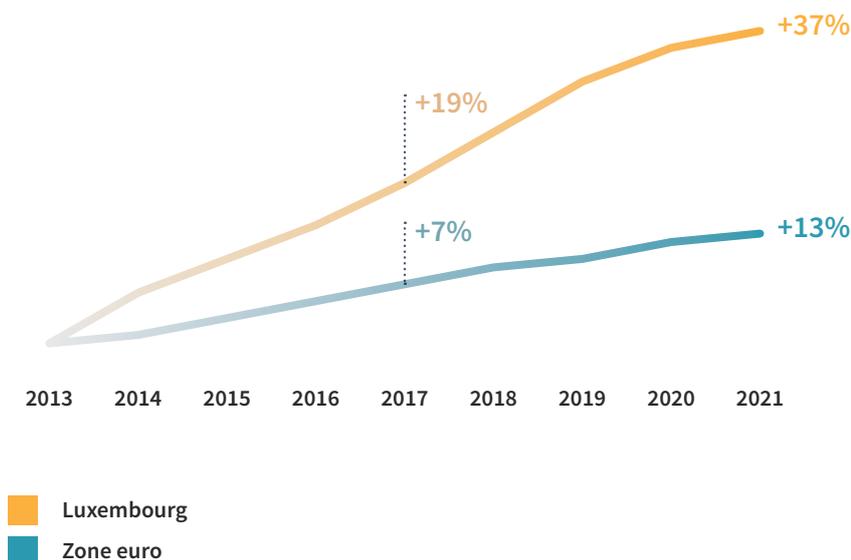
2017-2021 (cf. encart méthodologique) et le PSC se base sur un scénario économique où la croissance réelle oscille autour de la croissance potentielle, avec un écart de production (« output gap ») qui redevient positif dès 2018<sup>7</sup>.

Les prévisions économiques, qui sous-tendent la programmation budgétaire décrite dans la présente actualisation du PSC, ne contiennent pas des chocs négatifs, ni des chocs positifs. L'économie luxembourgeoise est non seulement tributaire des développements sur le plan international et européen, mais elle est également confrontée à un certain nombre de défis sur le plan national dans un contexte économique en pleine mutation, avec une refonte de la fiscalité internationale des entreprises qui se concrétise (BEPS, ACCIS, ATAD, ...), une réglementation financière évoluant de façon continue ou encore une tendance à la digitalisation qui se manifeste dans de nombreux secteurs.

Comme l'impact de ces tendances est difficile à quantifier de façon précise et étant donné qu'elles représentent à la fois un défi et une opportunité pour le Luxembourg, le PSC se fonde sur un scénario de base « central » reposant sur les hypothèses exogènes qui sont décrites à la section précédente.

Une analyse de sensibilité, comportant une première simulation de chocs positif et négatif sur la croissance de la zone euro ainsi qu'une deuxième simulation supposant une remontée plus importante que prévue des taux d'intérêts, est présentée au chapitre III.6. Cette analyse fournit une indication de la sensibilité des principales variables par rapport aux hypothèses retenues dans l'élaboration des prévisions et elle permet de mieux apprécier les enjeux pour les finances publiques du pays.

Graphique 1 :  
Evolution du PIB réel au Luxembourg et au sein de la zone euro (2013=base 100)



Source : Eurostat, PSC 2017.

<sup>7</sup> La croissance potentielle et l'écart de production ont été estimés suivant la méthode LUX-COM, c.-à-d. la méthode de la Commission européenne appliquée aux données récentes du STATEC et aux prévisions de croissance du STATEC sur les années 2017-2021.

## III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE

### III.1. Orientations générales de la politique budgétaire

La crise économique et financière de 2008 à 2012 s'est traduite par une nette détérioration de la situation des finances publiques du Luxembourg, malgré les efforts de redressement ponctuels des gouvernements précédents.

Le Luxembourg a cependant réussi à maintenir la situation des finances publiques en-dessous de la valeur de référence de 3% du PIB pour le déficit public, demeurant ainsi dans le volet dit « préventif » du Pacte de stabilité et de croissance. De plus, le solde structurel a continué à respecter, tout au long de la crise, l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») de +0,5% du PIB.

La dette publique a pourtant progressé de manière significative, tant en termes absolus qu'en % du PIB, tout en restant largement en-dessous du seuil maximal de 60% du PIB prévu par le Pacte de stabilité et de croissance.

Malgré le respect des critères européens décrit ci-avant, la crise économique et financière avait sévèrement fragilisé la situation des finances publiques, en confrontant le Luxembourg à une série de défis à caractère structurel, à savoir :

- ▶ la diminution de la croissance potentielle dans le sillage de la crise économique et financière, impliquant le risque d'une réduction structurelle de la croissance des recettes publiques ;
- ▶ l'exposition du secteur financier, moteur traditionnel de la croissance, à un certain nombre d'ajustements structurels et réglementaires, impliquant des risques non-négligeables pour la croissance et l'emploi du pays ;
- ▶ les discussions sur la refonte de la fiscalité internationale des entreprises, présentant de nouveaux défis pour la stabilité de l'environnement fiscal à Luxembourg ;

- ▶ le degré d'ouverture de l'économie luxembourgeoise, impliquant que l'évolution des recettes dépend dans une large mesure des développements économiques externes ;
- ▶ des dépenses publiques rigides à la baisse, avec une part importante des dépenses publiques caractérisée par une croissance « autonome » et indépendante de l'évolution du cycle économique.

A côté de ces éléments structurels, la perspective du changement de régime en matière de TVA appliquée aux activités de commerce électronique présentait un grand défi, compte tenu de la moins-value, à hauteur de 1 milliard d'euros par an, à compenser par le Gouvernement à partir de 2015.

En dépit des risques structurels précités et du choc au niveau de la TVA intervenu en 2015, il s'avère désormais que la situation des finances publiques s'est développée d'une manière bien plus favorable au cours des trois dernières années comparée à ce qui était prévue encore en 2013. En effet, le Gouvernement précédent avait encore envisagé un dérapage lors de la 14<sup>e</sup> actualisation du PSC en 2013 ainsi que la sortie potentielle du Luxembourg du volet préventif.

L'action courageuse et déterminée du Gouvernement, comme en témoigne le processus de révision générale des dépenses publiques (« Budget Nouvelle Génération ») lancé dès 2014, a permis de renverser sensiblement la tendance négative. Grâce à ces efforts considérables, les moyens nécessaires ont désormais pu être dégagés pour mieux répondre aux besoins des citoyens et des entreprises et afin de préparer le pays pour les défis de l'avenir.

A ce titre, il convient de rappeler la trajectoire du solde des administrations publiques, telle qu'elle se présente selon les derniers chiffres disponibles, en la comparant plus particu-

### III. Situation budgétaire et dette publique

lièrement à l'évolution « à politiques inchangées » projetée dans la « Note au Formateur<sup>8</sup> » présentée au moment de la formation du présent Gouvernement en novembre 2013:

- ▶ en 2014, un surplus de +1,4% du PIB (690 mio) a été atteint au lieu de -0,4% du PIB (-179 mio) ;
- ▶ en 2015, un surplus de +1,4% du PIB (741 mio) au lieu de -2,1% du PIB (-1'049 mio), et
- ▶ en 2016, un surplus de +1,6% du PIB (845 mio) au lieu de -1,9% du PIB (-1'002 mio).

Au total, il s'agit d'une amélioration cumulée de 4,5 milliards d'euros ou de 8,8 points de % du PIB en trois ans seulement par rapport aux prévisions de novembre 2013.

Quant à la dette publique, elle était estimée grimper de 11,046 milliards d'euros (soit 24,3% du PIB) en 2013 à presque 15,075 milliards d'euros en 2016 (soit 29,4% du PIB). Fin 2016, la dette publique se chiffre toutefois à 10,853 milliards d'euros, soit 20,0% du PIB, et 4,2 milliards d'euros en moins que prévus au début du mandat du présent Gouvernement.

Face à cette amélioration substantielle de la situation des finances publiques, le Gouvernement poursuivra dans les années à venir la stratégie budgétaire arrêtée dans son programme gouvernemental de décembre 2013, en visant en priorité les deux objectifs suivants :

- i. le respect de l'OMT au cours de toute la période de projection ;
- ii. la stabilisation durable de la dette publique en-dessous de 30% du PIB.

Afin de répondre aux défis structurels auxquels le pays doit faire face, la politique budgétaire du Gouvernement au cours des prochaines années sera en outre guidée par les accents suivants :

- ▶ Continuation de la mise en œuvre de la politique de rééquilibrage des dépenses publiques entamée en 2014, avec la mise en œuvre intégrale des mesures du « Zukunftspak », pour contre-financer les pertes de revenus liées au commerce électronique et afin d'augmenter l'efficacité de la dépense publique.
- ▶ Mise en œuvre d'une réforme fiscale, renforçant sensiblement le pouvoir d'achat des ménages et assurant la compétitivité des entreprises.
- ▶ Renforcement et modernisation continus de l'Etat social et des services publics aux citoyens et aux entreprises, avec des investissements publics conséquents dans les domaines de l'éducation, de la protection sociale et surtout du logement, ainsi qu'avec une politique de recrutement dans les instances étatiques en ligne avec les besoins croissants de la population.
- ▶ Préservation d'un niveau élevé d'investissement public en infrastructures, autour de 4,0 % du PIB sur toute la période de projection, afin de préparer le pays pour les défis de l'avenir et se justifiant également par l'augmentation de la population résidente et du nombre de salariés employés sur le territoire du Grand-Duché.

Par ailleurs, la dette publique est maintenue à un niveau peu élevé en comparaison internationale, se stabilisant à un niveau inférieur à 23% du PIB sur toute la période 2017-2021. Cela signifie en même temps que la dette publique se situera à tout moment en-dessous du niveau de 23,4% du PIB qui a été enregistré fin 2013. Prises dans leur ensemble, les administrations publiques détiennent en outre d'importants actifs financiers d'une valeur dépassant largement le niveau d'endettement.

<sup>8</sup> [https://www.gouvernement.lu/2817242/Note\\_au\\_formateur.pdf](https://www.gouvernement.lu/2817242/Note_au_formateur.pdf).

### III. Situation budgétaire et dette publique

En matière de soutenabilité des finances publiques, outre les effets positifs de la réforme de pension entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, il convient de relever que le vieillissement démographique exercera, à terme, une forte pression à la hausse sur les dépenses publiques du Luxembourg. Les passifs implicites qui s'en dégagent restent également élevés, à la fois en valeur absolue et en comparaison internationale. Un groupe de travail a été mis en place par le Gouvernement fin 2016 dont la mission est de discuter la soutenabilité financière du régime de l'assurance-pension et de se prononcer, d'ici la fin 2017, sur la nécessité de mettre en place d'éventuelles adaptations au régime actuel, tout en assurant l'adéquation des prestations à moyen et à long terme.

Finalement, le Gouvernement ne soumet pas de demande visant à utiliser les « clauses de flexibilité » étant donné que les orientations budgétaires décrites dans la présente actualisation du PSC assurent le plein respect des règles du « volet préventif » du Pacte de stabilité et de croissance sur toute la période de projection. Le PSC ne contient d'ailleurs pas de données spécifiques sur les dépenses liées à l'accueil des demandeurs de protection internationale.

#### III.2. Objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »)

Le Pacte de stabilité et de croissance est constitué par un ensemble de règles qui ont pour objet d'encadrer les politiques budgétaires des Etats membres de l'UE. Par ailleurs, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG), encore appelé « Traité budgétaire » ou « Fiscal Compact », signé le 2 mars 2012 par les Etats membres de l'Union européenne (à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque) vise à préserver la stabilité économique et financière de la zone euro.

L'encadrement des politiques budgétaires des Etats membres constitue un instrument déterminant en vue

de la réalisation des objectifs affichés dans les traités européens. En particulier, l'objectif principal des règles en matière budgétaire consiste à assurer la mise en œuvre d'une politique budgétaire responsable dans tous les Etats membres, et ce afin d'éviter l'apparition de déficits excessifs et afin de contribuer à la stabilité économique, monétaire et sociale de l'Europe.

Les règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance reposent principalement sur le respect (ou l'ajustement graduel en direction) d'un objectif budgétaire appelé « objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ».

L'OMT à atteindre par chaque pays est en outre différencié selon la situation particulière des Etats membres, de manière à tenir compte de la diversité des développements économiques et positions budgétaires ainsi que des degrés de risque divergents en ce qui concerne la soutenabilité des finances publiques.

A noter également que les OMT sont exprimés en termes « structurels » afin de pouvoir tenir compte des fluctuations du cycle économique ainsi que des événements exceptionnels.

Quant à la procédure de fixation du niveau de l'OMT, chaque Etat membre a pour obligation d'arrêter tous les trois ans la valeur de son OMT, et ce dans le cadre de l'actualisation du PSC. La dernière révision a eu lieu en 2016 et a porté sur la période 2017-2019.

Conformément à une méthodologie harmonisée, la Commission européenne présente tous les trois ans une valeur minimale pour chaque Etat membre à laquelle ils doivent se tenir dans la fixation de leur OMT respectif<sup>9</sup>. Ce calcul tient compte de l'évolution des coûts budgétaires liés au vieillissement démographique qui, elles, dépendent fortement de l'hypothèse démographique sous-jacente.

Pour le Luxembourg, la valeur de référence minimale calculée par la Commission européenne en 2016 s'est élevée à -1% du PIB, au vu de l'évolution moins prononcée des

9 La Commission européenne calcule en effet des valeurs de référence minimales, ce qui n'implique pas qu'un Etat membre ne puisse fixer un OMT plus ambitieux.

### III. Situation budgétaire et dette publique

dépenses liées au vieillissement démographique publiée dans le cadre du « Ageing Report 2015<sup>10</sup> ».

En tant que pays-signataire du TSCG, le Luxembourg est toutefois tenu de fixer son OMT à au moins -0,5% du PIB<sup>11</sup>. C'est pourquoi le Gouvernement a choisi de fixer, dans le cadre de la précédente actualisation du PSC, son OMT à -0,5% du PIB pour la période 2017-2019.

La prochaine fixation de l'OMT devra en principe se faire en 2019, compte tenu de l'actualisation des dépenses liées au vieillissement démographique, qui sera publiée au cours de l'année 2018 (« Ageing Report 2018 ») et qui sera en outre basée sur des projections démographiques actualisées par Eurostat en 2017.

#### III.3. La situation budgétaire en 2016 et en 2017

Pour les années 2016 et 2017, la présente actualisation du PSC se base sur les estimations les plus récentes disponibles<sup>12</sup>.

##### 2016

La situation en 2016 a connu une légère amélioration par rapport à la situation en 2015 : le solde public passe d'un surplus de 741 millions euros ou 1,4% du PIB en 2015 à un surplus de 845 millions euros ou 1,6% du PIB en 2016.

L'évolution entre 2015 et 2016 au niveau des différents sous-secteurs se présente de la manière suivante : au niveau de l'administration centrale, il se présente une réduction du déficit de 236 millions euros ou 0,4% du PIB à 215 millions euros ou 0,4% du PIB; pour l'administration

locale, une légère réduction de l'excédent de 216 millions euros ou 0,4% du PIB en 2015 à 170 millions euros ou 0,3% du PIB en 2016 et, pour la sécurité sociale, une nette amélioration du surplus de 761 millions (1,5% du PIB) en 2015 à 889 millions d'euros (1,6% du PIB) en 2016.

L'exercice budgétaire 2016 a surtout été impacté par cinq facteurs, à savoir :

1. La mise en œuvre de la politique de rééquilibrage budgétaire mise en place par le Gouvernement, avec le « Zukunftspak » et l'augmentation de certains taux de TVA, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. L'impact positif sur le solde public pour 2016 est estimé à 630 millions euros<sup>13</sup>.
2. Le changement de régime de la TVA liée au commerce électronique<sup>14</sup> à partir de 2015: après une moins-value de 522 millions d'euros en 2015, des moins-values additionnelles de 171 millions d'euros ont été enregistrées en 2016.
3. Un niveau d'investissement record, avec les dépenses pour la formation de capital dépassant pour la première fois la barre de 2 milliards d'euros en 2016 et se chiffrant à 3,8% du PIB.
4. Un environnement d'inflation faible, avec un taux annuel moyen de 0,3% ayant eu pour conséquence le retardement de la tranche indiciaire initialement prévue pour début 2016 à début 2017 et des dépenses de rémunération plus faible que prévues.
5. Des conditions macroéconomiques demeurant favorables, avec une croissance réelle atteignant 4,2% en 2016 et l'emploi total progressant de 3,0%.

10 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/ee3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf).

11 Art 3.1.b et Art. 3.1.d du TSCG : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/legal\\_texts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm).

12 Ce qui implique que des changements peuvent apparaître entre les chiffres notifiés le 1<sup>er</sup> avril 2017 à Eurostat dans le cadre de la procédure sur les déficits excessifs et les chiffres retenus pour la présente actualisation. Ces différences s'expliquent par la prise en compte d'informations qui n'étaient pas encore disponibles lors de la finalisation de la notification fin mars.

13 Suivant la dernière estimation réalisée en Août 2016 en réponse à la question parlementaire no. 2243.

14 Pour plus de détails, voir la 16<sup>e</sup> actualisation du PSC : [http://www.mf.public.lu/publications/programme/16e\\_progr\\_stabilite\\_croissance.pdf](http://www.mf.public.lu/publications/programme/16e_progr_stabilite_croissance.pdf).

### III. Situation budgétaire et dette publique

#### 2017

L'année budgétaire 2017 repose sur un contexte macro-économique qui continue à être favorable, avec une croissance estimée augmenter à 4,4% et un marché du travail en hausse de 3,2%.

La situation budgétaire est surtout marquée par les effets de la réforme fiscale entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année. Une actualisation de l'impact des diverses mesures de la réforme fiscale étant prématurée à ce stade, le solde public pour 2017 continue à tenir compte de l'impact annoncé dans le cadre de la précédente actualisation du PSC, soit au total 373 millions d'euros en 2017. Quant aux mesures spécifiques, de plus amples détails peuvent être trouvés sous le lien suivant : <http://www.reforme-fiscale.public.lu/fr/index.html>. Notons qu'en matière de fiscalité portant sur les entreprises, la réforme fiscale, et a fortiori les estimations des recettes à partir de 2017, se basent sur l'hypothèse d'une absence d'un impact négatif ou positif des modifications à attendre en matière de BEPS.

Par ailleurs, la part que peut retenir le Luxembourg dans les recettes en provenance de la TVA liée au commerce électronique se réduit à partir de 2017 à 15% (de 30% en 2015 et 2016), impliquant par conséquent une nouvelle moins-value au niveau des recettes.

Quant aux dépenses d'investissement, celles-ci sont estimées augmenter de +13,3% en 2017 conformément à la volonté du Gouvernement visant non seulement à rattraper les retards, mais à préparer les infrastructures du pays pour les défis de l'avenir.

La rémunération des salariés augmente, elle aussi, de manière plus vigoureuse en raison de la tranche indiciaire déclenchée début 2017, de la prime unique versée aux fonctionnaires en avril 2017 suite à l'accord salarial trouvé fin 2016 ainsi que sous l'effet de la politique d'investisse-

ment du Gouvernement dans les services publics, par le biais d'un renforcement important des effectifs dans les domaines de l'éducation et de la sécurité intérieure.

Une réforme des finances au niveau du secteur communal est également entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017. D'un point de vue budgétaire, elle n'est pas supposée avoir un impact immédiat sur le solde des administrations publiques alors qu'elle induit des transferts accrus de l'administration centrale vers le secteur des administrations locales.

Le solde de l'administration publique demeure positif et passe à 0,2% du PIB ou 120 millions d'euros. Cette détérioration est avant tout imputable à l'évolution au niveau de l'administration centrale, où le déficit passe de 215 millions d'euros ou 0,4% en 2016 à 1.042 millions d'euros ou 1,8% du PIB en 2017. Parallèlement, les autres sous-secteurs de l'administration connaissent une légère amélioration : le solde des administrations locales passe d'un surplus de 170 millions d'euros ou 0,3% du PIB en 2016 à 203 millions d'euros ou 0,4% du PIB en 2017 et celui de la Sécurité sociale de 889 millions d'euros ou 1,6% du PIB en 2016 à 959 millions euros ou 1,7% du PIB en 2017.

#### Respect des règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance

Concernant le respect des règles budgétaires du volet « préventif » du Pacte de stabilité et de croissance, il convient de remarquer les éléments suivants :

- ▶ en 2016, le solde structurel s'élève à +2,1% du PIB et se situe ainsi largement au-dessus de l'OMT de +0,5% du PIB ;
- ▶ en 2017, le solde structurel passe à +0,4% du PIB et demeure également largement au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB ;
- ▶ quant à la règle sur les dépenses (« expenditure benchmark »), il y a lieu de préciser qu'elle ne s'applique pas

### III. Situation budgétaire et dette publique

aux Etats membres pour lesquels le solde structurel se situe au-dessus de l'OMT<sup>15</sup>.

#### III.4. La situation budgétaire en 2018-2021

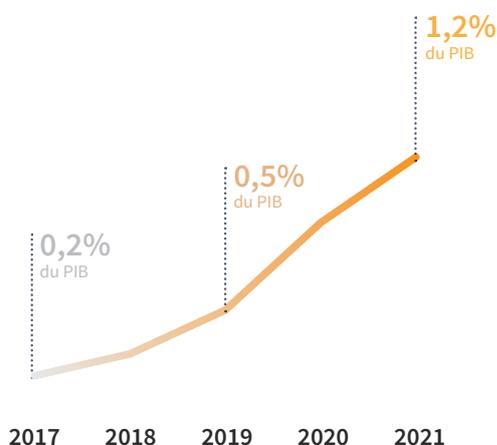
L'évolution à moyen terme des finances publiques, à partir de 2018, continue à être caractérisée par les principaux facteurs suivants :

- ▶ le développement de l'environnement macroéconomique : les conditions macroéconomiques (croissance et emploi) connaissent une forte dynamique en début de période, pour se tasser par la suite ;
- ▶ la mise en œuvre intégrale des mesures de rééquilibrage des dépenses publiques dans le cadre du « Zukunftspak » dont l'effet cumulatif positif sur le solde public s'accroît sur la période de projection ;
- ▶ la mise en œuvre de la réforme fiscale dont les effets sur les finances publiques se matérialisent de façon progressive à moyen terme et dont l'impact bénéfique sur l'activité économique se concrétise ;

- ▶ le maintien d'une politique d'investissement public ambitieuse, pour accompagner les besoins croissants en infrastructures d'une population et d'un emploi en hausse.

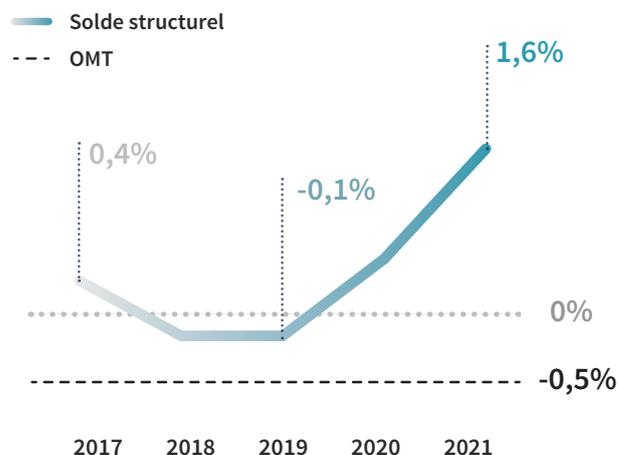
En 2018, la situation budgétaire est affectée par les effets différés de la réforme fiscale dont l'impact se chiffre, sur base ex ante et sans prise en compte des effets de « second tour », à 502 millions d'euros (contre 373 millions d'euros en 2017). C'est pourquoi le solde de l'administration publique demeure relativement stable par rapport à 2017 et n'augmente que légèrement à 171 millions d'euros ou 0,3% du PIB. Au niveau de l'administration centrale, le déficit passe de 1.042 millions d'euros ou 1,8% du PIB en 2017 à 1.062 millions euros ou 1,7% en 2018, cette légère détérioration étant due en partie aux transferts accrus vers la Sécurité sociale<sup>16</sup>. Parallèlement, le solde des administrations locales demeure quasiment identique à 2017 et se chiffre à 206 millions d'euros ou 0,3% du PIB en 2018 tandis que le surplus de la Sécurité sociale connaît une nouvelle amélioration, grâce à la forte progression de l'emploi et donc des cotisations, en passant à 1.027 millions d'euros en 2018 ou 1,7% du PIB.

Graphique 2 : Evolution du solde de l'administration publique (en % du PIB)



Source : PSC 2017.

Graphique 3 : Evolution du solde structurel (en % du PIB)



Source : PSC 2017.

15 Page 47, "Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition" (Commission européenne, Mars 2017): "Countries that have exceeded their MTO do not need to be assessed for compliance with the expenditure benchmark".

16 Les transferts accrus de l'administration centrale envers la Sécurité proviennent pour l'essentiel de la forte hausse de l'emploi, ce qui implique une contribution plus importante de l'Etat dans le financement de la Sécurité sociale.

### III. Situation budgétaire et dette publique

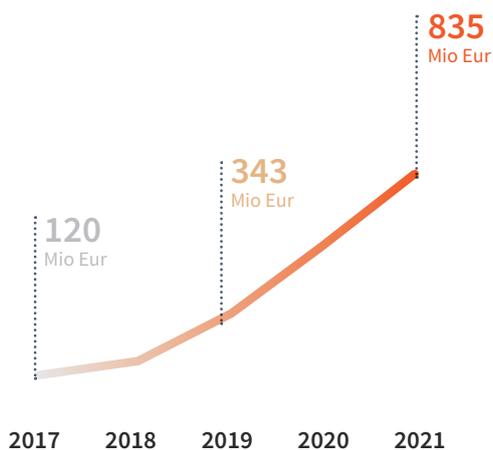
A partir de 2019, la situation des finances publiques se redresse graduellement pour passer d'un surplus de 343 millions d'euros ou 0,5% du PIB en 2019 à un surplus de 835 millions d'euros ou 1,2% du PIB en 2021. L'amélioration du solde des administrations publiques est surtout la résultante d'une réduction progressive du déficit de l'administration centrale. Celle-ci est surtout imputable aux facteurs suivants :

- i. la formation de capital qui connaîtrait un taux de croissance moyen sur la période 2019-2021 de 1,9%, soit une stabilisation à un niveau élevé de 3,8% du PIB en moyenne ;

- ii. le rétablissement graduel d'une trajectoire dynamique « à la normale » des recettes publiques, avec un taux de croissance moyen sur la période 2019-2021 de 4,9% et pour lesquelles la catégorie des impôts courants sur le revenu et le patrimoine retrouverait une trajectoire normale en fin de période avec un taux de croissance moyen de 6,3% ;

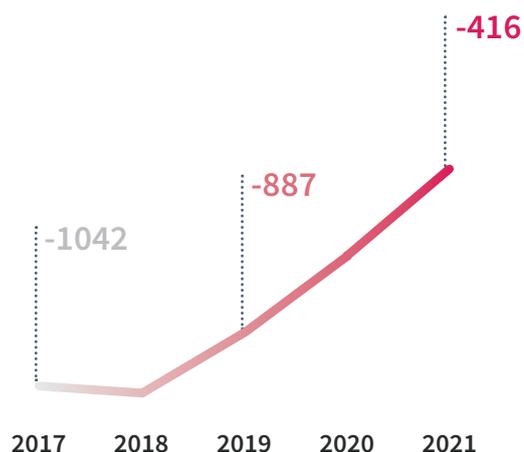
- iii. une maîtrise durable des dépenses publiques, dont la progression demeure en-dessous de la croissance des recettes pour chaque exercice sur la période 2019-2021 et dont le taux de croissance moyen se chiffre à 4,1% par an (contre 4,9% au niveau des recettes).

Graphique 4 : Evolution du solde de l'administration publique (en millions d'euros)



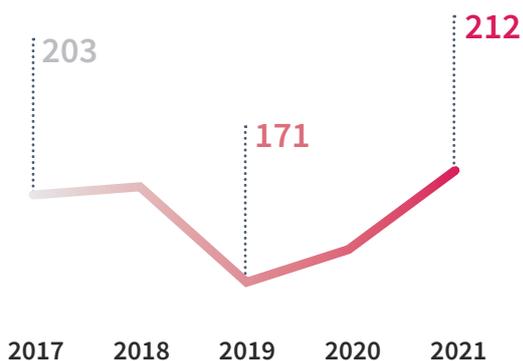
Source : PSC 2017.

Graphique 5 : Evolution du solde de l'administration centrale (en millions d'euros)



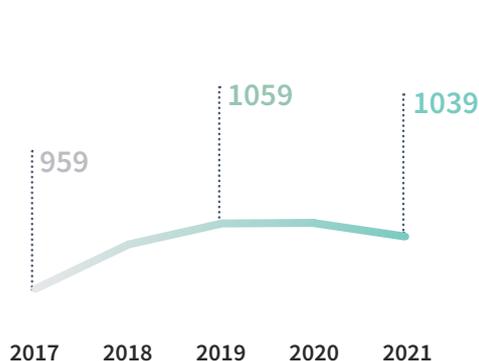
Source : PSC 2017.

Graphique 6 : Evolution du solde de l'administration locale (en millions d'euros)



Source : PSC 2017.

Graphique 7 : Evolution du solde de la Sécurité sociale (en millions d'euros)



Source : PSC 2017.

### III. Situation budgétaire et dette publique

Quant aux règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, la trajectoire décrite ci-avant produit les résultats suivants :

- ▶ Au cours de la période 2018-2021, le Luxembourg respecte pleinement la principale règle du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance. En particulier, le solde structurel est estimé se situer au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB sur toute la période sous revue : -0,1% en 2018 et 2019, +0,6% en 2020 et +1,6% en 2021.
- ▶ En 2018, la détérioration du solde structurel à -0,1% du PIB est avant tout liée à la « fermeture » de l'écart de production. Ce dernier devient positif en raison de la forte progression du PIB réel. En 2019, le solde structurel est stable et demeure à -0,1% du PIB, et ce malgré l'amélioration du solde nominal, en raison de l'impact négatif d'un écart de production en hausse.
- ▶ De 2019 à 2021, le solde structurel s'améliore à nouveau graduellement pour se situer largement au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB, grâce à la progression du surplus des administrations publiques et en raison d'un écart de production qui se réduit en raison du profil de croissance supposé.
- ▶ Quant à la règle sur les dépenses (« expenditure benchmark »), il y a lieu de noter qu'elle ne s'applique pas aux Etats membres pour lesquels le solde structurel se situe au-dessus de l'OMT.

#### Encart méthodologique : Solde structurel et estimation de l'écart de production

Les règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance reposent principalement sur le respect (ou l'ajustement graduel en direction) d'un objectif budgétaire appelé « objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ».

L'OMT est défini en termes « structurels », c.-à-d. en corrigeant pour les fluctuations du cycle économique et les effets des mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires.

Le solde dit « structurel » a donc pour finalité de déterminer le solde budgétaire sous-jacent des administrations politiques, et ce en faisant abstraction des fluctuations budgétaires liées au cycle économique ainsi que des mesures budgétaires ponctuelles et temporaires.

Afin de calculer le solde structurel, il importe donc d'évaluer l'incidence des variations conjoncturelles sur les soldes publics. L'écart de production représente l'indicateur économique permettant d'évaluer la différence entre le PIB réel et le PIB potentiel.

Ainsi qu'il est décrit notamment au « Vade Mecum » sur le Pacte de Stabilité et de Croissance le mode de calcul pour passer du solde dit « nominal » au solde « structurel » s'écrit de la manière suivante :

$$\text{Solde Structurel} = \text{Solde nominal} - 0,445 \times (\text{Ecart de Production})$$

L'écart de production (en anglais : « output gap ») mesure la différence entre l'état « réel » de l'économie et un état « théorique » dans lequel une économie utiliserait au mieux ses facteurs de production (sans créer de tensions sur les prix et les salaires).

La formule pour déterminer l'écart de production est la suivante :

$$\text{Ecart de Production} = \frac{(\text{Niveau PIB Réel} - \text{Niveau PIB Potentiel})}{(\text{Niveau du PIB Potentiel})}$$

Dans cette formule de l'écart de production, le niveau de PIB potentiel représente le niveau de production d'une économie quand celle-ci se trouve dans un état « normal », c.-à-d. en utilisant au mieux les facteurs de production (travail et capital).

L'une des difficultés majeures de la méthodologie pour calculer l'écart de production résulte du fait que le PIB potentiel et l'écart de production sont deux variables qui ne sont pas observables et qui doivent dès lors être estimées à partir de méthodes statistiques et économétriques.

En raison de la volatilité de la croissance dans une petite économie ouverte comme le Luxembourg, l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production se caractérise traditionnellement par un degré d'incertitude très élevé.

Par ailleurs, il existe une série de méthodologies différentes pour estimer le PIB potentiel et l'écart de production, pouvant parfois aboutir à des résultats divergents, voire contradictoires.

Etant donné que l'évaluation du solde structurel par la Commission européenne se base sur une méthodologie européenne harmonisée pour tous les Etats membres de l'UE, le Gouvernement se base depuis 2015 sur cette même méthode dans son calcul du solde structurel.

Ce faisant, il recourt toutefois aux services et aux données du STATEC (« méthode LUX-COM »), au vu de la complexité des calculs qui sont à réaliser et étant donné que les chiffres prévisionnels de la Commission européenne ne sont pas disponibles au moment de la finalisation de l'actualisation du PSC.

Malgré le caractère « imparfait » de cette méthodologie, et ce surtout en raison de la non-disponibilité des prévisions de la Commission européenne, l'approche empruntée dans la présente actualisation du PSC est tout d'abord identique à celle qui a été appliquée dans la programmation budgétaire de l'automne dernier ainsi que dans la précédente actualisation du PSC. De plus, cette méthode devrait en principe permettre de se rapprocher au mieux des calculs prévisibles de la Commission européenne. Enfin, il est à noter que les travaux de recherche au niveau du STATEC se poursuivent pour étudier et affiner encore davantage l'estimation de l'écart de production.

Dans le cadre de la présente actualisation du PSC, il a été en particulier tenu compte de la mise à jour des comptes nationaux parue à la fin du mois de mars 2017 ainsi que des prévisions macroéconomiques pour 2017 à 2021 retenues dans le cadre de l'élaboration des prévisions de finances publiques décrites dans le PSC.

Le calcul du solde structurel se base principalement sur éléments suivants :

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Solde nominal</b>	+1,6%	+0,2%	+0,3%	+0,5%	+0,9%	+1,2%
<b>Croissance réelle</b>	+4,2%	+4,4%	+5,2%	+4,4%	+2,8%	+1,9%
<b>Croissance potentielle</b>	+3,7%	+3,6%	+3,8%	+3,8%	+3,6%	+3,5%
<b>Ecart de production</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>+0,9%</b>	<b>+1,5%</b>	<b>+0,7%</b>	<b>-0,9%</b>
<b>Solde structurel</b>	+2,1%	+0,4%	-0,1%	-0,1%	+0,6%	+1,6%

Source : STATEC, Ministère des Finances.

### III.5. La dette publique

Fin 2016, la dette publique du Luxembourg s'est établie à 10,853 milliards d'euros, soit 20,0% du PIB. Elle se situe à un niveau nettement inférieur à celui supposé dans la précédente actualisation du PSC (12,1 milliards d'euros ou 22,4% du PIB) et elle demeure en outre en-dessous du niveau observé fin 2013 de 10,889 milliards d'euros, soit 23,4% du PIB.

Le Luxembourg continue dès lors à figurer parmi les Etats membres avec les taux d'endettement les plus bas de la zone euro (seul l'Estonie présente un endettement plus faible que le Luxembourg), tout en restant nettement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB prévue par les traités européens.

Après l'émission d'un nouvel emprunt obligataire en février 2017, l'encours des emprunts obligataires se présente comme suit :

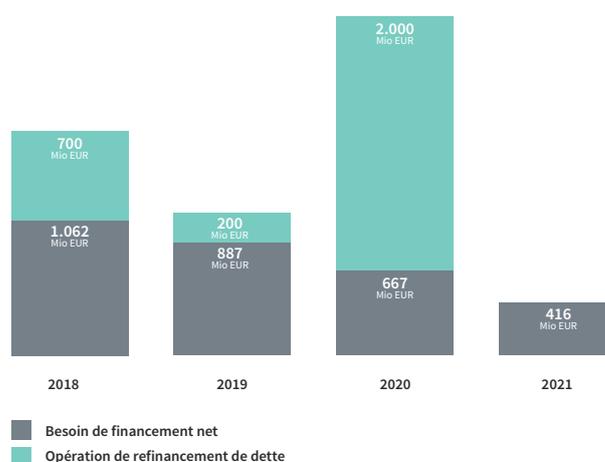
Nom du Titre	Instrument	Date d'émission	Maturité	Montant (mio. d'euros)
GRAND-DUCHE 3,375%	Emprunt obligataire	Mai 2010	Mai 2020	2.000
GRAND-DUCHE 2,25%	Emprunt obligataire	Mars 2012	Mars 2022	1.000
GRAND-DUCHE 2,25%	Emprunt obligataire	Mars 2013	Mars 2028	750
GRAND-DUCHE 2,125%	Emprunt obligataire	Juillet 2013	Juillet 2023	2.000
GRAND-DUCHE 2,75%	Placement privé	Août 2013	Août 2043	300
LGB SUKUK 0,436%	Prêt institutionnel	Octobre 2014	Octobre 2019	200
GRAND-DUCHE 0,625%	Emprunt obligataire	Février 2017	Février 2027	2.000

De manière générale, il est prévu que les déficits récurrents de l'administration centrale seront financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires ou des prêts bancaires sur la période de projection 2018 à 2021. Par ailleurs, l'Etat central devra procéder à un refinancement intégral, par de nouveaux emprunts ou prêts, de tous les emprunts et prêts venant à échéance dans la période sous revue.

Au total, la dette publique est ainsi supposée augmenter de 3 milliards d'euros sur les années 2018 à 2021. Elle se situe toutefois à tout moment en-dessous de 23% du PIB, soit largement en-dessous du seuil de 30% du PIB prévu au programme gouvernemental. En tenant compte des remboursements de prêts à effectuer sur l'horizon de prévision, les besoins de financement totaux se chiffrent à environ 6 milliards d'euros sur la période 2018-2021.

De manière désagrégée, le besoin de financement total se présente comme suit : 1.762 millions d'euros en 2018 (dont 700 millions pour rembourser des prêts arrivant à échéance), 1.087 millions d'euros en 2019 (dont 200 millions pour rembourser le Sukuk), 2.667 millions d'euros en 2020 (dont 2.000 millions pour rembourser un emprunt obligataire) et 416 millions d'euros en 2021<sup>17</sup>.

Graphique 8 :  
Besoins de financement sur la période 2018-2021



Source : PSC 2017.

<sup>17</sup> Ce profil de la dette est construit en estimant les besoins de financement nets, de façon mécanique, sur la base des déficits de l'administration centrale, en supposant une dette constante au niveau des administrations locales en agrégé ainsi que sur base d'une hypothèse d'absence d'opérations financières ayant un impact durable sur la dette publique.

### III. Situation budgétaire et dette publique

En conséquence, la dette consolidée de l’administration publique passe de 12,8 milliards d’euros ou 22,2% du PIB fin 2017 à 15,9 milliards d’euros ou 22,6% du PIB en 2021.

La notation de crédit AAA, avec perspective stable, auprès de toutes les principales agences de notation permet au Luxembourg de se refinancer à des taux d’intérêt relativement bas, impliquant que le coût lié au service de la dette publique (c.-à-d. la charge d’intérêts) demeure relativement stable autour de 0,3% du PIB ou environ 200 millions d’euros par an.

Quant à la composition de la dette publique, l’endettement de l’administration centrale et, dans une moindre mesure, celui des administrations locales sont les principales constituantes de la dette publique. Elle comprend en outre la dette des établissements publics ainsi que les garanties accordées par l’Etat dans le cadre des contrats PPP (loi de garantie) et celles accordées dans le cadre des dettes émises par le FESF. Suivant une décision d’Eurostat, ces garanties doivent être enregistrées comme dettes

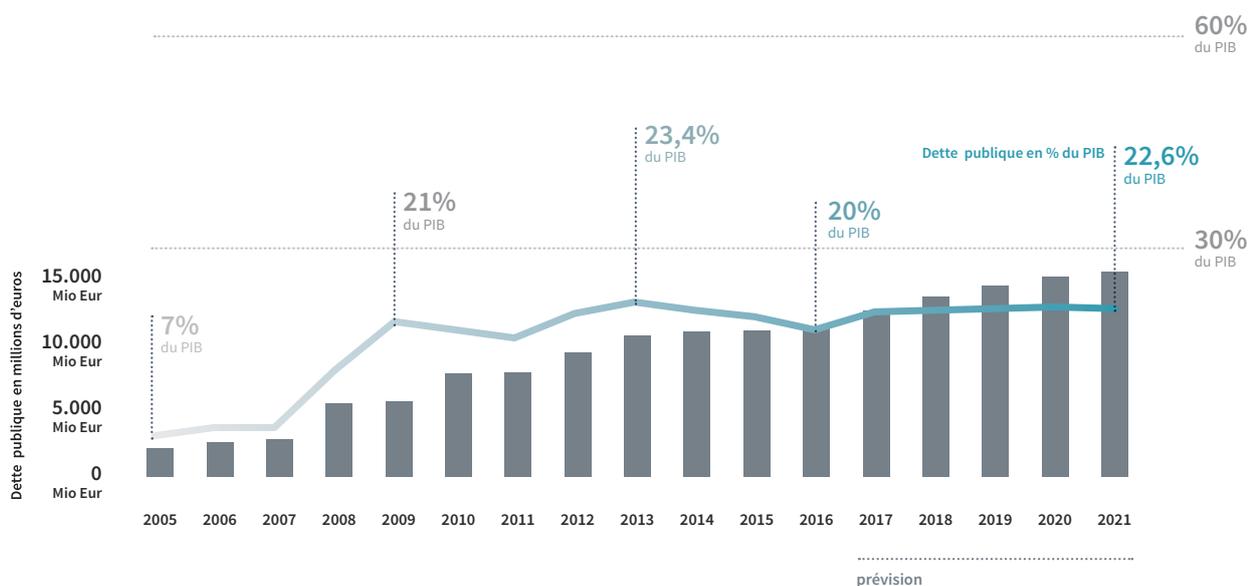
imputées dans les comptes de l’administration publique.

Comme le sous-secteur de la Sécurité sociale demeure structurellement excédentaire, ses excédents sont par ailleurs affectés à un fonds de réserve, le « *Fonds de compensation* », afin d’assurer le financement des prestations de pension dans le temps. Cette réserve a atteint 17,81 milliards d’euros au 31 décembre 2016, soit 32,9% du PIB. Le taux d’endettement de l’administration publique se situe donc largement en-dessous de la réserve de pension.

Finalement, il convient de rappeler que l’Etat luxembourgeois détient des participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales d’une valeur estimée à environ 10% du PIB et que, depuis 2015, il a été institué un fonds souverain intergénérationnel pour constituer une épargne pour l’avenir, dont les avoirs se chiffrent désormais à 135 millions d’euros.

Le Luxembourg détient en conséquence des actifs financiers pour un total d’environ 43% du PIB, soit presque le double de la dette publique brute.

Graphique 9 : Evolution de la dette publique



Source : STATEC, PSC 2017.

### III.6. Analyse de sensibilité

Une première analyse de sensibilité se base sur deux chocs symétriques, un choc négatif et un choc positif, d'une ampleur de 0,5 point de pourcentage au niveau du profil de la croissance dans la zone euro à partir de 2018.

Une deuxième analyse de sensibilité se base sur un choc au niveau des taux d'intérêt dans la zone euro.

#### Choc sur les taux de croissance de la zone euro

Une baisse du taux de croissance de la zone euro se répercute essentiellement par 3 agrégats sur la croissance : une évolution moins favorable de l'indice boursier, une baisse du taux de croissance de l'investissement et une réduction du commerce extérieur (cf. tableau A).

##### Choc négatif

Le scénario alternatif résultant d'un choc externe négatif de 0,5 point au niveau du taux de croissance dans la zone euro impliquerait une croissance réelle à Luxembourg de l'ordre de 2,7% en moyenne au cours de la période 2018-2021, comparé à 3,3% en moyenne sur la même période dans le scénario central. Le choc en question se répercuterait donc de manière importante sur la croissance du Luxembourg au cours de la période de projection.

Comparé au scénario central et sous l'effet d'une croissance plus faible de l'emploi, le taux de chômage se situerait à un niveau plus élevé à partir de 2018 avec une augmentation progressive par rapport au scénario central, pour atteindre 7,3% en 2021. Sous l'effet du choc négatif, le taux de chômage serait de 5,8% (+0,1 point par rapport au scénario central) en 2018, de 6,0% (+0,2 point) en 2019, de 6,6% (+0,3 point) pour 2020 et 7,3% (+0,4 point) en 2021.

Le choc négatif se répercuterait aussi sur les finances publiques et plus particulièrement sur le niveau des recettes publiques comparé au scénario central jusqu'en 2021. Au

niveau des recettes publiques, la différence entre le scénario choc et le scénario central se situerait à environ 110 millions d'euros en 2018 et atteindrait environ 790 millions d'euros en 2021. De ce fait, le solde de l'administration publique, dans ce scénario alternatif, se situerait à 0,1% du PIB pour 2018, par rapport à 0,3% du PIB pour le scénario central. Les effets du choc négatif sur les finances publiques augmenteraient dans le temps. La simulation suggère que la différence entre le scénario central et le scénario alternatif serait de 0,7 point en 2021 (1,2% vs. 0,5%) au niveau de l'administration publique. A noter que même avec une hypothèse de choc exogène négatif sur la croissance, le solde au niveau de l'administration publique resterait positif sur toute la période 2018-2021.

La dette publique n'augmenterait que légèrement sous l'impact du choc négatif, pour atteindre 24,1% du PIB en 2021. Cela contrasterait avec les résultats du scénario central qui indiquent que le niveau de la dette se stabilise autour de 22,8% en 2020 pour atteindre 22,6% en 2021.

##### Choc positif

Un impact positif du même ordre de grandeur que celui du choc négatif sur le taux de croissance de la zone euro aurait pour effet une croissance plus élevée au Luxembourg. Cet effet positif simulé se traduirait par un taux de croissance de 3,9% en moyenne au cours de la période 2018-2021. Cette croissance plus élevée par rapport au scénario central aurait un impact positif sur l'emploi dont le taux de croissance se situerait en moyenne à 2,8% contre 2,5% dans le scénario central. Inversement, le taux de chômage serait réduit de 0,4 point par rapport au scénario central en 2018, pour atteindre 6,5% en 2021.

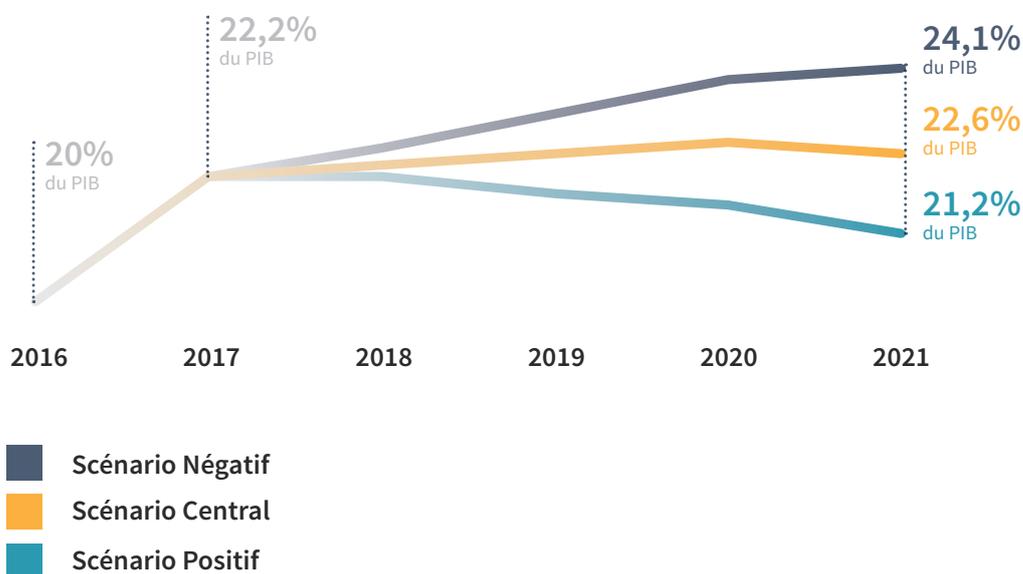
De manière analogue au choc négatif décrit ci-dessus, les dépenses publiques et surtout les recettes publiques seraient réactives au choc simulé. A la fin de la période, le solde au niveau des administrations publiques atteindrait 1,9% du PIB dans le scénario alternatif comparé à 1,2%

## III. Situation budgétaire et dette publique

pour le scénario central en 2021. Le solde des administrations publiques passerait de 835 millions d'euros à 1.355 millions d'euros en 2021. Ces développements positifs auraient également un impact sur le solde de l'administration centrale. En effet, en fin de période, le déficit projeté de -0,6% se transformerait en surplus de 0,1% dans le scénario à choc positif.

Sous l'hypothèse d'un choc positif, l'évolution de la dette publique afficherait une tendance plus favorable, la dette relative au PIB se réduisant progressivement dès 2018 (22,2% du PIB) pour atteindre 21,2% du PIB en 2021.

Graphique 10 :  
Choc croissance zone euro ( $\pm 0,5$  point) - Evolution de la dette publique



Source : PSC 2017.

Tableau A: Analyse de Sensibilité 1 - Choc croissance zone euro ( $\pm 0,5$  point de pourcentage)

	2018			2019			2020			2021		
	choc -	central	choc +									
<b>Principales variables économiques</b>												
PIB zone Euro (variation en %)	1,3	1,8	2,3	1,1	1,6	2,1	0,8	1,3	1,8	0,6	1,1	1,6
PIB réel (variation en %)	4,7	5,2	5,7	3,8	4,4	5,0	2,2	2,8	3,4	1,4	1,9	2,4
Emploi total intérieur (variation en %)	3,3	3,4	3,5	2,8	3,1	3,4	2,2	2,5	2,8	1,2	1,5	1,8
Taux de chômage (%)	5,8	5,7	5,6	6,0	5,8	5,6	6,6	6,3	6,0	7,3	6,9	6,5
<b>Finances Publiques</b>												
<b>Administrations publiques</b>												
Dépenses publiques totales (en mn d'euros)	24.850	24.876	24.903	25.910	25.992	26.075	26.850	27.027	27.206	27.798	28.091	28.390
Recettes publiques totales (en mn d'euros)	24.934	25.047	25.161	26.025	26.335	26.649	27.059	27.602	28.158	28.132	28.926	29.745
Solde des administrations publiques (en mn d'euros)	85	171	258	115	343	573	208	575	951	334	835	1355
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	0,1	0,3	0,4	0,2	0,5	0,9	0,3	0,9	1,4	0,5	1,2	1,9
<b>Administration centrale</b>												
Solde de l'administration centrale (en mn d'euros)	-1.149	-1.062	-975	-1.115	-887	-657	-1.034	-667	-291	-917	-416	104
Solde de l'administration centrale (en % du PIB)	-1,9	-1,7	-1,6	-1,7	-1,4	-1,0	-1,6	-1,0	-0,4	-1,4	-0,6	0,1
<b>Dette publique brute</b>												
Dette publique brut (en mn d'euros)	13.960	13.873	13.786	14.988	14.761	14.530	15.795	15.428	15.052	16.345	15.844	15.324
Dette publique brut (en % du PIB)	22,7	22,4	22,2	23,3	22,6	21,9	23,9	22,8	21,7	24,1	22,6	21,2

Source : Ministère des Finances, STATEC

### Choc sur les taux d'intérêt en euro

Les effets sur la croissance résultant d'un choc sur les taux d'intérêt sont simulés dans un deuxième temps (cf. tableau B). Un choc au niveau des taux d'intérêt dans la zone euro d'une amplitude de 50 points de base, par rapport à la trajectoire prévue au scénario de base central, impacterait négativement la croissance économique au Luxembourg.

Les effets seraient plus prononcés en début de période, même si leur impact demeurerait limité. La croissance passerait de 5,2% pour le scénario central à 5,0% pour le scénario alternatif en 2018. Le taux de chômage connaîtrait une augmentation de 0,1 point. Les valeurs des scénarios alternatif et central convergeraient toutefois en fin de période. Au niveau du solde de l'administration publique, le scénario de choc différerait de 0,1 point comparé au scénario central (1,1% vs. 1,2%) en 2021.

De manière analogue, le ratio d'endettement serait légèrement plus élevé dans le scénario « choc », à savoir 22,8% du PIB contre 22,6% du PIB en 2021. L'effet limité sur la dette publique s'explique par le fait que les besoins de refinancement sont relativement faibles et que les émissions venant à terme sur l'horizon étudié sont remplacées par des emprunts à taux plus faibles que ceux auxquels ils avaient initialement été contractés.

Tableau B: Analyse de Sensibilité 2 - Choc taux d'intérêt zone euro (+50 points de base)

	2018		2019		2020		2021	
	choc -	central						
<b>Principales variables économiques</b>								
Taux d'intérêt court terme (%)	0,2	-0,3	0,7	0,2	1,5	1	2	1,5
Taux d'intérêt long terme (%)	1,5	1	1,8	1,3	2,4	1,9	3	2,5
PIB réel (variation en %)	5,0	5,2	4,8	4,4	2,7	2,8	1,9	1,9
Emploi total intérieur (variation en %)	3,2	3,4	3,0	3,1	2,4	2,5	1,4	1,5
Taux de chômage (%)	5,8	5,7	5,9	5,8	6,3	6,3	6,9	6,9
<b>Finances Publiques</b>								
<b>Administrations publiques</b>								
Dépenses publiques totales (en mn d'euros)	24.842	24.876	25.922	25.992	26.924	27.027	27.959	28.091
Recettes publiques totales (en mn d'euros)	24.974	25.047	26.211	26.335	27.439	27.602	28.732	28.926
Solde des administrations publiques (en mn d'euros)	132	171	289	343	515	575	773	835
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	0,2	0,3	0,4	0,5	0,8	0,9	1,1	1,2
<b>Administration centrale</b>								
Solde de l'administration centrale (en mn d'euros)	-1.101	-1.062	-941	-887	-728	-667	-478	-416
Solde de l'administration centrale (en % du PIB)	-1,8	-1,7	-1,4	-1,4	-1,1	-1,0	-0,7	-0,6
<b>Dette publique brute</b>								
Dette publique brut (en mn d'euros)	13.912	13.873	14.814	14.761	15.488	15.428	15.906	15.844
Dette publique brut (en % du PIB)	22,5	22,4	22,8	22,6	23,0	22,8	22,8	22,6

Source : Ministère des Finances, STATEC

### III.7. Comparaison avec le Programme de Stabilité et de Croissance antérieur

L'analyse comparative entre la 17<sup>e</sup> et la 18<sup>e</sup> actualisation du PSC se résume en deux principaux constats :

- 1) À court terme, jusqu'en 2017, des conditions macroéconomiques relativement stables et une révision à la hausse substantielle des finances publiques.
- 2) À moyen terme, sur la période 2018-2020, une légère révision à la hausse des conditions macroéconomiques et des finances publiques.

Quant au court terme (voir aussi chapitre III.3) :

- Pour 2016, le solde de l'administration publique double de 0,8% du PIB à 1,6% du PIB, soit une amélioration substantielle : elle s'explique d'une part, par l'amélioration des conditions macroéconomiques, et donc la bonne tenue de l'économie luxembourgeoise, et d'autre part, par une discipline budgétaire qui s'est traduite par la mise en œuvre du paquet de mesures du « Zukunftspak ». Le total des recettes de l'administration publique passe ainsi de 23.020 millions d'euros à 23.147 millions d'euros, alors que les dépenses sont revues à la baisse, passant de 22.611 millions d'euros à 22.302 millions d'euros.
- Quant à 2017, le solde de l'administration publique demeure quasiment stable et n'est que légèrement révisé à la hausse à 120 millions d'euros ou 0,2% du PIB.
- Fin 2016, la dette publique brute se chiffre à 10,9 milliards d'euros, soit 20,0% du PIB, ce qui est largement inférieur aux 12,2 milliards d'euros prévus dans la 17<sup>e</sup> actualisation.

Quant au moyen terme 2018-2020 (voir aussi chapitre III.4) :

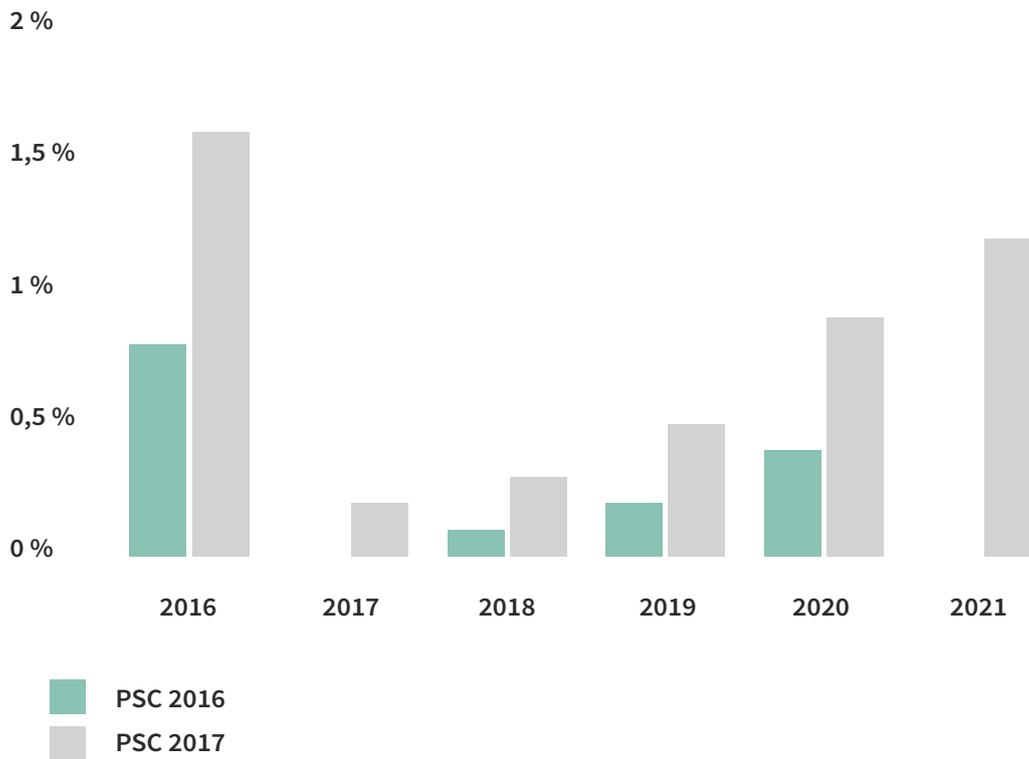
- Le solde de l'administration publique s'améliore de manière continue par rapport à la précédente actuali-

sation du PSC. La différence se chiffre à +0,2% du PIB en 2018, +0,3% du PIB en 2019 et +0,5% du PIB en 2020, et ce en raison de l'amélioration du point de départ (effet de base) et une amélioration des conditions macroéconomiques (surtout au niveau de l'emploi).

- En ligne avec l'amélioration de la situation budgétaire, la trajectoire pluriannuelle pour la dette publique est plus favorable sur le moyen terme. La dette publique se stabilise désormais en-dessous de 23% du PIB sur toute la période sous revue.

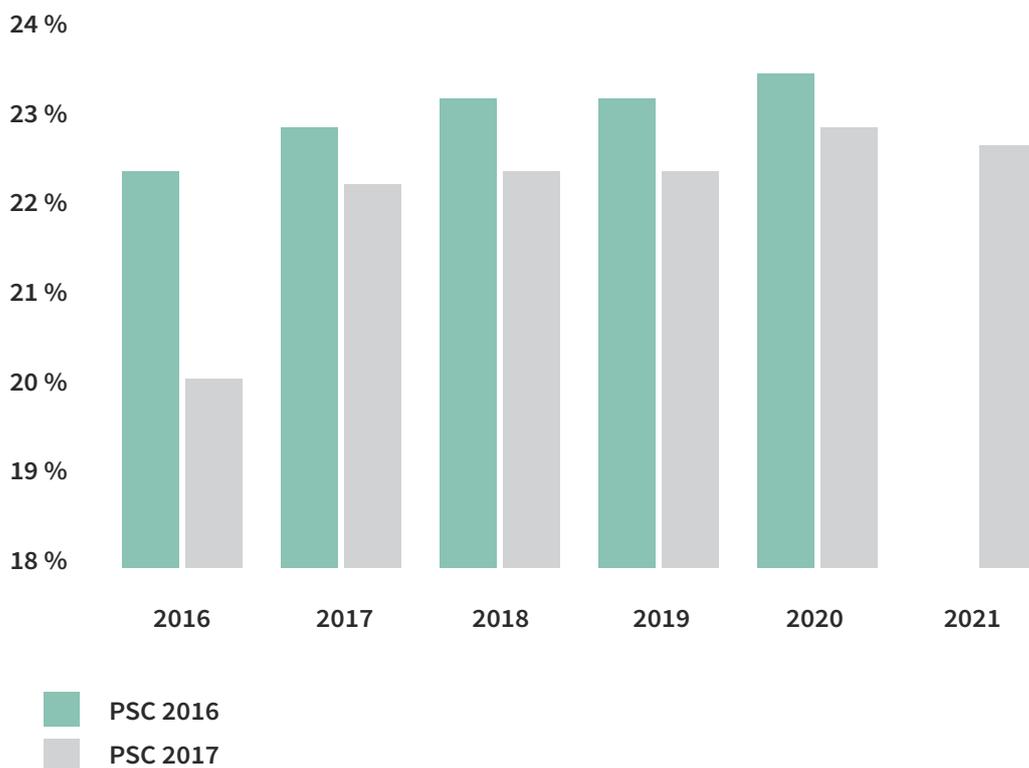
III. Situation budgétaire et dette publique

Graphique 11 :  
Evolution pluriannuelle du solde des administrations publiques (en % du PIB)



Source : PSC 2016, PSC 2017.

Graphique 12 :  
Evolution pluriannuelle de la dette publique brute (en % du PIB)



Source : PSC 2016, PSC 2017.

## IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES

Dès son entrée en fonction, le Gouvernement s'est engagé à rétablir une situation saine des finances publiques, par le biais de ses deux principaux objectifs budgétaires, à savoir le respect de l'OMT et la stabilisation de la dette publique en-dessous de 30% du PIB.

La stratégie budgétaire décrite dans la présente actualisation du PSC ainsi que dans son annexe témoigne en outre de la volonté du Gouvernement à préserver la qualité des finances publiques :

- ▶ du côté des dépenses, l'accent est mis sur des priorités qui contribuent positivement au développement économique et social : un haut niveau d'investissement public en infrastructures, des transferts accrus pour la formation de capital humain, des dépenses en faveur de l'inclusion sociale et des dépenses visant à promouvoir la diversification de l'économie du pays ;
- ▶ du côté des recettes, la réforme fiscale contient des mesures spécifiques visant à renforcer la compétitivité du pays et à promouvoir la création d'emplois : la diminution de l'IRC pour les entreprises, qui passe de 21% à 18%, ou l'augmentation de la bonification d'impôt pour investissement.

En outre, la qualité des finances publiques peut être analysée à travers les éléments suivants :

- ▶ en matière de niveau des dépenses publiques par rapport au PIB, on constate que, malgré l'augmentation de la part des dépenses dans le PIB depuis le début de la crise financière et économique en 2008, le Luxembourg se situe bien en-dessous de la moyenne européenne : ainsi, la part des dépenses publiques par rapport au PIB s'élevait à 41,2% en 2016 contre 47,9% en moyenne dans la zone euro<sup>18</sup> ;

- ▶ la même remarque s'applique au niveau des recettes publiques : en 2016, la part s'élève à 42,7% du PIB contre 46,3% du PIB en moyenne dans la zone euro.

Quant à la trajectoire à moyen terme des finances publiques, il y a lieu de remarquer que :

- ▶ la part des dépenses publiques dans le PIB est censée décroître légèrement, passant de 41,2% du PIB en 2016 à 40,1% du PIB en 2021 ;
- ▶ la part des dépenses liées à la consommation intermédiaire est censée se réduire de 3,6% du PIB en 2016 à 3,3% du PIB en 2021 ;
- ▶ la part des dépenses liées à l'investissement public est censée se stabiliser autour de 3,8% du PIB, tout en restant à des niveaux absolus élevés<sup>19</sup> ;
- ▶ concernant la charge de la dette, les dépenses liées au financement de la dette resteront faibles autour de 0,3% du PIB ;
- ▶ en matière de recettes, la part passe de 42,7% du PIB en 2016 à 41,3% du PIB en 2021 ;
- ▶ en termes de composition, la part des impôts directs passe de 14,8% en 2016 à 14,3% en 2017 (sous l'effet notamment de la réforme fiscale) pour remonter à 14,8% en 2021.

Finalement, il convient de noter que la qualité d'une dépense publique ne se mesure non seulement en termes « quantitatifs », mais aussi en termes « qualitatifs ». Dans ce sens, le Luxembourg prévoit de faire évoluer son cadre budgétaire de manière à créer plus d'incitations pour les gestionnaires de la dépense publique afin d'augmenter la qualité de la dépense publique.

<sup>18</sup> Base de données AMECO pour la moyenne de la zone euro : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm) .

<sup>19</sup> La hausse moins prononcée du niveau de l'investissement public en fin de période, à un horizon t+4, est liée au fait que des projets actuellement en cours seront achevés au cours de la période sous revue alors qu'ils ne sont pas encore remplacés par de nouveaux projets dans la programmation pluriannuelle faute de connaissance des priorités en quatre ans.

## V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES <sup>20</sup>

Les différents régimes de la sécurité sociale font l'objet d'analyses régulières visant à assurer leur bonne gestion stratégique et leur viabilité à long terme. C'est dans cet esprit que la **réforme du régime général d'assurance-pension**, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, prévoit que l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) analyse tous les cinq ans la situation financière dudit régime. Cette réforme avait notamment pour objet d'aligner le taux de remplacement sur l'espérance de vie et de prévoir des mécanismes régulateurs en cas de ressources financières insuffisantes. Ainsi, le gouvernement a pris une série de mesures visant à combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite, parmi lesquelles la mise en place d'une politique active facilitant les conditions de maintien en emploi des salariés âgés.

L'analyse du régime général devant être réalisée en 2017, le Gouvernement a retenu dans son programme de procéder à une première évaluation de l'impact de la réforme dès 2016. A cet effet, le Gouvernement a créé un « Groupe des Pensions » ayant pour mission de vérifier au milieu de la période législative, sur base d'un avis actuariel établi par l'IGSS, la concordance des dispositions introduites en 2013, dont le mécanisme du réajustement. Il lui a confié la mission de discuter la soutenabilité financière du régime et de se prononcer sur la nécessité de mettre en place d'éventuelles adaptations. Ce groupe de travail est composé d'experts relevant de différents ministères et des chambres professionnelles. Le bilan actuariel de l'IGSS sur la situation financière du régime général d'assurance-pension a été présenté en décembre 2016 au Gouvernement, au groupe de travail et à la presse<sup>21</sup>.

Ce bilan comporte notamment une mise à jour des projections budgétaires à long terme, qui **confirme les chiffres repris dans la 17<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et de croissance** et, en particulier, l'effet positif des mécanismes introduits lors de la réforme de l'assurance pension (2012) sur la situation financière à long terme du régime général d'assurance-pension. En effet, en fonction du coefficient modérateur du réajustement appliqué en cas de déficit, l'incidence de la réforme correspond à une diminution des dépenses (en % du PIB) comprise entre 2,5 et 3,8 points de pourcentage en 2060. Le rapport confirme également qu'il importe de ne pas se reposer sur le niveau actuel élevé de la réserve de compensation. Il s'agit ainsi de profiter de la réserve accumulée en vue de se pencher en temps utile sur l'opportunité de mécanismes correcteurs, aussi bien au niveau des recettes qu'au niveau des prestations. Il convient d'ajouter qu'avec un excédent courant de 926 millions d'euros en 2015, la réserve de compensation du régime a pu être portée à 16,54 milliards au 31 décembre 2015, soit 4,4 fois le montant des prestations annuelles. Aussi, **à taux de cotisation inchangé, le financement des prestations est assuré au-delà de l'horizon 2040**. Le groupe de travail, qui s'est entretenu à deux reprises, aura des échanges tout au long de cette année et présentera par après ses conclusions et recommandations.

Il y a également lieu d'indiquer que les prochaines projections en matière de dépenses liées au vieillissement, qui seront réalisées dans le cadre du groupe de travail « Ageing Working Group » du Comité de politique économique, ne seront pas disponibles avant début 2018. Aussi, les chiffres repris dans la présente actualisation du Programme de stabilité et de croissance restent inchangés par rapport à ceux de l'actualisation précédente (Tableau 7).

<sup>20</sup> Le présent chapitre est à considérer en lien avec le chapitre 3.1 du Programme national de réforme 2017 et plus particulièrement avec la recommandation n° 1 du Conseil de l'UE émise dans le contexte du Semestre européen 2016 concernant la viabilité à long terme des systèmes de retraite publics.

<sup>21</sup> Pour plus de détails : <http://www.gouvernement.lu/6548714/02-bilan-assurance-pension>.

## V. Soutenabilité à long-terme des finances publiques

Outre la réforme de l'assurance pension, le Gouvernement a affiché sa volonté d'instaurer des incitations supplémentaires pour retarder l'âge effectif de départ à la retraite et permettre une transition plus progressive vers la retraite. Ceci, par le biais des mesures reprises ci-après :

► **Réforme du régime du reclassement professionnel :**

dans un souci de prolonger la vie professionnelle des assurés, le gouvernement a procédé à une réforme du régime du reclassement professionnel en cas d'incapacité partielle de travail. L'objectif central de cette réforme est le maintien en emploi des personnes en reclassement, notamment celles âgées, tout en offrant une protection adéquate aux personnes les plus vulnérables. Entrées en vigueur au 1er janvier 2016, les modifications en matière de reclassement professionnel visent notamment une accélération des procédures, une meilleure préservation des droits des personnes en reclassement externe ainsi que la création des conditions nécessaires afin de privilégier le reclassement interne. L'idée étant de soutenir l'effort des entreprises dans l'amélioration des conditions de travail, notamment à travers la mise à disposition d'experts, de favoriser le reclassement interne, c'est-à-dire à l'intérieur des entreprises, par rapport au reclassement externe et surtout d'améliorer la réinsertion en emploi des personnes reclassées. La réforme donne une priorité au reclassement interne en introduisant une obligation de reclassement interne pour toutes les entreprises occupant au moins 25 salariés. En ce qui concerne le reclassement professionnel externe, la loi introduit de nouvelles modalités, notamment un statut protecteur de salarié en reclassement professionnel externe, et il sera désormais possible d'affecter le demandeur d'emploi en reclassement externe à des travaux d'utilité

publique. De même, la procédure de reclassement est facilitée et accélérée, et il y aura une réévaluation périodique du salarié reclassé. En outre, le nouveau système permettra de réduire le taux de chômage de longue durée – de nombreux demandeurs d'emploi de longue durée étant en reclassement externe – et de rendre le système de reclassement plus efficace.

Suivant les dernières données disponibles, la réforme a eu un effet positif sur le nombre de personnes en reclassement externe n'ayant pas d'emploi, étant par conséquent inscrites auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Ainsi, le nombre de demandeurs d'emploi en reclassement externe a baissé<sup>22</sup> de 12% entre janvier 2016 et janvier 2017. Ceci a aussi un impact positif sur le nombre de demandeurs d'emploi âgés étant donné que la moitié des demandeurs d'emploi en reclassement externe sont âgés de plus de 50 ans. Sur base des premières conclusions tirées de la mise en œuvre de la loi, il est envisagé de l'ajuster sur certains points en étroite concertation avec les partenaires sociaux.

- **Pensions complémentaires :** le Gouvernement a déposé le 7 mars 2017 un projet de loi<sup>23</sup> permettant, comme annoncé, une extension de la couverture des régimes complémentaires de pension, à travers une révision de la loi du 8 juin 1999 sur la réglementation des régimes complémentaires de pension, aux professions libérales et indépendantes, ainsi qu'à certaines catégories de salariés non-affiliés à un régime complémentaire. Le mécanisme à retenir devrait assurer que les principes de base soient les mêmes pour les indépendants, les professions libérales et les salariés concernés.

<sup>22</sup> Passant de 2.587 en janvier 2016 à 2.273 en janvier 2017.

<sup>23</sup> Dossier parlementaire n° 7119.

## V. Soutenabilité à long-terme des finances publiques

- ▶ Le **stage de professionnalisation**<sup>24</sup> et le **contrat de réinsertion-emploi**<sup>25</sup> sont deux nouvelles mesures, applicables depuis le 1er janvier 2016, destinées aux demandeurs d'emploi âgés d'au moins 45 ans, à ceux en reclassement externe ou à ceux qui ont la qualité de salarié handicapé. La première mesure est un stage d'une durée maximale de 6 semaines offrant l'opportunité au demandeur d'emploi de mettre en évidence ses capacités professionnelles au sein d'une entreprise. La deuxième mesure offre la possibilité au demandeur d'emploi d'améliorer ses connaissances et capacités professionnelles au sein d'une entreprise pour une durée maximale de 12 mois. Ces mesures sont destinées aux entreprises qui peuvent offrir une réelle chance d'embauche subséquente en contrat à durée indéterminée.
- ▶ **Réforme des régimes de préretraite**<sup>26</sup> : en août 2015, le gouvernement a déposé un projet de loi portant modification des régimes de préretraite (solidarité progressive et préretraite des salariés postés et des salariés de nuit, sauf ajustement). Cette réforme vise à cibler davantage les salariés qui exercent un travail difficile, et tient donc mieux compte des conditions de travail des salariés, tout en promouvant le maintien dans la vie active des personnes âgées. Le projet de loi prévoit ainsi l'abolition du régime de la préretraite-solidarité et l'adaptation des autres régimes de préretraite à l'exception du régime ajustement qui est destiné à éviter des licenciements pour des raisons économiques et à prévenir le chômage de salariés ayant une faible probabilité de réinsertion professionnelle. La réforme devrait entrer en vigueur avant l'été 2017.
- ▶ **La gestion de la pyramide des âges au sein d'une entreprise** étant un facteur clé pour le maintien dans la vie active des personnes âgées, le Gouvernement a pris l'initiative d'élaborer un dispositif législatif en la matière. Ce dispositif prévoit néanmoins de préserver une large marge de manœuvre aux partenaires sociaux afin de tenir compte des spécificités sectorielles, voire permettre des approches tenant compte des problèmes spécifiques d'une entreprise individuelle. Le projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique d'âges<sup>27</sup>, qui est actuellement dans la procédure législative, prévoit une obligation pour les employeurs de plus de 150 salariés d'élaborer un plan de gestion des âges qui doit porter sur au moins trois des points suivants : le recrutement des salariés âgés, l'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles, l'amélioration des conditions de travail, l'accès à la formation continue ou encore la transmission des savoirs et compétences. Des incitatifs financiers sont prévus pour les entreprises en question et pour celles ne tombant pas sous l'obligation légale mais qui appliquent un plan de gestion des âges sur une base volontaire. Ce projet sera complété par une nouvelle disposition prévue dans l'accord avec les syndicats du 28 novembre 2014 qui prévoit la combinaison d'une retraite et d'un emploi partiel.
- ▶ **La formation tout au long de la vie (LLL)** est un facteur clé pour le maintien des salariés en emploi, notamment les plus âgés. Afin de la soutenir et de l'améliorer, le Gouvernement continuera de mettre progressivement en œuvre les mesures du livre blanc sur la stratégie nationale de la formation tout au long

24 Pour plus de détails : <http://www.adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/beneficier-mesures-aides/mesures-emploi/stage-professionnalisation/index.html>.

25 Pour plus de détails : <http://www.adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/beneficier-mesures-aides/mesures-emploi/Contrat-reinsertion-emploi/index.html>.

26 Dossier parlementaire n° 6844.

27 Dossier parlementaire n° 6678.

## V. Soutenabilité à long-terme des finances publiques

de la vie<sup>28</sup>. Ces mesures sont au nombre de huit, dont notamment l'adaptation du dispositif LLL au cycle de vie de l'apprenant et à la diversité de la société luxembourgeoise et le développement de la qualité en matière de formation des adultes. La formation continue et les dispositifs de requalification doivent être adaptés aux nouvelles donnes créées par la digitalisation de l'économie. De nouvelles initiatives qui pourront inclure un droit individuel à la formation pour tous les salariés et indépendants seront discutées avec les partenaires sociaux.

► **L'assurance dépendance** constitue l'un des piliers fondamentaux du système de sécurité sociale au Luxembourg. Instituée par la loi du 19 juin 1998 comme 5ème pilier de la sécurité sociale, l'assurance dépendance a comme objet « *la prise en charge par des prestations en nature des aides et des soins à la personne dépendante fournis (...) dans le cadre du maintien à domicile ou d'un établissement d'aides et de soins ainsi que des aides techniques et des adaptations du logement* ». Aujourd'hui, le régime de l'assurance dépendance soutient plus de 13.500 personnes et il s'agissait de le moderniser pour répondre aux défis d'une population en constante évolution tout en continuant à garantir un accès équitable à des prestations de qualité<sup>29</sup>. Les objectifs majeurs de la réforme reposent sur une meilleure individualisation de l'offre de prestations de qualité répondant aux besoins quotidiens de chaque personne, sur le renforcement de la qualité par des normes et des critères clairs avec des contrôles adéquats, sur la simplification des procédures et la consolidation du système eu égard à l'évolution sociétale et dans le respect des principes fondamentaux de la loi de base de 1998. En outre, le projet prévoit la mise en place d'outils permettant un meilleur suivi de l'ensemble du

dispositif de l'assurance dépendance et une meilleure anticipation des futurs changements. Ainsi, le dispositif à venir sera mieux préparé pour continuer à assurer à l'avenir un accès à des soins de qualité. Le projet de loi portant réforme de l'assurance-dépendance a été déposé à la Chambre des Députés le 8 juillet 2016 (dossier parlementaire n° 7014) et se trouve actuellement dans la procédure législative. L'entrée en vigueur visée est le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

28 Pour plus de détails : <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/adultes/informations-generales-offre-cours/livre-blanc-lifelong-learning/131025-s3l-livreblanc.pdf>.

29 Présentation des éléments-clés de la réforme : [http://www.mss.public.lu/actualites/2016/07/art\\_ass\\_dep/index.html](http://www.mss.public.lu/actualites/2016/07/art_ass_dep/index.html).

## VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES

La loi du 12 juillet 2014 sur la coordination et la gouvernance des finances publiques<sup>30</sup> a mis à jour le cadre légal régissant les aspects institutionnels des finances publiques aux fins de le rendre conforme aux exigences européennes. Cette loi transpose en droit national les dispositions du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), du « Six pack » ainsi que du « Two-pack ».

Les principales nouveautés introduites par la loi du 12 juillet 2014 sont les suivantes :

- ▶ la règle budgétaire disposant que la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante (au TSCG) doit être en équilibre ou en excédent ;
- ▶ la fixation d'un objectif à moyen terme (OMT) ainsi qu'une trajectoire d'ajustement y afférent ;
- ▶ une règle budgétaire portant sur les dépenses publiques au niveau de l'administration centrale ;
- ▶ un cadre budgétaire à moyen terme, crédible et efficace, comprenant une programmation budgétaire à quatre ans ;
- ▶ un mécanisme de correction déclenché automatiquement en cas de déviation de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement ;
- ▶ une procédure budgétaire mise en œuvre si le budget de l'Etat n'est pas approuvé par le Parlement ;
- ▶ une procédure contraignante pour imposer à toutes les entités des administrations publiques la communication d'informations<sup>31</sup> ;

- ▶ l'instauration d'un « Conseil national des finances publiques », chargé de la vérification du respect de la règle budgétaire et de l'application du mécanisme de correction automatique, de manière indépendante.

Depuis 2016, le Gouvernement a pris l'initiative d'impliquer les parties prenantes du Luxembourg dans le cycle de coordination annuel du « Semestre européen ». C'est ainsi qu'en 2017 deux réunions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux ont été organisées dans le cadre du Conseil économique et social (CES).

L'initiative du Gouvernement visant à engager un dialogue avec les partenaires sociaux dans le cycle de coordination du Semestre européen s'inscrivent dans le droit fil des efforts entrepris ces dernières années pour impliquer davantage les principaux acteurs, y compris la Chambre des Députés, dans la procédure du Semestre européen.

A l'occasion du cycle 2017 du Semestre européen, l'implication *ex-ante* de la Chambre des Députés se voit confirmée par l'organisation des débats autour du PNR et PSC, avant leur transmission à la Commission européenne, dans la plénière de la Chambre des Députés à l'occasion du discours sur l'Etat de la Nation pendant la semaine du 24 avril 2017.

Ces mesures sont motivées par un souci d'améliorer la procédure de consultation et la pratique de la politique budgétaire et partant de renforcer la gouvernance des finances publiques au Luxembourg.

D'autres initiatives pour améliorer les aspects institutionnels des finances publiques sont lancées :

- ▶ l'institutionnalisation du « comité de prévision » qui s'appellera à l'avenir « Comité économique et finan-

<sup>30</sup> <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2014/0122/a122.pdf#page=2>.

<sup>31</sup> Concernant notamment les dépenses fiscales, les engagements implicites (garanties, etc.), et les prises de participations dans les sociétés privées et publiques.

## VI. Aspect institutionnels des finances publiques

cier national » et qui fonctionnera sous l'autorité du Ministre de l'Economie et du Ministre des Finances. Le Comité aura pour mission légale de coordonner les travaux en vue de la rédaction du PNR, du PSC et du projet de plan budgétaire et sera appelé à effectuer les tâches que le comité de prévision a réalisées jusqu'à présent en l'absence d'une base légale ;

- ▶ l'optimisation de la cohérence et de l'intégration entre les deux processus en matière de surveillance des politiques budgétaires (programme de stabilité, PSC) et des politiques de réformes structurelles (programme national de réforme, PNR) ;
- ▶ la poursuite de l'étude de la méthodologie européenne à utiliser pour établir le « solde structurel ». Dans ce contexte, il convient de relever que le solde structurel n'est pas observable mais doit être estimé sur base du solde budgétaire « nominal » (observé/mesuré) et de l'écart de production (« output gap »), où l'écart de production est non-observable. Ainsi, le passage du solde « nominal » au solde « structurel » est tributaire de la méthodologie utilisée pour calculer l'écart de production ;
- ▶ en matière de transparence des données, depuis octobre 2015, le Gouvernement publie des données mensuelles sur l'évolution de la situation des finances publiques pour l'administration centrale et l'administration de la sécurité sociale<sup>32</sup>.

Conformément au programme gouvernemental de 2013, le Gouvernement entend par ailleurs réformer graduellement la procédure d'établissement et d'exécution du budget, en s'inspirant en partie du rapport de l'OCDE de 2011<sup>33</sup> et en considérant entre autres les pistes suivantes<sup>34</sup> :

- ▶ l'introduction d'un budget par objectifs : des objectifs seront fixés pour chaque ministère, qui permettront

aux citoyens de savoir non seulement quelles sont les dépenses prévues, mais également dans quel but les dépenses sont réalisées ;

- ▶ une réforme des règles comptables afin de renforcer l'efficacité des dépenses publiques et pour améliorer la concordance entre les règles européennes et les règles nationales ;
- ▶ une meilleure prise en compte des dépenses d'exploitation et de fonctionnement futures de toute décision d'investissement en effectuant des analyses systématiques de sensibilité mesurant l'impact sur le budget des déviations par rapport aux hypothèses clefs ;
- ▶ le renforcement de l'approche de « *zero base budgeting* » qui intègre la remise en question de chaque dépense et article budgétaire ;
- ▶ l'introduction d'une discipline annuelle consistant en une baisse des dépenses (hors investissements) par Ministère par un certain pourcentage que le Gouvernement fixera chaque année et l'introduction d'une norme de croissance des dépenses inférieure à la croissance des recettes ;
- ▶ un renforcement significatif de l'information financière, l'audit interne et l'évaluation de la dépense ;
- ▶ l'analyse des domaines de l'Etat et de son parc immobilier afin d'identifier des pistes pour une utilisation plus efficiente et une meilleure valorisation ;
- ▶ l'intégration plus efficace du financement des communes et du secteur conventionné dans le processus budgétaire à travers un « pacte de stabilité interne » entre l'État, les communes, les institutions publiques et le secteur conventionné.

<sup>32</sup> Lien : <http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/evaluation-mensuelle/index.html> (les données pour les administrations locales sont en préparation).

<sup>33</sup> Working Party of Senior Budget Officials : Budgeting in Luxembourg, Analysis and recommendations, OECD, 2011.

<sup>34</sup> Liste non-prioritaire et non-exhaustive.

# ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	Année 2016	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
		Niveau	Variation annuelle					
<b>1. PIB réel</b>	B1*g	48.859	4,2	4,4	5,2	4,4	2,8	1,9
<b>2. PIB nominal</b>	B1*g	54.195	3,5	6,6	7,1	5,6	3,7	3,5
<b>Composantes du PIB réel</b>								
<b>3. Dépenses de consommation privée</b>	P.3	14.793	0,9	2,9	2,4	1,6	0,6	0,7
<b>4. Dépenses de consommation des administrations publiques</b>	P.3	7.970	3,2	3,3	1,6	2,6	2,2	2,6
<b>5. Formation brute de capital fixe</b>	P.51	8.922	0,2	12,6	8,8	6,3	1,6	-0,1
<b>6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)</b>	P.52 + P.53		...	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5
<b>7. Exportations de biens et services</b>	P.6	103.625	4,9	7,4	8,7	8,5	7,8	6,9
<b>8. Importations de biens et services</b>	P.7	86.647	4,0	8,3	8,8	8,8	8,0	7,3
<b>Contributions à la croissance du PIB</b>								
<b>9. Demande intérieure finale</b>		-	0,8	4,0	2,9	2,3	0,9	0,6
<b>10. Variation des stocks et objets de valeur</b>	P.52 + P.53	-	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>11. Commerce extérieur</b>	B.11	-	3,5	0,4	2,3	2,1	1,9	1,3

Tableau 1b. Evolution des prix

	Code SEC	Année 2016	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
		Niveau	Variation annuelle					
<b>1. Déflateur du PIB</b>		1,11	-0,5	2,1	1,8	1,1	0,9	1,6
<b>2. Déflateur de la consommation privée</b>		1,07	0,6	1,8	1,7	1,9	1,8	1,6
<b>3a. IPCH</b>		100,4	0,0	2,4	1,5	1,9	1,8	1,8
<b>3b. IPCN</b>		100,3	0,3	1,8	1,6	2,0	2,0	1,9
<b>4. Déflateur de la consommation publique</b>		1,15	2,9	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0
<b>5. Déflateur de l'investissement</b>		1,03	-4,4	0,6	1,3	1,4	1,5	1,6
<b>6. Déflateur des exportations (biens et services)</b>		1,17	-1,8	2,4	3,7	1,8	0,2	0,6
<b>7. Déflateur des importations (biens et services)</b>		1,17	-1,5	2,7	3,1	1,8	0,7	1,1

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	Année 2016	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
		Niveau	Variation annuelle					
<b>1. Emploi, personnes physiques<sup>1</sup></b>		418,4	3,0	3,2	3,4	3,1	2,5	1,5
<b>2. Emploi, heures travaillées<sup>2</sup></b>		615,5	3,1	2,8	3,0	2,7	2,2	1,2
<b>3. Taux de chômage (%)<sup>3</sup></b>		-	6,0	5,6	5,3	5,4	5,9	6,5
<b>4. Productivité du travail, personnes physiques<sup>4</sup></b>		-	-1,8	2,4	3,7	1,8	0,2	0,6
<b>5. Productivité du travail, heures travaillées<sup>5</sup></b>		-	0,4	1,3	2,0	1,5	0,4	0,3
<b>6. Rémunération des salariés</b>	D.1	25,7	3,5	6,9	5,6	6,4	5,0	4,7
<b>7. Rémunération par salarié</b>		65,0	0,5	3,4	2,0	3,0	2,2	3,1

<sup>1</sup> Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux  
<sup>2</sup> Concept comptes nationaux  
<sup>3</sup> Définition harmonisée, Eurostat  
<sup>4</sup> PIB réel par personne active  
<sup>5</sup> PIB réel par heure travaillée

Tableau 1d. Balances sectorielles

% du PIB	Code SEC	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
<b>1. Solde de financement par rapport au reste du monde</b>	B.9	-	-	-	-	-	-
<b>2. Solde de financement du secteur privé</b>	B.9						
<b>3. Solde de financement des administrations publiques</b>	EDP B.9	1,6	0,2	0,3	0,5	0,9	1,2
<b>4. Ecart statistique</b>		-	-	-	-	-	-

Tableau 2a. Situation financière des administrations publiques

	Code SEC	Année 2016	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
		Niveau	% du PIB					
<b>Solde de financement (EDP B.9) par sous-secteur</b>								
<b>1. Administrations publiques</b>	S.13	845	1,6	0,2	0,3	0,5	0,9	1,2
<b>2. Administration centrale</b>	S.1311	-215	-0,4	-1,8	-1,7	-1,4	-1,0	-0,6
<b>3. Administrations fédérées</b>	S.1312	...	...	...	...	...	...	...
<b>4. Administrations locales</b>	S.1313	170	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>5. Sécurité sociale</b>	S.1314	889	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
<b>Administration publique (S13)</b>								
<b>6. Recettes totales</b>	TR	23.147	42,7	41,3	40,5	40,3	40,8	41,3
<b>7. Dépenses totales</b>	TE <sup>1</sup>	22.302	41,2	41,1	40,2	39,8	39,9	40,1
<b>8. Solde de financement</b>	EDP B.9	845	1,6	0,2	0,3	0,5	0,9	1,2
<b>9. Charges d'intérêts</b>	EDP D.41	184	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
<b>10. Solde primaire<sup>2</sup></b>		1.028	1,9	0,5	0,6	0,8	1,1	1,4
<b>11. Mesures ponctuelles («one-off») et temporaires<sup>3</sup></b>		...	...	...	...	...	...	...
<b>Principales composantes des recettes</b>								
<b>12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)</b>		14.325	26,4	25,5	24,9	24,8	25,1	25,4
<b>12a. Impôts sur la production et les importations</b>	D.2	6.244	11,5	11,0	10,8	10,7	10,6	10,6
<b>12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine</b>	D.5	8.021	14,8	14,3	13,9	14,1	14,4	14,8
<b>12c. Impôts en capital</b>	D.91	60	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>13. Cotisations sociales</b>	D.61	6.455	11,9	11,8	11,6	11,6	11,8	12,0
<b>14. Revenus de la propriété</b>	D.4	710	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
<b>15. Autres<sup>4</sup></b>		1.657	3,1	2,7	2,7	2,6	2,7	2,7
<b>16=6. Recettes totales</b>	TR	23.147	42,7	41,3	40,5	40,3	40,8	41,3
<b>p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)<sup>5</sup></b>		20.780	38,3	37,3	36,5	36,5	36,9	37,4
<b>Principales composantes des dépenses</b>								
<b>17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire</b>	D.1+P.2	6.574	12,1	12,1	11,9	11,7	11,7	11,8
<b>17a. Rémunération des salariés</b>	D.1	4.650	8,6	8,6	8,4	8,3	8,4	8,5
<b>17b. Consommation intermédiaire</b>	P.2	1.924	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3
<b>18. Prestations sociales (18=18a+18b)</b>		10.563	19,5	19,3	18,7	18,5	18,7	19,0
<b>dont Prestations de chômage<sup>6</sup></b>		415	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
<b>18a. Prestations sociales en nature</b>	D.6311, D.63121, D.63131	2.440	4,5	4,5	4,3	4,3	4,4	4,4
<b>18b. Prestations sociales en espèce</b>	D.62	8.123	15,0	14,8	14,3	14,2	14,4	14,6
<b>19=9. Charges d'intérêts</b>	EDP D.41	184	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
<b>20. Subventions</b>	D.3	719	1,3	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1
<b>21. Formation brute de capital fixe</b>	P.51	2.051	3,8	4,0	3,9	3,8	3,7	3,7
<b>22. Transferts en capital</b>	D.9	437	0,8	0,8	1,0	1,2	1,2	1,1
<b>23. Autres<sup>7</sup></b>		1.774	3,3	3,2	3,1	3,0	3,1	3,2
<b>24=7. Dépenses totales</b>	TE <sup>1</sup>	22.302	41,2	41,1	40,2	39,8	39,9	40,1

1 Ajusté des flux nets d'intérêts liés aux opérations de swap, de telle sorte que TR-TE=EDP B.9.

2 Le solde primaire est calculé comme (EDP B.9, ligne 8) plus (EDP D.41, ligne 9).

3 Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit

4 P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (autre que D.91).

5 Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995)

6 Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage

7 D.29+D4 (autre que D.41)+ D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Tableau 2b. Projections à politique inchangée

	Année 2016	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
	Niveau	% du PIB					
<b>1. Recettes totales à politique inchangée</b>	23.147	42,7	41,3	40,5	40,3	40,8	41,3
<b>2. Dépenses totales à politique inchangée</b>	22.302	41,2	41,1	40,2	39,8	39,9	40,1
<b>3. Solde de financement (administrations publiques)</b>	845	1,6	0,2	0,3	0,5	0,9	1,2

Tableau 2c. Dépenses à exclure de la règle de dépenses

	Année 2016	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
	Niveau	% du PIB					
<b>1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE</b>	92	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>2. Dépenses liées aux prestations de chômage<sup>1</sup></b>	415	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
<b>3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes</b>	97	0,2	-0,6	-0,2	0,0	0,0	0,0
<b>4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi</b>	...	...	...	...	...	...	...

1 Niveau absolu des dépenses liées aux prestations de chômage, basé sur COFOG 10.50

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

	Code COFOG	Année 2016	Année 2016
		% du PIB	% du PIB
<b>1. Services publics généraux</b>	1	4,7	11,3
<b>2. Défense</b>	2	0,4	1,0
<b>3. Ordre et sécurité publics</b>	3	1,0	2,4
<b>4. Affaires et services économiques</b>	4	4,9	12,0
<b>5. Protection de l'environnement</b>	5	1,0	2,5
<b>6. Logement et développement collectif</b>	6	0,5	1,1
<b>7. Santé</b>	7	4,7	11,5
<b>8. Loisirs, culture et cultes</b>	8	1,2	2,9
<b>9. Education</b>	9	4,7	11,5
<b>10. Protection sociale</b>	10	18,0	43,7
<b>11. Dépenses totales</b>	TE	41,2	100,0

Tableau 4. Evolution de la dette publique

% du PIB	Code SEC	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
<b>1. Dette brute<sup>1</sup></b>		20,0	22,2	22,4	22,6	22,8	22,6
<b>2. Variation du ratio d'endettement brut</b>		-1,6	2,2	0,3	0,2	0,2	-0,2
<b>Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut</b>							
<b>3a. Solde primaire<sup>2</sup> (administrations publiques)</b>		1,9	0,5	0,6	0,8	1,1	1,4
<b>3b. Solde primaire (administration centrale)</b>		-0,1	-1,5	-1,4	-1,1	-0,7	-0,3
<b>4. Charges d'intérêts<sup>3</sup></b>		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
<b>5. Flux de créances</b>		-2,3	0,1	-1,8	-1,5	-1,1	-1,0
<b>p.m.: Taux d'intérêt implicite<sup>4</sup></b>		1,6	1,6	1,5	1,3	1,4	1,1
<small>1 Selon la définition donnée par le règlement 3605/93 (ne relève pas d'un concept SEC).  2 Cf. ligne 10 du tableau 2.  3 Cf. ligne 9 du tableau 2.  4 Evalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31 décembre de l'année précédente.</small>							

Tableau 5. Evolution conjoncturelle et structurelle des finances publiques

% du PIB	Code SEC	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
<b>1. Croissance réelle du PIB (en %)</b>		4,2	4,4	5,2	4,4	2,8	1,9
<b>2. Solde de financement de l'administration publique</b>	EDP B.9	1,6	0,2	0,3	0,5	0,9	1,2
<b>3. Charges d'intérêts</b>	EDP D.41	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
<b>4. Mesures ponctuelles («one-off») et temporaires<sup>1</sup></b>		...	...	...	...	...	...
<b>5. Croissance potentielle du PIB (%)</b>		3,7	3,6	3,8	3,8	3,6	3,5
<b>6. Ecart de production</b>		-1,2	-0,4	0,9	1,5	0,7	-0,9
<b>7. Composante cyclique du budget</b>		-0,6	-0,2	0,4	0,7	0,3	-0,4
<b>8. Solde de financement corrigé des effets de cycle (2 - 7)</b>		2,1	0,4	-0,1	-0,2	0,6	1,6
<b>9. Solde primaire corrigé des effets de cycle (8 + 3)</b>		2,4	0,7	0,2	0,1	0,8	1,8
<b>10. Solde structurel</b>		2,1	0,4	-0,1	-0,1	0,6	1,6
<small>1 Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.</small>							

Tableau 6. Ecart par rapport à l'actualisation précédente du programme

	Code SEC	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
<b>Croissance réelle du PIB (%)</b>							
17 <sup>ème</sup> actualisation		2,9	4,5	4,9	3,6	3,7	...
18 <sup>ème</sup> actualisation		4,2	4,4	5,2	4,4	2,8	1,9
<i>Différence</i>		1,3	-0,1	0,3	0,8	-0,9	...
<b>Croissance nominale du PIB (%)</b>							
17 <sup>ème</sup> actualisation		4,5	6,8	6,8	5,9	4,6	...
18 <sup>ème</sup> actualisation		3,5	6,6	7,1	5,6	3,7	3,5
<i>Différence</i>		-1,0	-0,2	0,3	-0,3	-0,9	...
<b>Solde de financement (% du PIB)</b>	EDP B.9						
17 <sup>ème</sup> actualisation		0,8	0,0	0,1	0,2	0,4	...
18 <sup>ème</sup> actualisation		1,6	0,2	0,3	0,5	0,9	1,2
<i>Différence</i>		0,8	0,2	0,2	0,3	0,5	...
<b>Solde structurel</b>							
17 <sup>ème</sup> actualisation		1,9	0,6	0,0	0,0	0,6	
18 <sup>ème</sup> actualisation		2,1	0,4	-0,1	-0,1	0,6	1,6
<i>Différence</i>		0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	...
<b>Dettes publiques brutes (% du PIB)</b>							
17 <sup>ème</sup> actualisation		22,4	22,9	23,1	23,2	23,5	...
18 <sup>ème</sup> actualisation		20,0	22,2	22,4	22,6	22,8	22,6
<i>Différence</i>		-2,4	-0,7	-0,7	-0,6	-0,7	...

Tableau 7. Soutenabilité de long-terme des finances publiques

(en % du PIB)	AR 2015 *)			AR 2012 **)		
	2013	2060	2060-2013	2013 ***)	2060	2060-2013
<b>Dépenses liées au vieillissement</b>	19,5	25,8	6,2	18	29,7	11,7
<b>dont dépenses de pension</b>	9,4	13,4	4,1	9,7	18,6	8,8
<b>dont dépenses soins de santé</b>	4,6	5,1	0,5	3,6	4,5	0,9
<b>dont dépenses soins de longue durée</b>	1,5	3,2	1,7	1,1	3,1	2
<b>dont dépenses pour éducation</b>	3,3	3,5	0,2	3,1	3,1	0
<b>dont dépenses pour chômage</b>	0,7	0,5	0,2	0,5	0,5	0
<b>Réserve de compensation fonds de pension</b>	13,8	0		13	0	
<b>Hypothèses</b>	AR 2015*)			AR 2012**)		
	2013	2060	2060-2013	2013 ***)	2060	2060-2013
<b>productivité du travail</b>	-0,3	1,5	1,8	0,7	1,5	0,8
<b>croissance économique</b>	1,4	1,9	0,5	2,2	1,7	-0,5
<b>taux de participation (hommes, 15-64 ans)</b>	76	73,3	-2,7	75,6	71,6	-4
<b>taux de participation (femmes, 15-64 ans)</b>	62,6	66,6	4	60	63,3	3,3
<b>taux de participation total (15-64 ans)</b>	69,4	70	0,6	67,9	67,5	-0,4
<b>population (en millions)</b>	0,5	1,1	0,6	0,5	0,7	0,2
<b>population en âge de travailler (15-64/total)</b>	69	61,3	-7,7	68,4	58,5	-9,9
<b>ratio inactifs/actifs (65+/15-64)</b>	20	36	16	20	45	24,8
<b>ratio actifs agés/actifs (55-64/15-64)</b>	16,3	19,3	3	16	20,1	4,1
<b>taux de chômage (15-64)</b>	5,9	4,2	-1,7	4,4	4,2	-0,2

Sources:  
\*) 2015 Ageing report (AR) baseline scenario, 2015 constant policy scenario  
\*\*) 2012 Ageing report baseline scenario, 2012 constant policy scenario  
\*\*\*) valeurs estimées 2013 pour dépenses, année de base 2010 pour hypothèses

Tableau 7a. Passifs contingents

% du PIB	Année 2016
<b>Garanties publiques</b>	7,0
<i>dont garanties au secteur financier</i>	5,5

Tableau 8. Hypothèses de base

	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
<b>Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)</b>	-0,3	-0,3	-0,3	0,2	1,0	1,5
<b>Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)</b>	0,8	1,0	1,0	1,3	1,9	2,5
<b>Taux de change €/€ (moyenne annuelle)</b>	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
<b>Croissance réelle du PIB zone euro</b>	1,7	1,6	1,8	1,6	1,3	1,1
<b>Croissance marchés extérieurs pertinents</b>	3,6	4,1	4,4	3,5	2,5	1,7
<b>Prix du pétrole (Brent, \$/baril)</b>	43,6	54,6	54,6	54,6	54,6	54,6







LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Finances



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

## Europe 2020

*Programme national de réforme  
du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen –  
édition 2017*

**(PNR 2017)**

**– projet non validé par le gouvernement –**

*Transmis aux membres de la*

- *Commission de l'Economie ;*
- *Commission des Finances et du Budget ;*
- *Conférence des Présidents.*

*Luxembourg, le 19 avril 2017*

**Timon Oesch**

*Secrétaire-administrateur de la Commission de l'Economie*



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive

## *Luxembourg 2020*

**Version provisoire (mi-avril)**

**Projet non approuvé par le gouvernement**

**Programme national de réforme**  
du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen  
**2017**



Photos ©

Recto: SIP / Luc Deflorenne ; SIP / Jean-Christophe Verhaegen ; Georges Noesen, iStock & binsfeld  
Verso: SIP / Claude Piscitelli ; SIP / Claude Piscitelli ; SIP

<http://www.inspiringluxembourg.public.lu>

## ACRONYMES

<b>AAQE</b>	Allocations annuelles de quotas d'émissions
<b>ADEM</b>	Agence pour le Développement de l'emploi
<b>AIP</b>	Activités d'insertion professionnelle
<b>ALJ</b>	Action Locale pour Jeunes
<b>BNL</b>	Bibliothèque nationale de Luxembourg
<b>BTS</b>	Brevet de technicien supérieur
<b>CES</b>	Conseil économique et social
<b>CFE</b>	Contributions financières de l'Etat
<b>CRP</b>	Centre de recherche public
<b>CTIE</b>	Centre des technologies de l'information de l'Etat
<b>DIRD</b>	Dépense intérieure de recherche et développement
<b>DSGE</b>	Modèle d'Equilibre Général Dynamique Stochastique
<b>EER</b>	Espace européen de la recherche
<b>EFT</b>	Enquête sur les forces de travail
<b>ETS</b>	<i>Emission Trading Scheme</i>
<b>FEAD</b>	Fonds européen d'aide aux plus démunis
<b>FEDER</b>	Fonds européen de développement régional
<b>FNR</b>	Fonds national de recherche
<b>FSE</b>	Fonds social européen
<b>GES</b>	Gazes à effet de serre
<b>HPC</b>	<i>High performance Computing</i>
<b>IGSS</b>	Inspection générale de la sécurité sociale
<b>IBBL</b>	<i>Integrated Biobank of Luxembourg</i>
<b>ILR</b>	Institut luxembourgeois de régulation
<b>KTOE</b>	<i>Kilo-tonne oil equivalent</i>
<b>LCSB</b>	<i>Luxembourg Centre for Systems Biomedicine</i>
<b>LIH</b>	<i>Luxembourg institute of health</i>
<b>LIS</b>	<i>Luxembourg income study</i>
<b>LISER</b>	<i>Luxembourg Institute of Socio-Economic Research</i>
<b>LIST</b>	<i>Luxembourg Institute of Science and Technology</i>
<b>LLL</b>	<i>Lifelong learning</i>
<b>MODU</b>	Stratégie de Mobilité durable
<b>NEET</b>	<i>Not in education, employment or training</i>
<b>OAI</b>	Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMT</b>	Objectif budgétaire à moyen terme
<b>PDM</b>	Procédure de suivi des déséquilibres macro-économiques
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNR</b>	Programme national de réforme
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>PSC</b>	Programme de stabilité et de convergence
<b>PSL</b>	Plan sectoriel logement
<b>R&amp;D</b>	Recherche et développement
<b>RDI</b>	Recherche-développement-innovation
<b>REVIS</b>	Revenu d'inclusion sociale
<b>RTO</b>	<i>Research and Technology Organisation</i>
<b>SEQE</b>	Système d'échange de quotas d'émission
<b>SNJ</b>	Service national de la jeunesse
<b>SSM</b>	Salaire social minimum
<b>SYVICOL</b>	Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises
<b>STATEC</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UEL</b>	Union des entreprises Luxembourgeoises

# TABLE DES MATIERES

<b>1. Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Contexte et scénario macro-économique 2017-2021 .....</b>	<b>7</b>
2.1 Perspectives macro-économiques pour la période couverte par le programme .....	7
2.2 Incidence macro-économique des réformes structurelles .....	7
<b>3. Mise en œuvre des recommandations par pays .....</b>	<b>8</b>
3.1 Viabilité à long terme des systèmes de retraite publics .....	8
3.2 Développement économique dans le secteur des services en entreprise et barrières à l'investissement dans l'immobilier .....	11
3.2.1 Développement économique dans le secteur des services en entreprise .....	11
3.2.2 Barrières à l'investissement dans l'immobilier .....	15
<b>4. Progrès réalisés sur la voie des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020 .....</b>	<b>17</b>
4.1 Objectif « emploi » et principales mesures pour l'atteindre .....	18
4.1.1 Objectif national .....	18
4.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national .....	19
4.2 Objectif « R&D » et principales mesures pour l'atteindre .....	20
4.2.1 Objectif national .....	20
4.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national .....	21
4.3 Objectif « changement climatique et énergie » et principales mesures pour l'atteindre .....	27
4.3.1 Objectif « émissions de gaz à effet de serre » .....	27
4.3.1.1 Objectif national « émissions de gaz à effet de serre » .....	27
4.3.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national .....	29
4.3.2 Objectif « énergies renouvelables » .....	31
4.3.2.1 Objectif national « énergies renouvelables » .....	31
4.3.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national .....	31
4.3.3 Objectif « efficacité énergétique » .....	33
4.3.3.1 Objectif national efficacité énergétique (utilisations finales d'énergie) .....	33
4.3.3.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national .....	34
4.4 Objectif « éducation » et principales mesures pour l'atteindre .....	35
4.4.1 Objectif « décrochage scolaire » .....	35
4.4.1.1 Objectif national « décrochage scolaire » .....	35
4.4.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national .....	36
4.4.2 Objectif « enseignement supérieur » .....	37
4.4.2.1 Objectif national « enseignement supérieur » .....	37
4.4.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national .....	37
4.5 Objectif « inclusion sociale » et principales mesures pour l'atteindre .....	39
4.5.1 Objectif national .....	40
4.5.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national .....	40
<b>5. Utilisation des fonds structurels .....</b>	<b>43</b>
5.1 Coordination avec les fonds structurels .....	43
5.2 Priorités de financement pour la période 2014-2020 .....	43
<b>6. Questions institutionnelles et rôle des parties prenantes .....</b>	<b>45</b>
6.1 Appropriation nationale .....	45
6.2 Communication .....	45

# 1. Introduction

L'économie de l'Union européenne (UE) connaît une reprise fragile mais relativement résistante. Son Produit intérieur brut (PIB) est à présent plus élevé qu'avant la crise et les investissements progressent à nouveau. La reprise est de plus en plus créatrice d'emplois, le taux de chômage a continué de baisser et parallèlement le taux d'emploi est supérieur à celui enregistré en 2008. Un certain nombre d'avancées s'observent donc dans l'UE, témoignant de la résilience et d'un redressement. Néanmoins, la croissance du PIB et de la productivité restent inférieurs à leur plein potentiel et les niveaux d'investissement restent inférieurs aux niveaux d'avant la crise. En outre les conséquences de la crise, telles que l'impact social, les niveaux élevés d'endettement public et privé qui freinent l'investissement ainsi que la part élevée des prêts improductifs restent profondes. La mondialisation et les mutations démographiques et technologiques, dont la numérisation, constituent également d'importantes sources de changement. S'il incombe à l'UE d'établir un environnement approprié en termes d'amélioration de la réglementation et d'orientation des politiques, il revient aux États membres de prendre les mesures qui s'imposent. Par conséquent les États membres devraient redoubler d'efforts en respectant les principes du « triangle vertueux » combinant relance des investissements, poursuite des réformes structurelles et mise en oeuvre de politiques budgétaires responsables.

Au Luxembourg, la fin 2016 et le début 2017 ont été marqués par un bon nombre d'indicateurs conjoncturels qui restent relativement bien orientés, que ce soit en termes d'activité ou d'emploi. De nombreux indicateurs permettent donc une lecture résolument optimiste de la situation à court et moyen terme. Néanmoins, la croissance potentielle s'est affaïssée et le pays connaît une évolution faible de sa productivité. Le pays est aussi confronté à un certain nombre de défis, dont la soutenabilité à long terme des finances publiques, le changement climatique ou encore le niveau de diversification économique. Pour le gouvernement, il s'agit donc d'accompagner la reprise économique en tirant profit de facteurs conjoncturels favorables, tout en poursuivant des politiques budgétaires responsables, en accroissant l'investissement et en mettant en oeuvre des réformes structurelles. Le Programme national de réforme (PNR) du Luxembourg tient compte de ces facteurs et défis à moyen et à long terme. La présente édition 2017 du PNR dresse ainsi d'une part un état des lieux quant à la mise en oeuvre des mesures annoncées antérieurement, et d'autre part elle tient compte des recommandations 2016-2017 du Conseil, des objectifs nationaux 2020, des priorités de l'Examen annuel de la croissance ainsi que des recommandations spécifiques à l'attention de la zone euro. Ce PNR répond finalement aussi aux principales conclusions contenues dans le rapport pays du Luxembourg que la Commission européenne vient de publier fin février<sup>1</sup>.

Sur le plan macro-économique, le Luxembourg fait de nouveau partie des États membres ne faisant pas l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre du mécanisme d'alerte de la procédure de suivi des déséquilibres macro-économiques (PDM). En effet, aucun déséquilibre macro-économique n'a été constaté, même si un certain nombre d'indicateurs restent au-dessus des seuils indicatifs.

Sur le plan micro-économique et de l'emploi, l'enseignement et la formation, la R&D et l'innovation, l'utilisation efficace des ressources, la cohésion et l'inclusion sociale<sup>2</sup> ainsi que l'égalité hommes-femmes comme objectif transversal, continuent de constituer les piliers structurels d'une croissance à long terme. Le gouvernement a ainsi organisé en novembre 2016 une série d'événements en rapport avec une croissance qualitative « *Wéi e qualitative Wuesstem fir eist Land ?* »<sup>3</sup>. Dans ce cadre, le gouvernement a aussi présenté fin 2016 l'étude stratégique «Troisième

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails : [https://ec.europa.eu/info/european-semester\\_fr](https://ec.europa.eu/info/european-semester_fr)

<sup>2</sup> Sur le plan social, le présent PNR est également en cohérence avec le Rapport Social National (RSN).

<sup>3</sup> Pour plus de détails: <http://www.gouvernement.lu/6490921/14-qualitative-wuesstem>

*révolution industrielle au Luxembourg* »<sup>4</sup> commanditée en 2015 à Jeremy Rifkin, dont l'objectif est de préparer le Luxembourg à un environnement en mutation permanente, à travers une vision à long terme. Le gouvernement a retenu l'étude stratégique comme orientation générale pour le développement futur du pays. Le Luxembourg dispose déjà à ce stade de bases solides pour pouvoir répondre aux défis futurs. Des efforts importants ont en effet été mis en œuvre au cours de la dernière décennie dans les secteurs des TIC, de la logistique et de l'énergie. Maintenant, il s'agit d'accélérer les dynamiques existantes au Luxembourg dans ces secteurs clés et de préparer la convergence des TIC, des énergies renouvelables et du transport au sein d'un réseau digital et intelligent, ainsi que de sensibiliser et de préparer l'économie et la société aux mégatendances à venir, en vue de concevoir un développement économique soutenable pour le moyen et le long terme. Les mesures législatives, règlementaires ou techniques à prendre, ainsi que d'éventuels projets phares à réaliser, sont actuellement discutés au sein de différentes plateformes. Un comité de suivi stratégique, sous la présidence du ministre de l'économie, a été mis en place début 2017 afin de coordonner la mise en œuvre des mesures dont certaines ont déjà reçu l'aval du gouvernement<sup>6</sup>.

Sur le plan budgétaire, le présent PNR va de pair avec des finances publiques saines et viables comme formulé dans le Projet de plan budgétaire (PPB) et le Programme de stabilité (PSC). La réforme fiscale annoncée en 2016 est entrée en vigueur début 2017. Elle fait preuve d'un équilibre entre les allègements fiscaux au profit des ménages et des entreprises d'une part, et la soutenabilité des finances publiques d'autre part. Par ailleurs, le gouvernement continue à accorder une priorité aux investissements, et ce à un niveau supérieur à la moyenne de la zone euro, tout en respectant pleinement ses objectifs fixés dans le programme gouvernemental, à savoir : une dette publique inférieure à 30% du PIB et un objectif budgétaire à moyen terme (OMT).

En vue de renforcer la transparence et encourager l'appropriation nationale du semestre européen, le gouvernement a de nouveau étroitement associé le Parlement et les partenaires sociaux dans le cadre du semestre européen 2017 :

- la Chambre des Députés a notamment été impliquée dans la semaine du semestre européen qui a eu lieu fin avril, autour de la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays.
- les partenaires sociaux ont notamment été impliqués dans le cadre du dialogue social national sous l'égide du Conseil économique et social (CES). Il s'agit d'un cycle annuel de concertation régulière, lancé en 2014, qui vise à cultiver un dialogue social régulier tout au long de l'année pour permettre aux partenaires sociaux de soumettre au gouvernement leurs points de vue<sup>7</sup>.

Pour conclure, l'ensemble coordonné des mesures du PNR, accompagnées d'une politique budgétaire responsable définie dans le cadre du PSC, ainsi que le renforcement de la gouvernance au niveau national, devraient permettre au Luxembourg de consolider les fondements d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

---

<sup>4</sup> Pour plus de détails : <http://www.troisiemerevolutionindustrielle.lu/>

<sup>5</sup> Pour plus de détails : <http://www.gouvernement.lu/6493575/14-schneider-rifkin>

<sup>6</sup> Pour plus de détails : <http://www.gouvernement.lu/6691354/01-revolution-etude-industrielle>

<http://www.gouvernement.lu/6852097/30-reunion-etude-rifkin>

<sup>7</sup> Pour plus de détails : <http://www.ces.public.lu/fr/semestre-europeen-2017.html>

## 2. Contexte et scénario macro-économique 2017-2021

### 2.1 Perspectives macro-économiques pour la période couverte par le programme

Il est essentiel que les mesures du PNR prennent en compte les contraintes de l'environnement macro-économique et de la stratégie budgétaire à moyen terme qui en découle. La mise en œuvre du PNR, dans son ensemble, est ainsi encadrée par les mêmes hypothèses économiques (projections macro-économiques) que celles du Programme de stabilité (PSC).

Selon le STATEC<sup>8</sup> le Luxembourg a affiché une croissance réelle du PIB (en volume) de +4,2% en 2016. Les prévisions macro-économiques prévoient une croissance de +XX% en 2017 et de +XX% en 2018, ainsi qu'à moyen terme une croissance autour de +XX% en moyenne annuelle entre 2019-2021. Le potentiel de croissance de l'économie est estimé se situer au-dessus de +3% (2017-2021).

**Commentaire: insérer partie coordonnée avec le PROGRAMME DE STABILITE 2017 (fin avril).**

A long terme, le gouvernement aligne ses principales hypothèses économiques sur le scénario macro-économique utilisé pour le Luxembourg dans le cadre des travaux du « *Working Group on Ageing Populations and Sustainability* » du Comité de politique économique de l'UE, et de son plus récent rapport sur le vieillissement<sup>9</sup>.

### 2.2 Incidence macro-économique des réformes structurelles

Au fil des dernières années, des efforts importants ont été réalisés au Luxembourg en matière d'évaluation des réformes. Un modèle économétrique de type « *Dynamic Stochastic General Equilibrium* » (DSGE), dénommé *Luxembourg structural model* (LSM), permettant de mieux simuler les effets macro- et micro-économiques de réformes structurelles, a été développé. Certaines caractéristiques du modèle font en sorte que celui-ci est particulièrement adapté à l'analyse des politiques économiques conduites au Luxembourg. Il intègre les particularités économiques du Luxembourg et notamment le fonctionnement particulier du marché du travail qui tient compte des résidents et frontaliers, l'importance des négociations entre les syndicats et les entreprises, et le fait que le Luxembourg est une petite économie très ouverte.

Une première version de LSM a ainsi été largement utilisée pour réfléchir aux conséquences des politiques structurelles. Mais cette version initiale n'était pas apte à étudier les conséquences de l'hyperspécialisation du Luxembourg sur son *cluster* d'activités financières. Le développement d'une nouvelle version (LSM2) répond à cette préoccupation. Le modèle LSM2, un modèle avec secteur bancaire pour le Luxembourg, a été présenté en 2012. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'il n'existe pas de structure idéale pour un modèle macro-économétrique à vocation institutionnelle<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Pour plus de détails: <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/conjoncture-flash/2017/PDF-Flash-03-2017.pdf>

<sup>9</sup> Pour plus de détails: [http://europa.eu/epc/working\\_groups/ageing\\_en.htm](http://europa.eu/epc/working_groups/ageing_en.htm)

<sup>10</sup> Pour plus de détails : <http://www.gouvernement.lu/4105035/modele-structurel-luxembourgeois-lsm>

### 3. Mise en œuvre des recommandations par pays

En juillet 2016, le Conseil a adopté deux recommandations sur les PNR et PSC du Luxembourg pour la période 2016-2017. Le présent chapitre décrit les mesures mises en œuvre au Luxembourg pour répondre à ces recommandations.

#### 3.1 Viabilité à long terme des systèmes de retraite publics

*«assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraite publics en relevant l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés à la retraite et en renforçant les incitations à travailler plus longtemps, ainsi qu'en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'évolution de l'espérance de vie »*

Les différents systèmes de sécurité sociale font l'objet d'analyses régulières visant à assurer leur bonne gestion stratégique et leur viabilité à long terme. C'est dans cet esprit que la réforme du régime général d'assurance pension, entrée en vigueur au 1er janvier 2013, prévoit que l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) analyse tous les cinq ans la situation financière dudit régime. Cette réforme avait notamment pour objet d'aligner le taux de remplacement sur l'espérance de vie et de prévoir des mécanismes régulateurs en cas de ressources financières insuffisantes. Aussi, le gouvernement a pris une série de mesures visant à combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite, entre autres moyennant une politique active facilitant les conditions de maintien en emploi des salariés âgés.

L'analyse du régime général devant être réalisée en 2017, le gouvernement a retenu dans son programme de procéder à une première évaluation de l'impact de la réforme en 2016. Ainsi, le gouvernement a décidé de créer un « Groupe des Pensions » ayant pour mission de vérifier au milieu de la période législative, sur base d'un avis actuariel établi par l'IGSS, la concordance des dispositions nouvellement introduites, dont notamment le mécanisme du réajustement. Le gouvernement a approuvé en avril 2016 l'instauration du groupe de travail et lui a confié la mission de discuter la soutenabilité financière du régime et de se prononcer sur la nécessité de mettre en place d'éventuelles adaptations. Ce groupe de travail est composé d'experts relevant de différents ministères et des chambres professionnelles. Le bilan actuariel de l'IGSS sur la situation financière du régime général d'assurance pension a été présenté en décembre 2016 au groupe de travail et à la presse<sup>11</sup>. Ce bilan comporte notamment une mise à jour des projections budgétaires à long terme qui montrent des estimations concernant l'évolution des dépenses du régime des pensions, réparties par des catégories spécifiques et simulant des scénarios déterminés. Les simulations ainsi effectuées par l'IGSS confirment que les mécanismes introduits lors de la réforme de l'assurance pension (2012) ont un effet positif sur la situation financière à long terme du régime général d'assurance pension. En fonction du coefficient modérateur du réajustement appliqué en cas de déficit, l'incidence de la réforme s'élève à une diminution des dépenses (en % du PIB) entre 2,5 et 3,8 points de pourcentage en 2060. Le rapport confirme qu'il importe de ne pas se reposer sur le niveau actuel élevé de la réserve de compensation. Il s'agit ainsi de profiter de la réserve accumulée en vue de se pencher en temps utile sur l'opportunité de mécanismes correcteurs, aussi bien au niveau des recettes qu'au niveau des prestations. Ainsi avec un excédent courant de 926 millions d'euros en 2015, la réserve de compensation du régime a pu être portée à 16,54 milliards au 31 décembre 2015. La réserve de compensation a plus que doublé depuis 2006. Au 31 décembre 2012, elle affichait 12,64 milliards. Actuellement, la réserve de compensation correspond à 4,37 fois le montant des prestations annuelles. Le rapport était de 3,24 en 2006 et de 3,90 en 2012. Le groupe de travail, qui s'est

---

<sup>11</sup> Pour plus de détails : <http://www.gouvernement.lu/6548714/02-bilan-assurance-pension>

entretemps réuni à deux reprises, aura des échanges tout au long de cette année et présentera par après ses conclusions et recommandations au gouvernement.

Dans un souci de prolonger la vie professionnelle des assurés, le gouvernement a procédé à une réforme du régime du reclassement professionnel en cas d'incapacité partielle de travail. L'objectif central de cette réforme est le maintien en emploi des personnes en reclassement, notamment celles âgées, tout en offrant une protection adéquate aux personnes les plus vulnérables. Entrée en vigueur au 1er janvier 2016, les modifications en matière de reclassement professionnel visent notamment une accélération des procédures, une meilleure préservation des droits des personnes en reclassement externe ainsi que la création des conditions nécessaires afin de privilégier le reclassement interne. L'idée étant de soutenir l'effort des entreprises dans l'amélioration des conditions de travail, notamment à travers la mise à disposition d'experts, de favoriser le reclassement interne, c'est-à-dire à l'intérieur des entreprises, par rapport au reclassement externe et surtout d'améliorer la réinsertion en emploi des personnes reclassées. La réforme donne une priorité au reclassement interne en introduisant une obligation patronale de reclassement interne pour toutes les entreprises occupant au moins 25 salariés. En ce qui concerne le reclassement professionnel externe, la loi introduit de nouvelles modalités, notamment un statut protecteur de salarié en reclassement professionnel externe, et il sera désormais possible d'affecter le demandeur d'emploi en reclassement externe à des travaux d'utilité publique. De même, la procédure de reclassement est facilitée et accélérée, et il y aura une réévaluation périodique du salarié reclassé. En outre, le nouveau système permettra de réduire le taux de chômage de longue durée – de nombreux demandeurs d'emploi de longue durée étant en reclassement externe – et de rendre le système de reclassement plus efficace.

Suivant les dernières données disponibles, la réforme a eu un effet positif sur le nombre de personnes en reclassement externe n'ayant pas d'emploi, étant par conséquent inscrites auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Ainsi, le nombre de demandeurs d'emploi en reclassement externe a baissé<sup>12</sup> de 12% entre janvier 2016 et janvier 2017. Ceci a aussi un impact positif sur le nombre de demandeurs d'emploi âgés étant donné que la moitié des demandeurs d'emploi en reclassement externe sont âgés de plus de 50 ans. Sur base des premières conclusions tirées de la mise en œuvre de la loi, il est envisagé de l'ajuster sur certains points en étroite concertation avec les partenaires sociaux.

Le stage de professionnalisation<sup>13</sup> et le contrat de réinsertion-emploi<sup>14</sup> sont deux nouvelles mesures, applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, destinées aux demandeurs d'emploi âgés d'au moins 45 ans ou ceux en reclassement externe ou qui ont la qualité de salarié handicapé. La première mesure est un stage d'une durée maximale de 6 semaines offrant l'opportunité au demandeur d'emploi de mettre en évidence ses capacités professionnelles au sein d'une entreprise. La deuxième mesure offre la possibilité au demandeur d'emploi d'améliorer ses connaissances et capacités professionnelles au sein d'une entreprise pour une durée maximale de 12 mois. Ces mesures sont destinées aux entreprises qui peuvent offrir une réelle chance d'embauche subséquente en contrat à durée indéterminée.

En août 2015, le gouvernement a déposé un projet de loi portant modification des régimes de préretraite<sup>15</sup> (solidarité, progressive et préretraite des salariés postés et des salariés de nuit, sauf ajustement). Cette réforme vise à cibler davantage les salariés qui exercent un travail difficile, et

---

<sup>12</sup> Passant de 2.587 en janvier 2016 à 2.273 en janvier 2017.

<sup>13</sup> Pour plus de détails : <http://www.adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/beneficier-mesures-aides/mesures-emploi/stage-professionnalisation/index.html>

<sup>14</sup> Pour plus de détails : <http://www.adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/beneficier-mesures-aides/mesures-emploi/Contrat-reinsertion-emploi/index.html>

<sup>15</sup> Dossier parlementaire n° 6844.

tient donc mieux compte des conditions de travail des salariés, tout en promouvant le maintien dans la vie active des personnes âgées. Le projet de loi prévoit ainsi l'abolition du régime de la préretraite-solidarité et l'adaptation des autres régimes de préretraite, sauf pour le régime ajustement qui est destiné à éviter qu'un salarié âgé perde son emploi pour des raisons économiques et se retrouve au chômage avec une faible probabilité de réinsertion professionnelle. La réforme devrait entrer en vigueur avant l'été 2017.

La gestion de la pyramide des âges au sein d'une entreprise étant un facteur clé, aussi pour le maintien dans la vie active des personnes âgées, le gouvernement a pris l'initiative d'élaborer un dispositif législatif en la matière, tout en préservant une large marge de manœuvre aux partenaires sociaux afin de pouvoir tenir compte des spécificités sectorielles, voire permettre des approches tenant compte des problèmes spécifiques d'une entreprise individuelle. Le projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique d'âges<sup>16</sup>, qui est actuellement dans la procédure législative, prévoit une obligation pour les employeurs de plus de 150 salariés d'élaborer un plan de gestion des âges qui doit porter sur au moins trois des points suivants : le recrutement des salariés âgés, l'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles, l'amélioration des conditions de travail, l'accès à la formation continue ou encore la transmission des savoirs et compétences. Des incitatifs financiers sont prévus pour les entreprises en question, de même que pour celles ne tombant pas sous l'obligation légale mais qui appliquent un plan de gestion des âges sur une base volontaire. Ce projet sera complété par une nouvelle disposition prévue dans l'accord avec les syndicats du 28 novembre 2014 et qui prévoit la combinaison d'une retraite d'un emploi partiel.

Afin de soutenir et d'améliorer la formation tout au long de la vie (LLL), facteur clé pour le maintien des salariés en emploi, notamment les plus âgés, le gouvernement continuera de mettre progressivement en œuvre les mesures du livre blanc sur la stratégie nationale de la formation tout au long de la vie<sup>17</sup>. Ces mesures sont au nombre de huit, dont notamment l'adaptation du dispositif LLL au cycle de vie de l'apprenant et à la diversité de la société luxembourgeoise et le développement de la qualité en matière de formation des adultes. La formation continue et les dispositifs de requalification doivent être adaptés aux nouvelles données créées par la digitalisation de l'économie. De nouvelles initiatives qui pourront inclure un droit individuel à la formation pour tous les salariés et indépendants seront discutés avec les partenaires sociaux.

L'assurance dépendance constitue un des piliers fondamentaux du système de sécurité sociale au Luxembourg. Instituée par la loi du 19 juin 1998 comme 5<sup>ème</sup> pilier de la sécurité sociale, l'assurance dépendance a comme objet « *la prise en charge par des prestations en nature des aides et des soins à la personne dépendante fournis (...) dans le cadre du maintien à domicile ou d'un établissement d'aides et de soins ainsi que des aides techniques et des adaptations du logement* ». Aujourd'hui, le régime de l'assurance dépendance soutient plus de 13.500 personnes et il s'agissait de le moderniser pour répondre aux défis d'une population en constante évolution et de continuer à garantir un accès équitable à des prestations de qualité<sup>18</sup>. Les objectifs majeurs de la réforme entamée reposent sur une meilleure individualisation de l'offre de prestations de qualité répondant aux besoins quotidiens de chaque personne, le renforcement de la qualité par des normes et des critères clairs avec des contrôles adéquats, la simplification des procédures et la consolidation du système eu égard à l'évolution sociétale et dans le respect des principes fondamentaux de la loi de base de 1998. En outre, le projet prévoit la mise en place d'outils permettant un meilleur suivi de l'ensemble du dispositif de l'assurance dépendance, permettant aussi une meilleure anticipation des

---

<sup>16</sup> Dossier parlementaire n° 6678.

<sup>17</sup> Pour plus de détails : <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/adultes/informations-generales-offre-cours/livre-blanc-lifelong-learning/131025-s31-livreblanc.pdf>

<sup>18</sup> Présentation des éléments-clés de la réforme: [http://www.mss.public.lu/actualites/2016/07/art\\_ass\\_dep/index.html](http://www.mss.public.lu/actualites/2016/07/art_ass_dep/index.html)

futurs changements. Ainsi, le dispositif est mieux préparé pour continuer à assurer à l'avenir un accès à des soins de qualité. Le projet de loi de la réforme a été déposé au parlement en juillet 2016 et se trouve actuellement dans la procédure législative<sup>19</sup>. L'entrée en vigueur visée est le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

### ***3.2 Développement économique dans le secteur des services en entreprise et barrières à l'investissement dans l'immobilier***

*« lever les obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique dans le secteur des services en entreprise; éliminer les barrières qui freinent les investissements dans l'immobilier résidentiel »*

#### **3.2.1 Développement économique dans le secteur des services en entreprise**

Cette recommandation vise une réduction des obstacles à l'investissement privé et à l'innovation permettant de libérer le potentiel de croissance. Alors que les investissements publics au Luxembourg (en % du PIB) dépassent la moyenne de l'UE, les investissements privés sont moins élevés.

Le gouvernement a récemment pris une série de mesures, et d'autres sont en cours, afin d'accroître l'investissement privé au Luxembourg :

- La Loi<sup>20</sup> du 23 juillet 2016 prévoit l'introduction de la Société à responsabilité limitée simplifiée. Partant du constat que l'apport de capital minimum obligatoire est souvent considéré comme un obstacle difficile à surmonter, cette mesure a pour objectif de stimuler l'esprit d'entreprise en facilitant l'accès à la création d'entreprise par la réduction des coûts à la constitution, un processus d'établissement plus simple, rapide et efficace, et surtout, par une réduction considérable des exigences de souscription et de libération actuellement imposées. Partant, l'accès à ce véhicule sociétaire permettra de faire bénéficier les entrepreneurs personnes physiques d'une structure juridique leur offrant non seulement une protection en termes de responsabilité et de protection de leur patrimoine propre, mais aussi en termes de meilleure visibilité. Depuis le 17 janvier 2017, les premières créations ont eu lieu et en mars les créations de S.à r.l.s. ont déjà dépassé de 89% la création d'entreprises en nom personnel. Il conviendra de suivre l'évolution de ces chiffres en 2017 avant de pouvoir évaluer l'effet effectif sur la création des entreprises et l'esprit d'entreprise.
- Dans la continuité des efforts de simplification administrative déployés au cours des dernières années, le gouvernement avait décidé de développer davantage encore les domaines d'activité contribuant à réaliser l'ambition d'un service public de qualité, répondant aux attentes des usagers, citoyens et entreprises. Dans cette optique une plateforme interministérielle a été mise en place qui a notamment été chargée d'oeuvrer en direction d'une réduction de la complexité administrative moyennant un *screening* systématique des procédures. Elle a reçu en outre la mission d'assurer le suivi du dialogue politique engagé en 2012 avec différentes parties prenantes, dont l'UEL, le SYVICOL et l'OAI, dans le cadre d'une table ronde sur l'accélération des investissements. C'est à cette occasion que le projet de loi dit «Omnibus»<sup>21</sup> a été annoncé dans l'optique de regrouper dans une seule loi l'ensemble des modifications législatives

---

<sup>19</sup> Dossier parlementaire n°7014.

<sup>20</sup> La Loi du 23 juillet 2016 modifiant, en vue d'instituer la société à responsabilité limitée simplifiée: 1. la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales; et 2. la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

<sup>21</sup> Dossier parlementaire 6704. Cette mesure se rapporte aussi à la deuxième partie de la recommandation n°2: cfr. le chapitre 3.2.2 Barrières à l'investissement dans l'immobilier.

requis pour mettre en oeuvre les actions annoncées. Cette loi desserve divers textes de loi dans le sens où il a pour objet d'apporter de nombreuses modifications à 11 lois existantes et d'abroger deux arrêtés grand-ducaux. L'objectif est de simplifier et de raccourcir les procédures concernant l'aménagement du territoire dans les 105 communes, la protection de la nature, de l'eau et du patrimoine. Au-delà de ces propositions de modifications, cela a permis de lancer une nouvelle façon d'évaluer la réglementation. Parmi les principaux efforts de simplification figurent avant tout des mesures de réduction des délais de procédure susceptibles de réduire le coût de l'instruction des dossiers aussi bien du côté des requérants que du côté des administrations. D'autres mesures se traduisent notamment par des efforts de dématérialisation et de transition vers le numérique, ainsi que par l'abandon de procédures qui n'ont plus de raison d'être. Cette loi dite « Omnibus » du 3 mars 2017, qui prend effet au 1er avril 2017, constitue un premier pas décisif en direction d'un *screening* systématique de l'ensemble des procédures administratives et d'une nouvelle approche transversale, institutionnalisée à travers la mise en place d'une plateforme interministérielle de nature politique et administrative, présidée par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative<sup>22</sup>.

- L'immigration constitue un des piliers de l'économie luxembourgeoise, traditionnellement très ouverte aux travailleurs migrants et aux investissements provenant de l'étranger. Le Luxembourg est particulièrement touché par une pénurie de main-d'oeuvre hautement qualifiée, due à l'importance de sa place financière et au poids très important des entreprises de services dont les activités se situent dans un environnement international. Une loi<sup>23</sup> relative à l'immigration, votée en février 2017, a pour objet principal la transposition de deux directives européennes se situant dans le contexte de la politique d'immigration de l'UE (2014/36/UE et 2014/66/UE). Elle prévoit en outre la création d'une nouvelle catégorie de titre de séjour à caractère national. Ces dispositions relatives à l'autorisation de séjour pour „investisseur“ s'inscrivent dans le cadre de la politique de diversification économique, de l'encouragement de l'entrepreneuriat et du repositionnement de la place financière. Elles visent à attirer de nouveaux investisseurs de qualité, désirant investir par exemple dans la reprise ou la création d'entreprises, de structures d'investissement de type „*family office*“ ou de gestion d'avoirs importants. La loi définit les conditions d'octroi, les formalités préalables à l'obtention et les droits attachés au titre de séjour pour „investisseur“, à l'instar des autres types de titre de séjour existants. Le titre de séjour qui est valable pour une durée initiale de trois années est lié à un mécanisme de suivi, puisqu'au plus tard dans les 12 mois suivant sa délivrance, le respect des engagements pris parallèlement à l'investissement, tel que le maintien ou la création d'emploi, de la substance appropriée ou de l'investissement sur une certaine durée, est contrôlé.
- Malgré l'objectif national de renforcer la RDI auprès des entreprises au Luxembourg, les investissements privés dans la R&D restent globalement, exprimés en % du PIB, en-dessous de l'objectif national pour 2020. L'implémentation de certains projets phares devrait porter un effet de levier<sup>24</sup>, dont notamment la mise en oeuvre de la nouvelle loi, votée fin mars 2017, ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation.

En ce qui concerne plus particulièrement le développement économique dans le secteur des services, selon le rapport pays 2017 de la Commission européenne, le Luxembourg serait le pays de l'UE possédant la réglementation la plus restrictive en matière de services aux entreprises et

---

<sup>22</sup> Pour plus de détails: <http://www.gouvernement.lu/6859416/03-kersch-einfach-letzebuerg>

<sup>23</sup> Projet de loi n°6992 portant modification 1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; 3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales,

<sup>24</sup> Cfr. chapitre 4.2 Objectif « R&D » et principales mesures pour l'atteindre.

concernant l'établissement de vente au détail. Le gouvernement souscrit à ce que des défis existent, mais est d'avis que cette analyse devrait être plus équilibrée. A titre d'exemple, les statistiques du ministère de l'Economie révèlent une grande majorité d'opérateurs étrangers dans les secteurs de services concernés, principalement issus de l'UE. Environ 80% du total des autorisations d'établissement sont données à des étrangers (résidents étrangers/frontaliers). Ceci indique que l'environnement doit être attrayant dans une comparaison internationale. De plus, une analyse des flux révèle que le Luxembourg affiche un taux de croissance annuel élevé pour ses surfaces d'établissement. On constate par exemple une croissance de surface commerciale entre 17-25 km<sup>2</sup> par année depuis 2009, plus de 90% des demandes d'autorisation étant accordées, et ces chiffres très positifs montrent que le secteur est en bonne santé<sup>25</sup>.

Le gouvernement a récemment pris une série de mesures, et d'autres sont en cours, afin de faciliter le développement économique dans le secteur des services au Luxembourg :

- En 2015, le gouvernement a supprimé certaines exigences relatives à la détention du capital et aux droits de vote pour les architectes et les ingénieurs. En 2016, le gouvernement a décidé de supprimer les tarifs fixes dans les marchés publics pour les architectes et les ingénieurs et a annoncé un certain nombre de mesures de simplification en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, notamment pour l'accès à la profession d'enseignant.
- Même s'il n'est actuellement pas prévu de déréglementer la profession d'architecte, le gouvernement reconnaît la nécessité de s'assurer, dans le cadre de la révision de la réglementation en cours, que les règles légales sont effectivement appliquées conformément aux exigences européennes<sup>26</sup>. Dans ce sens, la loi<sup>27</sup> transposant les changements apportés par la directive 2013/55/UE a aligné les exigences en matière de qualifications professionnelles, notamment pour les architectes. La loi se conforme désormais aux exigences de la directive 2005/36/CE en la matière. Par ailleurs, la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil est prête à être discutée en commission parlementaire<sup>28</sup>. Le gouvernement est en train d'étudier l'opportunité et la nécessité de revoir les textes déposés. Les modifications sont prévues être proposées à la fin 2017.
- Une des mesures phares du 4<sup>ème</sup> plan PME, adopté en 2016, consiste en une réforme du droit d'établissement. Le gouvernement reconnaît l'importance d'adapter régulièrement le droit d'établissement aux réalités socio-économiques et aux évolutions techniques, mais souligne que des exigences légales en termes de qualifications professionnelles sont un atout qui augmente les chances de succès pour les chefs d'entreprise voulant s'établir au Luxembourg. L'exercice de l'identification des professions réglementées et l'évaluation mutuelle par les Etats membres de leurs systèmes de réglementation de l'accès aux professions a permis d'identifier une série de professions où la proportionnalité des exigences actuelles sera reconsidérée. Les solutions mises en place par les autres Etats membres inspireront également les réflexions du Luxembourg sur le droit d'établissement. Il est à souligner que les exigences qui seront maintenues devront permettre d'assurer un haut niveau de la protection du consommateur ainsi que de la sécurité et santé publique. Les travaux sur un avant-projet de loi vont débiter au deuxième semestre 2017 et un projet de loi est envisagé pour le premier semestre 2018.

---

<sup>25</sup> MINISTERE DE L'ECONOMIE, Rapport d'activité 2015 - Volume 1, Luxembourg, mars 2016

Pour plus de détails : <http://www.gouvernement.lu/5925873/2015-rapport-activite-economie.pdf>

<sup>26</sup> Voir plan d'action national adopté par le Conseil de Gouvernement le 15 janvier 2015 dans le cadre de la transposition de l'article 59 de la Directive 2005/36/CE.

<sup>27</sup> Loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

<sup>28</sup> Projet de loi n°6795 portant modification de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil.

- Le gouvernement a adopté des mesures pour améliorer l'environnement opérationnel du commerce de détail. En décembre 2016, une nouvelle loi sur les ventes en soldes et sur trottoir et sur la publicité trompeuse<sup>29</sup> a aligné la législation en matière de pratiques commerciales déloyales avec les exigences européennes. Ainsi l'interdiction de la vente à perte a été abolie ainsi que les régimes d'autorisation permettant dans certains cas de procéder à de telles ventes. Par ailleurs, les règles sur la publicité reflètent désormais les règles européennes en la matière.
- Des travaux de modernisation sur la législation en matière d'autorisations pour centres commerciaux (grandes surfaces) ont été entamés. Le gouvernement explore actuellement deux pistes, soit la libéralisation totale, soit tout au moins un relèvement substantiel du seuil déclenchant la procédure d'autorisation particulière. Dans cette deuxième hypothèse un seuil unique serait retenu. L'objectif de la procédure serait double. Il s'agirait tout d'abord de rassurer les demandeurs dans leurs démarches en impliquant dès le départ toutes les autorités nationales et locales concernées. Deuxièmement, une obligation de notification annuelle permettrait d'établir un relevé statistique fiable et continu de la surface commerciale exploitée au Luxembourg. Les premières consultations informelles ont eu lieu et un avant-projet de loi sera présenté au cours de la première moitié 2017.
- Le gouvernement avait autorisé l'extension des horaires d'ouverture des magasins le dimanche et les jours fériés dans la capitale pendant une période d'essai, qui a pris fin en septembre 2016. Cependant, à partir d'avril jusqu'au moins début novembre 2017, les commerces de certains quartiers de la capitale auront de nouveau la possibilité d'ouvrir le dimanche jusqu'à 19h à travers une nouvelle dérogation délivrée par le gouvernement. Pendant cette période, un suivi intensif sera effectué dans des groupes de travail afin d'identifier d'éventuels problèmes et d'optimiser le volet opérationnel. Finalement, il est cependant envisagé d'adapter le régime des heures d'ouverture aux réalités économiques et d'améliorer les conditions de concurrence sur le marché luxembourgeois. Ces mesures devraient promouvoir le petit commerce de proximité, le commerce lié au tourisme et valoriser l'artisanat. Il est envisagé d'assouplir substantiellement les règles pour les artisans, les microentreprises familiales, les magasins de souvenirs et d'instaurer un régime unique pour le commerce lié au transport de personnes, notamment dans les stations-services, les gares et aéroports.
- De nombreuses entreprises luxembourgeoises font face à des problèmes récurrents pour s'approvisionner librement auprès du fournisseur de leur choix au sein du marché intérieur dans l'UE à cause de restrictions territoriales de l'offre. Certains producteurs et grossistes obligent les entreprises à s'approvisionner auprès de filiales ou plateformes déterminées par leur système de réseaux de distribution. Le libre accès au fournisseur économiquement le plus favorable à l'entreprise luxembourgeoise est donc souvent refusé. Ceci entraîne une triple pénalisation pour les entreprises: en matière de prix (impossibilité de s'approvisionner aux meilleurs prix) ; en matière d'offre de produits et services (disponibilité limitée) ; en matière d'efficacité (services après-vente, formations inadéquates imposées par le distributeur, etc). En novembre 2015, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ont signé une recommandation politique relative aux restrictions territoriales de l'offre dans le Benelux. Les pays Benelux ont souhaité effectuer une analyse claire de la problématique présente dans la chaîne d'approvisionnement des marchés de détail du Benelux et formuler le cas échéant des solutions. Une enquête conjointe<sup>30</sup> auprès des entreprises, coordonnée par le Secrétariat général Benelux, a été lancée fin 2016 et l'analyse des réponses reçues est prévue avoir lieu en 2017.

<sup>29</sup> Loi n° 7038 du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative.

<sup>30</sup> Pour plus de détails: <http://www.benelux.int/fr/rto>

### 3.2.2 Barrières à l'investissement dans l'immobilier

Selon le tableau de bord actualisé du mécanisme d'alerte de la PDM (novembre 2016), les prix des logements au Luxembourg, qui atteignaient déjà des niveaux élevés, voient leur hausse s'accélérer. L'évolution des prix des logements est en grande partie entraînée par les fondamentaux économiques. Le rapport note que plusieurs facteurs, tels que l'importance des flux migratoires nets, le dynamisme du marché du travail et la faiblesse des coûts de financement, entretiennent la demande de logements, alors que l'offre reste relativement limitée<sup>31</sup>.

Le programme gouvernemental<sup>32</sup> (2013) reconnaît que les prix du logement ont atteint des sommets inconnus au cours des dernières années. L'offre de terrains à bâtir et de logements ne parvient pas à satisfaire la demande. Ce sont avant tout les prix du foncier qui sont à la base de l'évolution rapide des prix des logements. Le premier objectif du gouvernement est de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles. Dans cette optique, le gouvernement agit notamment sur la mobilisation de terrains à bâtir et la dynamisation de la création de logements sociaux et de logements à prix abordables, et procède parallèlement à une révision des procédures administratives concernant la construction et l'habitat avec l'objectif de les simplifier et de les raccourcir.

Plus particulièrement, le gouvernement agit dans les domaines suivants:

- Le Projet de loi portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs<sup>33</sup>, voté en juin 2016, s'inscrit dans le cadre des initiatives annoncées par le gouvernement dans le domaine du logement. L'objectif est de dynamiser l'offre sur le marché du logement en favorisant la mobilisation de terrains bâtis et non bâtis et il devrait permettre une mobilisation accrue de terrains disponibles pour l'habitat. Cette mesure présente une opportunité pour agir sur l'offre des terrains et des habitations. Plus précisément, l'objectif est de créer, de manière temporaire, sur dix-huit mois, un climat fiscal avantageux à la vente de terrains et d'habitations. En effet, est mise en place une imposition de la plus-value immobilière réalisée dans le cadre du patrimoine privé au 1/4 du taux global pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 décembre 2017. Le champ d'application des mesures se limite aux opérations réalisées sur des immeubles bâtis et non bâtis qui font partie du patrimoine privé des contribuables.
- La récente réforme des finances communales<sup>34</sup>, votée en décembre 2016, a deux grands objectifs, à savoir garantir le financement des communes par des recettes non-affectées stables et mettre en place des critères nouveaux de péréquation transparents et équitables pour atténuer les disparités entre communes. La réforme prend en compte les objectifs de l'aménagement du territoire, stimule le processus de fusion entre communes et la création d'emplois et incite les communes à créer des logements locatifs sociaux. Une des grandes innovations est l'unification des critères de répartition aux communes. Alors que le système antérieur a prévu des critères de distribution pour les recettes provenant du Fonds communal de dotation financière (FCDF) et d'autres critères de péréquation au niveau des recettes générées par l'impôt commercial communal (ICC), certains de ces critères ne reflétant plus la réalité, d'autres n'étant plus justifiés. La réforme des finances communales introduit des critères de redistribution uniques et

---

<sup>31</sup> Pour plus de détails : [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-alert-mechanism-report\\_fr\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-alert-mechanism-report_fr_1.pdf)

<sup>32</sup> Pour plus de détails: <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>

<sup>33</sup> Dossier parlementaire 6983.

<sup>34</sup> Projet de loi n°7036 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant 1. la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs; 2. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988; 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.

transparents en vue de la répartition des avoirs du Fonds de dotation globale des communes (FDGC). L'introduction de ces nouveaux critères réduira sensiblement les disparités entre communes. La répartition des avoirs du FDGC se fera comme suit. A chaque commune est attribuée une dotation forfaitaire variant entre 0 euro (communes de moins de 1.000 habitants) et 300.000 euros (communes >3.000 habitants). La dotation varie graduellement pour les communes entre 1.000 et 3.000 habitants entre 0 et 300.000 euros. Le solde des avoirs du Fonds est distribué ensuite suivant 5 critères: population ajustée (82%) ; emplois salariés (3%) ; indice socio-économique (9-10%) ; logements sociaux (0-1%) ; superficie ajustée (5%).

- « Baulückenprogramm » pour mobiliser des terrains à bâtir existants à l'intérieur des localités: Une des mesures actuelles du gouvernement est la mise sur le marché de terrains viabilisés mais non encore construits appartenant à l'Etat. Un concours d'architecture portant sur la conception et la réalisation de logements destinés à la location sur un terrain étatique a été lancé récemment. L'évaluation des projets soumis dans le cadre de ce concours est en cours. Par après, d'autres mesures de promotion afin d'inciter les propriétaires privés de mettre des terrains non encore construits sur le marché seront programmées.
- Réforme du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat: En février 2017, le Conseil d'Etat a émis son avis sur les amendements parlementaires concernant le projet de loi n°6916 portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement». Cet avis complémentaire est actuellement discuté en commission parlementaire. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi portant réorganisation du Fonds du Logement est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2017.
- Elaboration d'un nouveau concept « Pacte logement » avec les communes: Des réunions du groupe de travail interministériel pour faire des propositions concrètes ont eu lieu récemment et d'autres réunions sont programmées au cours des prochains mois. L'actuel Pacte logement avec les communes prend fin en 2021.
- Introduction du contrat d'aménagement (« *Baulandvertrag* »): L'introduction du contrat d'aménagement en vue de la valorisation de terrains à bâtir par le propriétaire endéans une période fixe, sous peine de pénalités (p.ex. reclassement des terrains concernés), sera prévue prochainement lors de la réforme de la législation sur l'aménagement communal du 19 juillet 2004.
- Modification de la législation concernant l'aménagement du territoire et mise en place: Afin de soutenir la mise à disposition d'un parc de logements adéquat et adapté à l'évolution de la population, le projet de plan directeur sectoriel « logement » (PSL) vise la réservation d'environ 500ha de surfaces, dont la reconversion de friches industrielles, pour la réalisation de projets destinés prioritairement à l'habitat. Il est prévu de conférer un droit de préemption à l'Etat et aux communes territorialement concernées pour l'acquisition de terrains situés dans les zones prioritaires d'habitation du PSL. En outre, des conventions de coopération entre l'Etat et des communes ou syndicats de communes pourront être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de ces projets d'habitation. Avant de lancer la mise en procédure des projets de plans sectoriels, la nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire, qui servira de refonte globale de la législation en la matière, doit être en vigueur. Depuis son dépôt à la Chambre des Députés en septembre 2016, le projet de loi concernant l'aménagement du territoire se trouve actuellement en procédure législative.

## 4. Progrès réalisés sur la voie des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020

Le Conseil européen de juin 2010 a arrêté la mise au point de la stratégie Europe 2020 et a confirmé cinq grands objectifs de l'UE qui constitueront des objectifs communs pour ce qui est de favoriser l'emploi, d'améliorer les conditions de l'innovation et de la recherche et développement (R&D), d'atteindre les objectifs dans le domaine du changement climatique et de l'énergie, d'améliorer les niveaux d'éducation et de favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté. Chaque Etat membre a dû définir ses objectifs nationaux traduisant ces objectifs européens. Dans le cadre de son PNR, le Luxembourg arrête ses objectifs nationaux pour 2015 & 2020 et une série de mesures pour la mise en œuvre.

**Tableau 1 : Objectifs nationaux arrêtés par le Luxembourg (avril 2017)**

		Objectif européen 2020	Objectif luxembourgeois 2020
<b>Priorité 1</b> "croissance intelligente"	Objectif 1	« (...) porter à 3 % du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés »	<b>2,3-2,6%</b>
	Objectif 2	« (...) réduire le taux de décrochage scolaire à <b>moins de 10 %</b> »	durablement en dessous de <b>10%</b> (a)
		« (...) porter à <b>40 % au moins</b> la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent »	<b>66%</b> (b)
<b>Priorité 2</b> "croissance durable"	Objectif 3	« (...) <b>réduire</b> les émissions de gaz à effet de serre de <b>20 %</b> (...) »	réduction des émissions hors SEQE de <b>-20%</b> par rapport à 2005 (émissions d'environ <b>8,145 Mt CO<sub>2</sub></b> en 2020) (c)
		« (...) faire passer à <b>20 %</b> la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie »	<b>11%</b> (c) (moyenne 2015/2016 5,45%)
		« (...) s'acheminer vers une augmentation de <b>20%</b> de notre efficacité énergétique »	Consommation d'énergie finale de <b>49.292 GWh</b> , soit <b>4.239,2 ktoe</b>
<b>Priorité 3</b> "croissance inclusive"	Objectif 4	« (...) porter à <b>75 %</b> le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans »	<b>73%</b>
	Objectif 5	« (...) <b>20 millions de personnes</b> au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion. »	réduire le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou d'exclusion sociale de <b>6.000 personnes</b> à l'horizon 2020 (d)

Remarques:

(a) Des données nationales seront également utilisées comme instruments de mesure, car l'indicateur calculé par Eurostat, issu de l'Enquête forces de travail, n'est pas totalement représentatif pour le Luxembourg. Il faut veiller à produire des statistiques qui distinguent mieux les personnes ayant fréquenté les écoles luxembourgeoises, afin de pouvoir mesurer la qualité du système d'éducation national (population nationale résidente) et de renseigner sur la capacité du système scolaire luxembourgeois à former des jeunes.

(b) Le Luxembourg souhaite que cet indicateur renseigne sur la capacité du système scolaire national à former des jeunes aptes à achever avec succès une formation tertiaire, plutôt que d'être le reflet des besoins en

qualifications relevant de l'enseignement supérieur du marché du travail. Au Luxembourg il existe une forte disparité selon le pays de naissance (selon Eurostat, le taux pour les résidents étrangers se trouve proche de 60% et celui des résidents nationaux légèrement au-dessus de 40%), alors que dans les pays limitrophes les différences entre ces deux populations sont nettement moins marquées et la proportion des diplômés du supérieur y est plus importante chez les autochtones que chez les allochtones.

(c) Pour les émissions de gaz à effet de serre et les énergies renouvelables des objectifs nationaux contraignants ont déjà existé avant le lancement de la stratégie Europe 2020. Pour la période post-Kyoto 2013-2020 seuls les secteurs hors du SEQE font l'objet d'objectifs fixés au niveau des Etats membres. Cet objectif de réduction des émissions hors SEQE se chiffre en 2020 par rapport au niveau de l'année 2005.

(d) Au niveau de la méthodologie, l'indicateur utilisé dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ne tient pas suffisamment compte du facteur démographique au niveau national. Or la démographie luxembourgeoise est très dynamique, et ce même en temps de crise, de manière à ce que la nature relative de l'indicateur utilisé dans ce cadre (en % de la population) engendre inévitablement une augmentation du nombre absolu des personnes concernées.

## 4.1 Objectif « emploi » et principales mesures pour l'atteindre

**Objectif européen:** « s'employer à porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans, notamment grâce à une plus grande participation des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, ainsi qu'à une meilleure intégration des migrants légaux » ;

### 4.1.1 Objectif national

L'**objectif national** du Luxembourg en matière de taux d'emploi à atteindre en 2020 est fixé à **73%**. Suivant les dernières données disponibles, le Luxembourg s'est fortement rapproché de cette cible avec un taux d'emploi de 70,7% en 2016. L'accroissement continu du taux d'emploi ces dernières années est aussi dû à une plus forte participation des femmes sur le marché du travail. Ainsi, la part de l'emploi féminin dans l'emploi salarié intérieur est passée de 37,9% (2005) à 40,5% (2016), soit une augmentation de 2,6pp en une décennie. Cette augmentation est plus marquée pour le taux d'emploi des femmes qui est passé de 58,4% (2005) à 65,0% (2016).

**Tableau 2 : Statistiques sur le marché du travail luxembourgeois**

	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Emploi salarié intérieur	287.178	337.406	362 361	371.489	381.316	393.036
<i>Part des frontaliers entrants</i>	41,2 %	44,3 %	44,2 %	44,2 %	44,5 %	44,9 %
<i>Part des femmes</i>	37,9 %	39,3 %	40,4 %	40,5 %	40,6 %	40,5 %
Taux d'emploi total [20-64]	69,0 %	70,7 %	71,1 %	72,1 %	70,9 %*	70,7 %
Taux d'emploi hommes	79,4 %	79,2 %	78,0 %	78,4 %	76,7 %*	76,1 %
Taux d'emploi femmes	58,4 %	62,0 %	63,9 %	65,5 %	65,0 %*	65,0 %
Taux d'emploi jeunes [20-24]	44,0 %	35,5 %	35,4 %	33,3 %	44,1 %*	40,7 %
Taux d'emploi jeunes [25-29]	81,3 %	81,5 %	76,0 %	81,0 %	80,9 %*	82,1 %
Taux d'emploi séniors [55-59]	46,8 %	55,7 %	54,7 %	58,1 %	55,9 %*	57,1 %
Taux d'emploi séniors [60-64]	12,7 %	20,1 %	22,9 %	23,1 %	16,5 %*	17,7 %
Taux de chômage EFT	4,6 %	4,6 %	5,9 %	6,0 %	6,5 %*	6,3%

Source: STATEC ; Eurostat-EFT

Remarque: \* rupture de série en 2015 (taux d'emploi et taux de chômage)

### 4.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

Outre les mesures s'inscrivant dans la mise en œuvre des recommandations du Conseil de l'UE en matière d'emplois<sup>35</sup>, le gouvernement a poursuivi ses efforts pour atteindre cet objectif national. Ces efforts portent particulièrement sur le soutien à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi en ciblant les populations vulnérables, notamment les jeunes, les femmes, les seniors et les personnes à besoins spécifiques. Pour ce faire, la politique nationale de l'emploi promeut des emplois de qualité, durables et inclusifs et soutient les mesures et actions visant à lutter contre la précarité et la pauvreté, briguant ainsi une meilleure qualité de vie et un modèle social durable. Les différentes mesures et actions sont élaborées et mises en œuvre en étroite collaboration avec les ministères et services concernés, ceci pour assurer une approche horizontale concertée qui favorise les synergies entre les différentes mesures.

Dans un souci de faciliter l'insertion des femmes dans l'emploi, il est indispensable de mettre l'accent sur des mesures favorisant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale (p.ex. crèches, garderies, etc). Dans le cadre du Plan d'action pour l'égalité des femmes et des hommes 2015-2018, la loi du 15 décembre 2016 renforce le principe de l'égalité de salaire entre hommes et femmes<sup>36</sup>. Des actions de sensibilisations ainsi que des actions positives dans ce domaine seront mises en œuvre pour éliminer les barrières vers l'emploi et assurer l'égalité.

Le parcours personnalisé pour les demandeurs d'emploi a été entièrement déployé en décembre 2015. Depuis le lancement du parcours personnalisé plus de 50.000 personnes ont été « profilées » et 42.000 conventions de collaboration ont été signées entre les demandeurs d'emploi et l'ADEM. Actuellement, 78% des demandeurs d'emploi inscrits ont été profilés<sup>37</sup>. Ce nouveau mode de fonctionnement permet à l'ADEM d'améliorer la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, de gérer un nombre de dossiers en constante augmentation ainsi que de personnaliser le suivi des demandeurs d'emploi afin de les intégrer le plus rapidement possible, et de manière durable, sur le marché de l'emploi.

En mars 2016, l'ADEM a lancé une nouvelle plateforme interactive - le « JobBoard » - qui vise à augmenter les chances de rencontre entre les employeurs et les demandeurs d'emploi et encourage l'autonomie des demandeurs d'emploi<sup>38</sup>. De plus, le service employeur de l'ADEM, et le dialogue permanent avec le secteur privé dans le cadre du programme « Entreprises, partenaires pour l'emploi », permet de mieux adapter les offres de l'ADEM, notamment les formations, aux besoins des entreprises.

La « Garantie pour la jeunesse »<sup>39</sup>, lancée en juin 2014, a été continuellement développée et perfectionnée, notamment pour le parcours d'activation des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (« NEETs ») et le parcours scolaire. Parmi les jeunes qui ont poursuivi le programme, 86% ont reçu une offre de qualité<sup>40</sup>. Les services jeunes de l'ADEM sont élargis aux jeunes jusqu'à 30 ans.

Les demandeurs d'emploi issus de l'immigration ne maîtrisent souvent pas au moins une des langues utilisées au Luxembourg. Ainsi, l'ADEM a développé son offre interne de formations de langues ainsi que des partenariats externes pour proposer aux demandeurs d'emploi davantage de

---

<sup>35</sup> Cfr. chapitre 3.1 – recommandation par pays n°1.

<sup>36</sup> Loi du 15 décembre 2016 portant: modification du Code du travail; modification de l'article 2 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2016/12/15/n2/jo>

<sup>37</sup> Chiffres ADEM du 12.01.2017

<sup>38</sup> Présentation du « JobBoard »: [http://www.adem.public.lu/fr/actualites/adem/2016/03/JobBoard\\_presentation/index.html](http://www.adem.public.lu/fr/actualites/adem/2016/03/JobBoard_presentation/index.html)

<sup>39</sup> Pour plus de détails : <http://jugendgarantie.lu/>

<sup>40</sup> Chiffres ADEM en date du 31.08.2016

cours. En collaboration étroite avec les autorités publiques compétentes et le secteur privé, l'ADEM poursuit aussi l'évaluation des compétences des demandeurs d'emploi réfugiés<sup>41</sup>.

La formation des demandeurs d'emploi est un axe prioritaire de la politique de l'emploi. L'ADEM continuera à multiplier, en étroite coordination avec les entreprises, des formations ciblées qui répondent aux déficits de compétences sur le marché de l'emploi et donnent une perspective d'emploi concrète. A cette fin, l'ADEM a conclu des partenariats avec tous les grands instituts de formation luxembourgeois<sup>42</sup>.

La mise en œuvre des mesures et actions développées en faveur d'une insertion professionnelle durable, du maintien dans la vie active et de l'inclusion sociale sont soutenues par le programme opérationnel 2014-2020 du Fonds social européen (FSE)<sup>43</sup>.

## **4.2 Objectif « R&D » et principales mesures pour l'atteindre**

Objectif européen: « améliorer les conditions de la recherche et développement (R&D), afin en particulier de porter à 3 % du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur (...) » ;

### **4.2.1 Objectif national**

La mise en œuvre d'une politique de la RDI efficace tant pour secteur public que pour secteur privé est une priorité pour le gouvernement luxembourgeois. Le gouvernement a fixé un **intervalle de 2,3% à 2,6%** du PIB (0,7%-0,9% pour le secteur public) comme **objectif national** de l'intensité R&D pour l'année 2020.

L'investissement en R&D au Luxembourg (1,3% du PIB, 2015) reste faible en comparaison avec la moyenne UE (2%). Notamment la diminution des dépenses de R&D réalisées par les entreprises au fil des dernières années contraste fortement avec l'intensité de la R&D publique (secteur public & enseignement supérieur) qui a été multipliée par cinq sur les dernières quinze années. Cependant, comme l'a aussi noté la Commission européenne dans son récent rapport pays 2017 pour le Luxembourg, le relativement faible niveau des dépenses de R&D par les entreprises pourrait être dû, du moins en partie, à la présence d'un important secteur financier au Luxembourg (25% du PIB) et à la faible intensité d'investissement qui caractérise ces activités. Il s'avère donc utile pour le Luxembourg, plus que pour les autres pays, d'analyser les principaux indicateurs de R&D plus en détail aussi par branches d'activité économique<sup>44</sup>. Selon les données du STATEC, l'intensité de R&D en pourcentage de la valeur ajoutée se situe à 7,3% (2013) dans les activités industrielles au Luxembourg, comme en Belgique, et à une position respectable derrière les pays scandinaves et l'Allemagne (entre 8,2% et 11,6%). Avec une faible intensité de R&D de 0,6% dans les services non financiers, le Luxembourg est comparable à l'Allemagne (0,9%) et à Malte (0,6%). Pour les services financiers, le Luxembourg performe moins bien (0,1%) comme la majorité des autres pays de comparaison retenus qui présentent aussi une faible intensité de R&D dans cette branche économique, à l'exception des pays scandinaves (entre 1,6% et 4%).

---

<sup>41</sup> Cfr. Encadré 1. au sujet des demandeurs de protection internationale à la fin du chapitre 4.

<sup>42</sup> *House of Training*, Chambre des Métiers, *Luxembourg Lifelong Training Center* (Chambre des Salariés), Institut national d'administration publique (INAP).

<sup>43</sup> Cfr. chapitre 5.

<sup>44</sup> Source: STATEC, Eurostat (2013, NACE Rev. 2) - Industries : Sections C-E - Commerce et services non financiers : Sections G à J, L à N - Services financiers : section K. La sélection de pays de comparaison repose sur les critères suivants: pays limitrophes et Benelux, pays ayant une taille similaire ou étant comparables en termes de place financière (CY, EE, IE, MT), pays scandinaves (DK, FI, SE).

Dans ce cadre, il ne faut pas non plus perdre de vue que la R&D ne constitue qu'un indicateur d'*input* et qu'un indicateur tout aussi important est l'*output* (p.ex. innovation, commercialisation de nouveaux produits, mise en œuvre de nouveaux procédés, etc). Le Luxembourg performe généralement mieux dans ce domaine. Par exemple, le Luxembourg se classe 4<sup>ème</sup> dans l'UE dans le *Innovation output index* de la Commission européenne<sup>45</sup>.

## 4.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

### a. Mesures pour atteindre l'objectif national en matière de recherche publique

Pour concrétiser l'Espace européen de la recherche (EER) et accélérer sa mise en œuvre, une organisation autour de six priorités a été adoptée en 2012 par les Etats membres. De manière générale, le gouvernement aligne davantage sa politique nationale en matière de RDI sur celle de l'EER. Le gouvernement présente une stratégie nationale se basant sur les priorités de la feuille de route de l'EER pour la mi-2017.

- Accroître l'efficacité des systèmes de recherche

La crise des dernières années a eu comme conséquence un impact négatif important sur les dépenses de la R&D privée au Luxembourg. Les dépenses du secteur public ont cependant continuellement augmenté. La part de la recherche publique est passée de 7,5% de la totalité des dépenses (2000) à environ 50% (2015). L'intensité de R&D publique approche désormais l'objectif national (0,7% à 0,9% du PIB). Cette évolution est une conséquence des actions politiques des gouvernements depuis 1999, dont notamment la fixation d'objectifs de développement de l'intensité de la recherche (articulés par des objectifs de dépenses), la création du Fonds national de la recherche (FNR) et de l'Université du Luxembourg, ainsi que l'introduction des conventions pluriannuelles.

**Tableau 3 : Evolution des dépenses intérieures brutes et de l'intensité de la recherche par secteur d'exécution**

Années	Recherche publique (mio euros)	Intensité (€/PIB)	Recherche privée (mio euros)	Intensité (€/PIB)	Total (mio euros)	Total (€/PIB)
2000	27,5	0,12	337,0	1,45	364,5	1,66
2005	64,0	0,21	408,0	1,38	472,0	1,59
2006	78,5	0,24	485,0	1,45	563,5	1,69
2007	96,6	0,26	495,0	1,35	591,6	1,61
2008	136,8	0,36	482,0	1,28	618,8	1,64
2009	149,6	0,42	470,7	1,30	620,3	1,72
2010	203,7	0,52	400,0	1,01	603,7	1,53
2011	215,2	0,51	416,2	0,99	631,4	1,50
2012	251,0	0,58	310,4	0,71	561,4	1,29
2013	287,8	0,62	317,9	0,68	605,7	1,30
2014	291,4	0,59	338,4	0,69	629,8	1,28
2015	328,7	0,66	342,4	0,69	671,1	1,35

Source : [www.statistiques.public.lu](http://www.statistiques.public.lu)

L'année 2015 comptait ainsi 5.594 unités de personnel de recherche, dont quelque 2.869 chercheurs proprement dits. La tendance croissante au cours des années est susceptible d'être maintenue, notamment en raison du développement prévu de l'Université du Luxembourg et des centres de recherche publics dans le contexte de l'aménagement de la Cité des Sciences à Esch-Belval.

<sup>45</sup> Source: [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?pg=output](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=output)

**Tableau 4 : Evolution des chercheurs et du personnel de recherche par secteur**

	2005		2007		2009	
	Personnel R&D	dont chercheurs	Personnel R&D	dont chercheurs	Personnel R&D	dont chercheurs
Entreprises	3.662	1.696	3.671	1.522	3.318	1.371
Recherche Publique	729	531	934	679	1.393	1.025
<b>TOTAL</b>	4.392	2.227	4.605	2.201	4.711	2.396
	2011		2013		2015	
	Personnel R&D	dont chercheurs	Personnel R&D	dont chercheurs	Personnel R&D	dont chercheurs
Entreprises	3.387	1.518	2.913	1.001	3.129	1.033
Recherche Publique	1.804	1.313	2.062	1.502	2.465	1.614
<b>TOTAL</b>	5.191	2.831	4.975	2.503	5.594	2.869

Source : [www.statistiques.public.lu](http://www.statistiques.public.lu)

Les programmes du FNR reflètent la volonté du gouvernement de concentrer l'effort national en RDI sur un nombre limité de domaines prioritaires à fort potentiel de développement, tout en promouvant une approche interdisciplinaire ce qui renforce les synergies entre l'Université et les établissements de recherche publics: CORE (18,3 mio/32 projets en 2016) ; INTER (4 mio/12 projets en 2016). L'interface entre les instruments de financement de la recherche publique et privée continue de promouvoir des projets et programmes de RDI en soutien des différents secteurs prioritaires de l'économie. Ainsi, le programme pilote '*Industrial Partnership Block Grant*' (IPBG ; FNR) (2,7 mio/1 projet en 2016), lancé en 2016, favorise la coopération entre les institutions de recherche publiques et les entreprises luxembourgeoises actives en RDI en finançant des positions de doctorants/postdoctorants. Les projets CORE-PPP (8) et AFR-PPP (38) ont été financés à hauteur de 5,4 millions d'euros en 2016. L'introduction d'aides à la formation-recherche dites 'collectives' a pour objectif d'attirer les meilleurs doctorants autour d'un programme structuré de recherche et de formation. L'appel 2016 de ce programme PRIDE finance 135 doctorants pour un volume total 25,2 millions d'euros.

Une étude externe de l'impact des programmes CORE, INTER, PEARL et ATTRACT du FNR qui a été réalisée en 2016 par l'agence suisse INTERFACE a été présentée en janvier 2017. En 2016, le gouvernement a aussi commandité une évaluation externe de l'Université du Luxembourg. Cette évaluation externe a mis l'accent sur l'évaluation des activités de recherche de l'université. Les résultats de cette évaluation seront utiles au renforcement de la gouvernance de recherche et à la préparation du prochain contrat d'établissement pour la période 2018-2021.

Le regroupement géographique des activités des établissements d'enseignement et de recherche, et des incubateurs au sein de la Cité des Sciences à Belval, a permis de favoriser les synergies entre les acteurs de la recherche publique et de faciliter les PPP. Le recrutement conjoint de scientifiques dits 'de haut niveau' permet de resserrer les liens entre les acteurs de la recherche et ainsi favoriser la visibilité internationale. Le recrutement partagé de huit professeurs d'excellence est prévu pour les années 2016 et 2017 entre l'Université du Luxembourg et les CRP. Dans la même optique, en octobre 2016, une convention de collaboration pour la formation doctorale conjointe a été signée entre l'Université du Luxembourg et quatre institutions de recherche<sup>46</sup>. En décembre 2016, le FNR, l'Université du Luxembourg et les trois CRP ont créé l'agence nationale pour l'intégrité de la recherche scientifique (LARI). En 2016 a été lancé le '*National Composite Centre – Luxembourg*' (NCC-L). Des acteurs de la recherche publique et privée y mutualisent leurs compétences par l'intermédiaire d'une plate-forme technologique établie au sein du LIST afin de dynamiser le développement de matériaux innovants.

<sup>46</sup> LIH, LIST, LISER, Max-Planck-Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law (MPI).

- Optimiser la coopération et les actions concourantes transnationales

Un financement est attribué pour la coopération bilatérale et multilatérale avec les pays de l'EER par le biais du programme INTER du FNR, qui promeut la coopération transfrontalière. Le FNR a conclu des accords avec 17 agences de financement à l'étranger (10 pays différents). Le Luxembourg participe à huit ERA-Net (NORFACE, MATERA, MERANET, NEURON, ERA-SysApp, ERA-CoSysMed, HERA, ERA-Age). Pour les chercheurs luxembourgeois, il est essentiel de travailler en réseau et ceci est assuré par une participation aux programmes tels que COST (*European Cooperation in S&T*), ERCIM (*European Research Consortium in IT & Mathematics*), ESF *Research Networking Programmes*. Le Luxembourg participe, avec 14 autres pays, à l'initiative PRIMA<sup>47</sup> (Partenariat euro-méditerranéen pour la RDI) qui devrait débiter en 2018.

En 2016, le Luxembourg a adhéré à ELIXIR et à EATRIS, deux infrastructures européennes du secteur biomédical de la feuille de route ESFRI. Le Luxembourg participe en outre aux grandes infrastructures de recherche SHARE et DARIAH. Au niveau national, la Cité des Sciences fournit des installations de pointe et un environnement propice à la recherche à tous les acteurs de la RDI nationale.

- Ouvrir le marché du travail pour les chercheurs

En vue de contribuer au développement des ressources humaines scientifiques, le gouvernement continue ses efforts visant à promouvoir les perspectives de carrière et la mobilité géographique et intersectorielle des chercheurs. L'objectif du programme PEARL (6,7 mio/2 projets en 2016) est de recruter les meilleurs chercheurs seniors au Luxembourg tandis que le programme ATTRACT (5,7 mio/3 projets en 2016) vise à attirer de jeunes chercheurs prometteurs dans les institutions publiques de recherche du pays. Le programme PRIDE accorde des bourses à un consortium de doctorants autour d'un programme de recherche et de formation interdisciplinaire de haute qualité. Les programmes de financement AFR et PRIDE sont en conformité avec les principes défendus dans la Charte européenne du chercheur et le Code de conduite pour le recrutement des chercheurs. L'Université du Luxembourg est activement impliquée dans la mise en œuvre de la politique générale du 'Doctoral Education Framework' pour encourager et préparer les doctorants en début de leur carrière.

- Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et intégration du genre dans le contenu de la recherche

Les femmes chercheurs et scientifiques sont encore sous-représentées et ceci est particulièrement prononcé pour les postes et fonctions les plus élevés. En 2012, seulement 24% des postes de chercheurs au Luxembourg étaient occupés par des femmes, avec toutefois un taux d'augmentation annuel de presque +10% (deuxième le plus élevé de l'UE)<sup>48</sup>. Deux femmes ont été nommées directeur général ou directeur général intérimaire au LISER respectivement LIH. Les femmes représentent 50% des membres de conseils d'administration et de conseils scientifiques, ce qui place le Luxembourg en tête des Etats membres (ensemble avec les Pays-Bas et la Suède). Quand bien même dans la moyenne européenne, au niveau des étudiants et doctorants, une parité hommes-femmes existe (avec même une légère surreprésentation des femmes), dans les fonctions académiques plus avancées le déséquilibre constitue un défi. Pour le grade académique le plus élevé, celui du *Full Professor* (ou équivalent), la proportion de femmes est de 20% en moyenne en Europe et de 17% au Luxembourg (% en augmentation constante).

---

<sup>47</sup> PRIMA est dédié au renforcement de coopération en RDI dans les pays méditerranéens pour permettre le développement de solutions innovantes pour des systèmes alimentaires durables et pour les ressources en eau dans le bassin méditerranéen.

<sup>48</sup> Source: SHE

Afin de catalyser l'accès à un plus grand nombre de femmes vers les positions scientifiques de niveau supérieur, le FNR s'est fixé comme objectif de doubler le nombre de candidatures du sexe sous-représenté dans ses deux instruments PEARL et ATTRACT, en exigeant une certaine proportion de candidatures féminines lors de soumissions de projets aux programmes ATTRACT (40%) et PEARL (30%). Au niveau de l'Université du Luxembourg, un Comité d'Égalité des Genres s'occupe, entre autres, de la promotion des femmes dans la R&I et les carrières académiques et la promotion de la recherche sur le genre.

- Optimiser la diffusion, l'accessibilité et le transfert de connaissances scientifiques

En décembre 2016 a été organisé la deuxième édition des 'Assises de la recherche' rassemblant les acteurs de la recherche, de l'économie et de la société civile afin de discuter du transfert de connaissances et de technologie. Le programme '*Proof of Concept*' (POC) du FNR (2,0 mio/6 projets en 2016) offre un financement aux organismes de recherche publics afin de les aider à rendre leurs idées de recherche plus attractives pour les investisseurs. En complémentarité du POC, le programme de soutien aux transferts de connaissances et d'innovation KITS (FNR), lancé en 2015 et 2016, fournit un financement concurrentiel aux organismes de recherche publics au Luxembourg pour attirer et intégrer des professionnels hautement qualifiés dans le domaine du transfert de connaissances. Grâce au programme RESCOM: *Scientific Events*, le FNR finance des conférences et monographies scientifiques permettant ainsi la diffusion des résultats de recherche. Afin d'accroître davantage l'accès aux publications et aux données, la bibliothèque universitaire luxembourgeoise sera transformée en 'office national d'accès ouvert' au Luxembourg. Conformément à sa nouvelle politique, le FNR exige que les publications scientifiques résultant des projets accordés après le 1<sup>er</sup> janvier 2017 soient publiées en *Open Access* (non-obligatoire jusqu'à présent) et met à disposition un soutien financier pour en couvrir les frais supplémentaires.

- Renforcer la dimension internationale de l'EER

Le gouvernement encourage la mobilité des chercheurs et vise ainsi à renforcer l'intégration des acteurs luxembourgeois à des collaborations scientifiques européennes et internationales (p.ex. par le biais du programme communautaire H2020). Le FNR, et via le programme INTER et INTER-Mobility (1,5 mio/14 projets en 2016), fait partie de plus de huit réseaux de recherche internationaux (p.ex. EUROSTARS : 0,3 mio/1 projet en 2016) offrant des opportunités de recherche multilatérales avec des scientifiques dans une quarantaine de pays dans le monde. En novembre 2016, le FNR et la *National Research Foundation* du Singapour, ont signé un accord de financement conjoint de projets de recherche collaboratifs visant à renforcer la collaboration dans le domaine de la recherche.

#### b. Mesures pour atteindre l'objectif national en matière de recherche privée

Bien que le gouvernement cherche activement à renforcer au niveau du secteur privé la RDI, les compétences technologiques et le savoir par la connaissance, les dépenses privées dans la R&D restent en-deçà de l'objectif national 2020.

L'implémentation de projets phares, en plus des mesures déjà en vigueur, devrait permettre d'inverser la tendance et relancer les dépenses dans la RDI du secteur privé :

- Mise en œuvre d'une nouvelle loi relative à la promotion de la RDI<sup>49</sup> : la réforme comporte une incitation conséquente pour les entreprises de toute taille à la coopération entre acteurs publics

---

<sup>49</sup> Projet de loi n°6854 ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ; 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche ; et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

et privés, à l'innovation dans les services ou produits ainsi que dans les processus de production. Elle étend également la palette des régimes d'aide disponibles en particulier avec la mise en œuvre d'un régime dédié aux infrastructures de recherche qui devrait permettre une collaboration plus étroite entre les entreprises mais aussi avec la communauté scientifique. Par ailleurs elle comporte un régime destiné à renforcer l'innovation dans les PME. Le projet de loi a été voté fin mars 2017. L'ancienne loi ne portait plus que sur 2 des 9 régimes initiaux ce qui explique la baisse des projets aidés.

- High performance Computing (HPC) and big data enabled applications : Ce projet initié en partenariat avec la France, l'Italie et l'Espagne a l'objectif de développer une infrastructure HPC et un portfolio d'applications *Big-Data* de classe mondiale. L'année 2016 s'est articulée autour de 4 grands domaines : implication des partenaires privés luxembourgeois stimulée par la mise en œuvre de consortiums industriels utilisateurs ; lancement de plusieurs études dont la finalité est d'établir un centre de compétences & *big data* ; définition des groupes de travail techniques et début de conception de solutions techniques innovantes ; poursuite de la labellisation *Project of Common European Interest (IPCEI)*. Ce projet devrait avoir un effet de levier conséquent sur les activités de recherche et sur la digitalisation de l'économie luxembourgeoise, thème repris dans l'étude menée sur la « 3<sup>ème</sup> révolution industrielle ».
- National Composites Centre Luxembourg : Il s'agit d'un centre dont le concept opérationnel repose sur une forte coopération entre les acteurs publics et privés. Le financement à hauteur d'un total de 100 millions d'euros sera assuré pour moitié par des fonds privés. Le centre a démarré ses activités fin 2016 avec le recrutement de personnel, la mise en place d'équipements et l'identification de projets de recherche. L'ensemble des acteurs du secteur tant du secteur privé que publics travaillent en étroite collaboration sur ce projet. Ses activités devraient porter un effet de levier conséquent sur ce secteur.
- Additive Manufacturing : Cette initiative a été lancée par le *Cluster Materials and Production Technologies*. Les premières études et enquêtes d'identification des besoins des industriels ont été lancées en 2016.
- Industrie 4.0 : Projet initié en 2016 avec le support du *Cluster Materials and Production Technologies*. A ce stade, il y a eu un premier recensement des projets RDI pouvant être lancés dans ce cadre. Ce projet est envisagé pour devenir une application pilote dans le cadre du projet HPC.
- Joint Research Programme : En collaboration avec le FNR, ce programme en cours d'élaboration, a pour objectifs de favoriser des partenariats publics-privés solides, de long terme, entre les *Research and Technology Organisation (RTO)* et les industries dans des domaines qualifiés prioritaires par le gouvernement.

A côté des projets phares, de nouvelles mesures ont été prises et des actions poursuivies afin de relancer sur le long terme les activités de RDI et de stimuler les investissements dans le capital de la connaissance :

- L'Institut de la Propriété Intellectuelle Luxembourg (IPIL): Les missions de l'Institut de la Propriété Intellectuelle Luxembourg (GIE)<sup>50</sup> ont été définies lors de sa création (août 2014)<sup>51</sup>. Outre son rôle crucial dans la coordination de la mise en œuvre de la politique publique relative à la propriété intellectuelle, l'IPIL est à même d'apporter son soutien à la bonne gestion de

---

<sup>50</sup> Fédérer les acteurs impliqués, développer et offrir des services de support et d'accompagnement pour les entreprises, les acteurs de la recherche, les institutions publiques et tout autre public intéressé, développer et assurer des formations ainsi que des activités de promotion et de sensibilisation et, finalement, de conduire des projets et études afin de conseiller le gouvernement.

<sup>51</sup> Pour plus de détails: <http://www.gouvernement.lu/3891246/01-conseil-gouvernement>

projets de recherche et d'innovation. Ainsi, les services de recherche d'informations brevet et de veille (technologique ou concurrentielle) permettent d'être en permanence à jour avec l'information technique et concurrentielle relative à un domaine particulier et constituent un support stratégique et opérationnel pour tous porteurs de projets innovants. Le recours à ces services spécifiques et hautement spécialisés permet notamment d'éviter de dupliquer des recherches déjà réalisées ailleurs, de déterminer l'état antérieur et d'identifier les tendances et les développements techniques dans un domaine particulier, de surveiller les nouveaux développements d'une technologie ou encore de surveiller les activités d'innovation des concurrents.

- Les *clusters* dont l'activité doit stimuler les synergies et l'émulation entre les membres en favorisant les mises en réseaux entre secteurs privés et publics, l'innovation ouverte et l'échange de technologies. La *Luxembourg Cluster initiative* est active sur les thématiques suivantes: *Biohealth, Eco-Innovation, ICT, Materials & Production technologies, Space, Automotive Component* et *Wood* (cluster nouvellement créé en 2016).
- Le *soutien aux start-ups* s'est poursuivi au travers de la mise en place du fond d'amorçage *ICT « Digital Tech Fund »*, dédié aux entreprises innovantes, avec un engagement de fonds publics et privés à hauteur de 20,3 millions d'euros. La poursuite du programme *Fit4Start* avec deux éditions en 2016, programme de *coaching* et de financement de *start-up* du secteur des TIC dès leur phase de démarrage. Concernant les infrastructures d'accueil, deux des bâtiments de la *House of Biohealth*, soit une surface de 10.000 m<sup>2</sup> opérationnelle, sont disponibles pour les *start ups* actives dans le domaine de la santé. Le technoport, incubateur national, compte dorénavant un *Fab lab XL* hébergé sur la plateforme 1535° qui intègre d'une part les nouvelles techniques de fabrication numériques mais développe aussi les liens avec le secteur des industries créatives. La *Luxembourg House of Financial Technologies*, développée autour d'un PPP, apporte l'espace nécessaire au développement de l'écosystème luxembourgeois des *Fintech*.
- Le *soutien aux PME* et l'incitation à l'innovation sont renforcés au travers de la mise en place d'une chaîne de programmes d'accompagnement des PME à la culture de l'innovation. Ces programmes sont gérés avec l'appui de Luxinnovation: le programme *Fit4Digital* dont l'objectif est d'assurer la transformation numérique de l'entreprise (programme réservé aux TPE) ; le programme *Fit4Innovation* dont l'objectif est d'aider les PME à gagner de la compétitivité pour libérer des ressources pour l'innovation ; le lancement du programme *Inno4growth*, programme d'accompagnement de l'innovation conçu pour aider les PME à passer de l'idée au marché, pour les faire croître par l'innovation au travers de projets créateurs de valeur ; le soutien des entreprises à participer au *SME instrument* du programme Horizon 2020 ; le Club innovation comme lieu d'échange sur les facteurs clés de succès de l'innovation, ainsi que sur l'émergence de nouvelles idées.
- Concernant les *activités de promotion et de soutien à l'innovation*, les mesures suivantes ont été mises en œuvre: le portail de l'innovation qui centralise toutes les informations concernant la RDI<sup>52</sup> ; un site reprenant les solutions innovantes *made in Luxembourg* destiné à favoriser l'utilisation de solutions innovantes dans les marchés publics a été développé ; le magazine *FOCUS* promeut à l'international la recherche et l'innovation à Luxembourg ; au niveau national le site [www.H2020.lu](http://www.H2020.lu) offre un panorama complet des programmes européens et guide les acteurs souhaitant y participer. En tant que point de contact national, Luxinnovation conseille et assiste les chercheurs et les entreprises, et stimule leur participation au travers de plusieurs *workshops* de formation et d'information comme *Horizon 2020 Day*, mais aussi avec

---

<sup>52</sup> Pour plus de détails : [www.innovation.public.lu](http://www.innovation.public.lu)

la mesure *Fit4 Horizon2020* destinée à favoriser les participations luxembourgeoises aux programmes européens en couvrant une partie des frais d'élaboration de proposition de projet.

- La finalisation d'une stratégie de « smart specialisation » dans laquelle l'accent est mis sur la diversification de l'économie, tout en se concentrant sur un nombre restreint de secteurs spécifiques (industrie, écotecnologies, logistique, technologies de la santé, TIC) devrait être présentée au cours du premier semestre 2017.

### **4.3 Objectif « changement climatique et énergie » et principales mesures pour l'atteindre**

Objectif européen: « réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990; faire passer à 20 % la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie; et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de notre efficacité énergétique » ;

#### **4.3.1 Objectif « émissions de gaz à effet de serre »**

##### **4.3.1.1 Objectif national « émissions de gaz à effet de serre »**

Cet objectif repose sur les décisions du Conseil européen dans le contexte du paquet « Climat et Energie » de mars 2007. Le Luxembourg a l'obligation de réduire de 20% ses émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2020 par rapport à l'année 2005 dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de GES (SEQUE)<sup>53</sup>.

Conformément au règlement (UE) No 525/2013, le dernier inventaire des émissions de GES du Luxembourg couvre la période 1990-2015. Pour l'année 2015, les émissions de GES s'élèvent à 10,3 millions de tonnes CO<sub>2</sub>-équivalents (Mt CO<sub>2</sub>e) (à l'exclusion du transport aérien international et des émissions et absorptions dues aux forêts et aux terrains – LULUCF), soit quelques 487.000 tonnes de CO<sub>2</sub>e de moins qu'en 2014. Par rapport à 2005, année record de cette dernière décade, les émissions ont même diminué de 2,69 Mt CO<sub>2</sub>e (-20,8%) ce qui les amène à des niveaux plus atteints depuis 2001.

---

<sup>53</sup> Annexe II de la décision No 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020. Cfr. également les chapitre 4.3.2 et 4.3.3.

**Tableau 5 : Evolution des émissions de GES, hors LULUCF, pour certaines années sélectionnées (en Mt CO2e)**

	1990	1995	1998	2000	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2015/2005	2015/2014
production et distribution d'électricité et de chaleur	0,06	0,12	0,18	0,15	1,30	1,26	1,09	0,73	0,71	0,49	-62,1%	-30,4%
production industrielle	7,91	4,37	2,09	2,18	2,13	1,95	1,82	1,75	1,78	1,74	-18,0%	-2,3%
transports routiers: flotte nationale	0,86	1,05	1,17	1,23	1,44	1,61	1,63	1,63	1,69	1,70	18,0%	0,6%
transports routiers: exportations de carburants routiers	1,69	2,24	2,67	3,57	5,68	4,87	4,91	4,78	4,41	3,98	-29,9%	-9,8%
ménages, commerces et services	1,32	1,40	1,56	1,63	1,63	1,66	1,52	1,54	1,36	1,54	-5,4%	13,5%
agriculture	0,75	0,73	0,74	0,72	0,66	0,70	0,67	0,68	0,69	0,71	6,5%	2,2%
autres sources	0,14	0,14	0,17	0,15	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,10	-18,2%	-6,6%
émissions totales de GES, hors LULUCF	<b>12,73</b>	<b>10,05</b>	<b>8,58</b>	<b>9,62</b>	<b>12,96</b>	<b>12,15</b>	<b>11,75</b>	<b>11,21</b>	<b>10,76</b>	<b>10,27</b>	<b>-20,8%</b>	<b>-4,5%</b>

Source: Ministère du Développement durable et des Infrastructures - soumission du 15 mars 2017

Pour la seconde période d'engagement du **Protocole de Kyoto 2013-2020**, seuls les secteurs hors du SEQE font l'objet d'objectifs fixés au niveau des Etats membres. Pour le Luxembourg, cet objectif de réduction des émissions hors SEQE s'élève à **-20% en 2020 par rapport au niveau de l'année 2005** ; objectif à atteindre selon une trajectoire linéaire dont le point de départ, en 2013, est constitué par la valeur moyenne des émissions hors SEQE des années 2008-2010. Ici, l'effet « crise économique » joue clairement en défaveur du Luxembourg, abaissant le budget d'émission pour les années 2013 et au-delà. Ces budgets annuels sont matérialisés par des allocations annuelles de quotas d'émission (AAQE). Ainsi, pour l'année 2020, les émissions hors SEQE devraient se limiter<sup>54</sup> à **8,145 Mt CO<sub>2</sub>**.

Selon les toutes dernières projections transmises à la Commission européenne en mars 2016, le Luxembourg estime que, pour la période 2013-2020, il pourrait dégager une « réserve d'émissions » d'environ 0,9 Mt CO<sub>2</sub>e dans le scénario central « avec mesures existantes ». Sur cette période de 8 ans, les inventaires (2013-2014) et les projections (2015 à 2020) montrent que ce n'est qu'à partir de 2018 que le Luxembourg devrait enregistrer un « déficit d'émissions » par rapport à ses AAQE.

<sup>54</sup> Compte tenu de l'ajustement prévu par l'Article 10 de la décision No 406/2009/CE tel que publié dans la décision d'exécution de la Commission du 31 octobre 2013 (2013/634/UE). Montant exprimé selon les PRP du quatrième rapport du GIEC en vigueur à partir des soumissions d'inventaires remises en 2015.

**Tableau 6 : Trajectoire pour les émissions de GES, hors LULUCF & ETS,  
dans le cadre de la décision 406/2009/CE (en Mt CO2e)**

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
émissions totales de GES, hors LULUCF	12,96	12,11	11,57	12,15	11,21	10,76	10,27	10,34	10,32	10,30	10,30	10,34
émissions de l'aviation civile (vols nationaux)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
émissions ETS vérifiées dans le CITL	2,60	2,10	2,18	2,25	1,85	1,92	1,66	1,76	1,75	1,74	1,73	1,71
émissions totales de GES, hors LULUCF & hors ETS - version ESD	10,36	10,01	9,39	9,90	9,37	8,84	8,61	8,58	8,58	8,57	8,57	8,63
allocations annuelles de quotas d'émission - Décision 2013/162/UE					9,81	9,61	9,41	9,20	9,00	8,79	8,59	8,38
contribution à l'adaptation des ETS (Art. 10 ESD)					0,28	0,27	0,27	0,26	0,25	0,25	0,24	0,24
allocations annuelles de quotas d'émission ajustées (Art. 10) - Décision 2013/634/UE					9,54	9,34	9,14	8,94	8,74	8,54	8,34	8,14
déficit (+) ou réserve (-) d'émissions par rapport aux allocations annuelles de quotas d'émission					-0,17	-0,50	-0,53	-0,36	-0,17	0,02	0,23	0,48
déficit (+) ou réserve (-) d'émissions par rapport aux allocations annuelles de quotas d'émission - cumul 2013-2020												-1,00

Source: Ministère du Développement durable et des Infrastructures sur base de la soumission 2016v2 - années 2005 à 2014 - et des projections révisées du 15 mars 2016 - années 2015 à 2020.

**Remarques :** Les émissions ETS vérifiées dans le CITL proviennent du *EU Emissions Trading System data viewer* de l'Agence européenne pour l'environnement : <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/emissions-trading-viewer>. Les "allocations annuelles d'émissions" sont publiées à l'Annexe I de la Décision de la Commission 2013/162/UE du 26 mars 2013 relative à la détermination des allocations annuelles de quotas d'émission des États membres pour la période 2013-2020 conformément à la décision 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil (ESD). Les données ajustées pour l'Art. 10 de la décision 406/2009/CE ont été publiées dans la décision d'exécution 2013/634/UE du 31 octobre 2013.

Dans ce cas de figure, le recours aux crédits externes ne devrait plus être nécessaire. Cependant, les calculs de « réserve » ou de « déficit » s'accompagnent d'une grande incertitude car très sensibles aux évolutions anticipées pour une source d'émissions en particulier, à savoir le transport routier qui représente à lui seul quasi deux tiers des émissions totales hors SEQE.

#### 4.3.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national <sup>55</sup>

Le gouvernement a recours à une multitude d'instruments pour réaliser l'objectif de réduction de gaz à effet de serre ne relevant pas du SEQE conformément aux règles existantes. En particulier, le deuxième Plan d'action de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> comporte de nombreuses mesures relatives aux transports, aux bâtiments, à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables, à l'industrie, à l'information et à la sensibilisation, au conseil et à la formation dans le domaine de l'énergie. Toutefois, ce deuxième Plan d'action a bientôt quatre ans. Avec les nouveaux engagements suggérés par la Commission aux États membres à l'horizon 2030, le Luxembourg préparera au cours de cette année 2017 un troisième Plan d'action de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Celui-ci intégrera également une vision et des objectifs à plus long terme (2050) en vue d'une décarbonisation de l'économie luxembourgeoise.

Dans le domaine des transports, le gouvernement vise un véritable changement de paradigme grâce à la mise en œuvre des actions et projets proposés par la stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu). Les travaux qui se poursuivent pour la mise en service d'un *tramway* à Luxembourg-ville sont emblématiques de ce changement. MoDu aspire au développement des transports en commun, à un recours plus intensif à la mobilité dite douce et à l'élaboration d'un système télématique d'information en temps quasi réel pour les transports publics. Cette stratégie, et le « Plan Sectoriel

<sup>55</sup> Cfr. également les chapitre 4.3.2 et 4.3.3

Transports » (PST) qui l'encadre, préconisent également une série d'autres mesures telles que l'installation d'un système de transport à haute capacité et fréquence dans la capitale, la promotion du développement de la mobilité électrique ou l'introduction d'un label de mobilité écologique pour les entreprises.

En matière de bâtiments résidentiels, outre la mise en œuvre du « Plan Sectoriel Logement » (PSL), un calendrier ambitieux a été élaboré pour ce qui est du renforcement progressif des exigences en matière de performance énergétique pour les nouveaux bâtiments d'habitation. Ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 toutes les nouvelles constructions de bâtiments d'habitation doivent en général répondre à la norme de classe énergétique AA (correspondant au standard du bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi nulle), ce qui fait du Luxembourg un des précurseurs de l'UE à imposer un tel critère. La rénovation énergétique étant souvent assez coûteuse, le gouvernement a mis en place en 2017 une « banque climatique ». Cette initiative fait partie du paquet « banque climatique et primes logement durable », publié fin 2016, par lequel le gouvernement a mis en place de nouvelles dispositions visant à promouvoir à la fois la construction durable, l'assainissement énergétique durable des bâtiments d'habitation existants et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement. Il s'agit en particulier des mesures suivantes :

- « banque climatique » : prêt climatique à taux réduit et prêt climatique à taux zéro pour les ménages les moins favorisés visant à promouvoir davantage la rénovation énergétique durable et à prévenir la précarité énergétique ;
- réforme du régime d'aides financières « *PRIME House* » : de nouvelles primes plus attractives encouragent la construction de logements durables ainsi que la rénovation énergétique durable ;
- système de certification de durabilité des nouveaux logements (LENOZ) : ce certificat reflète le niveau de durabilité finalement atteint par les logements.

Du côté des bâtiments fonctionnels, le gouvernement entend renforcer progressivement les exigences en matière de performance énergétique pour les nouveaux bâtiments fonctionnels. Le gouvernement entend encore établir de nouveaux modes de financement pour réaliser l'assainissement progressif de l'ensemble du bâti existant et a déjà réalisé un inventaire des bâtiments de l'Etat central concernés par la directive européenne relative à l'efficacité énergétique.

De nombreuses mesures visant à la promotion de l'efficacité énergétique, ainsi qu'à l'utilisation et la production d'énergie renouvelables, sont activement mises en place. Une étude sur le potentiel d'énergies renouvelables au Luxembourg a été finalisée fin 2016 et, d'ici à la fin de l'année, le Luxembourg se dotera d'une nouvelle stratégie énergétique globale. Ceci s'inscrit, tout comme la révision du deuxième Plan d'action de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, dans le cadre de la future UE de l'énergie et, plus particulièrement, des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030.

Les entités industrielles susceptibles d'émettre des quantités substantielles de GES se retrouvent impliquées dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place un système d'audit énergétique dans les grandes entreprises et promeut les écotechnologies.

A travers le Pacte Climat, le gouvernement offre un soutien financier et technique aux communes, dans le but de renforcer leur rôle exemplaire dans la politique climatique, de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et leur facture énergétique, de stimuler des investissements locaux et régionaux ainsi que, depuis 2016, de veiller à une meilleure qualité de l'air. Le Pacte Climat connaît

un grand succès, comme en témoigne la participation de presque toutes les communes. En 2017, il est prévu d'intégrer le concept d'économie circulaire à ce pacte.

### **4.3.2 Objectif « énergies renouvelables »**

#### **4.3.2.1 Objectif national « énergies renouvelables »**

La directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables prévoit pour le Luxembourg un **objectif de 11% d'énergies renouvelables de sa consommation finale d'énergie** en 2020, ainsi qu'un objectif de 10% de carburants renouvelables de sa consommation finale d'énergie dans le secteur des transports en 2020.

Pour les années 2015 et 2016, la trajectoire indicative pour la part des énergies produites à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d'énergie s'élève à 5,45%. La part des énergies renouvelables dans la consommation finale atteint 4,99% en 2015. Les contributions à cet objectif par les différents secteurs ont été de 6,18% pour l'énergie électrique, et de 6,90% pour la chaleur et le froid. Dans le secteur des transports la part des énergies renouvelables a atteint 6,49%. En ce qui concerne le respect de la trajectoire, le Luxembourg doit réaliser pour les années 2015 et 2016 un taux moyen de 5,45%. Au cours de 2016 le Luxembourg a connu une croissance accélérée de sa production des énergies renouvelables de sorte que l'objectif indicatif intermédiaire des années 2015 et 2016 devrait être dépassé.

#### **4.3.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national**

Le plan d'action national en matière d'énergies renouvelables prévoit trois domaines pour la réalisation de l'objectif national en matière d'énergies renouvelables:

- Développement des énergies renouvelables sur le territoire national par le biais de la production d'électricité et de chaleur/froid à partir de sources renouvelables;
- Mélange de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au niveau national, ainsi que développement de la mobilité électrique (publique et privée);
- Recours à des mécanismes de coopération, principalement par des transferts statistiques et projets communs entre Etats membres de l'UE et le cas échéant avec des pays tiers.

Ces mesures, ainsi que le calendrier planifié, sont décrits dans le plan d'action national en matière d'énergies renouvelables. Les principales actions récentes dans le cadre de ces mesures et ayant une répercussion sur le développement des énergies renouvelables sont mentionnées ci-après.

##### a. Développement des énergies renouvelables sur le territoire national

En matière de mécanisme de soutien aux installations de production de biogaz injectant du biogaz dans les réseaux de gaz naturel, le projet de règlement grand-ducal, introduit fin 2014 dans la procédure réglementaire adaptant vers la hausse la rémunération des centrales existantes, a obtenu l'autorisation de la Commission européenne en matière d'aide d'état. Ainsi, la nouvelle réglementation relative à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz a été mise en vigueur en 2016<sup>56</sup>.

Dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments d'habitation, les nouveaux bâtiments d'habitation devront répondre à partir de 2017 en général aux meilleures classes de performance du certificat de performance énergétique (A-A) qui correspondent au standard de bâtiments dont la

---

<sup>56</sup> Règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz.

consommation d'énergie est quasi nulle. Ces nouveaux niveaux d'exigence contiennent également une incitation implicite pour le recours aux énergies renouvelables.

De plus, le gouvernement a mis en place de nouveaux instruments financiers dans le cadre du développement des énergies renouvelables et la réglementation y afférente a été mis en vigueur en 2016<sup>57</sup>. Ce règlement vise à adapter, à partir de 2016, les aides au fonctionnement à accorder aux nouvelles installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables avec une puissance électrique nominale supérieure à 500 kW respectivement à 3 MW ou 3 unités de production pour l'énergie éolienne. Ces nouvelles centrales ne bénéficieront plus d'un tarif d'injection mais d'une prime de marché qui s'additionne au prix de marché. En outre, ces centrales seront soumises à des responsabilités d'équilibrage et à un nouveau cadre visant à éviter une incitation pour la production d'électricité lors de périodes de prix de marché négatifs.

En 2016, la Commission européenne a également obligé le Luxembourg à adapter davantage sa réglementation concernant la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables pour s'aligner complètement sur les exigences prévues dans les nouvelles lignes directrices européennes en matière d'aide d'état. L'adaptation exigée consiste en l'introduction de dispositions permettant d'éviter la discrimination de l'électricité verte importée par la promotion d'une coopération plus forte entre États membres de l'UE afin d'atteindre une compréhension commune des possibilités et de défis dans le développement des énergies renouvelables dans les marchés de l'électricité. Dès lors, un nouveau projet de règlement, modifiant le règlement en vigueur, a été introduit dans la procédure réglementaire en novembre 2016.

En outre, en 2016, le gouvernement a procédé, avec l'aide de consultants, à l'élaboration d'une mise à jour de l'étude du potentiel en matière d'énergies renouvelables afin de déterminer les progrès réalisés et réalisables des différentes filières de production d'énergies renouvelables qui devrait permettre de revoir le potentiel des différentes technologies à l'horizon 2030.

#### b. Mélange de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au niveau national

Par le biais d'une modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques, le taux de biocarburants mélangés à l'essence et au gasoil routier a été fixé à 5,15% pour l'année 2016. La directive 2009/28/CE prévoit en effet qu'en 2020, il est obligatoire d'avoir une part minimale de 10% de biocarburants dans la consommation totale d'essence et de gazole destinée au transport, de sorte que la quote-part du biocarburant doit être augmentée continuellement. La contribution apportée par les biocarburants produits à partir de déchets, de résidus, de matières cellulosiques d'origine non alimentaire et de matières ligno-cellulosiques est considérée comme équivalant à deux fois celle des autres biocarburants. En 2016, le taux minimal de biocarburants à additionner dans l'essence et le gasoil routier mises à la consommation et issus à partir de déchets, de résidus, de matières cellulosiques d'origine non alimentaire et de matières ligno-cellulosiques est de 30%. Il est à noter que la méthode de calcul du pourcentage de taux de biocarburants a été modifiée en 2016 afin d'assurer une présence physique minimale de biocarburants dans le secteur des transports.

#### c. Mobilité électrique

Une étude technico-économique réalisée par le gouvernement et l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) a permis de définir un concept national partagé de mise en œuvre de l'électromobilité au Luxembourg. Les conclusions de cette étude ont été incluses dans une loi qui définit un

---

<sup>57</sup> Règlement grand-ducal modifié du 1er août 2016 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelable.

cadre déterminant les grands principes de développement de l'électro-mobilité<sup>58</sup>. Sur base de l'étude, le gouvernement s'est donné comme objectif l'installation d'environ 800 stations de recharge publiques pour voitures électriques d'ici 2020. En 2015, un règlement grand-ducal<sup>59</sup> qui définit notamment les fonctionnalités, les spécifications techniques, le nombre des points de charge à installer, le calendrier et l'organisation générale de déploiement d'une infrastructure de charge pour véhicules électriques au Luxembourg a été publié. En février 2016, un plan d'implantation général a été publié qui définit les parkings relais, respectivement parkings de co-voiturage, à équiper, ainsi que le nombre de bornes à installer sur chacun de ces parkings. En outre, il définit pour chaque commune le nombre de bornes de charge publiques à installer sur les parkings publics respectivement les emplacements de stationnement publics. Les premières de ces 800 bornes de charge publiques ont été installées par les gestionnaires de réseaux de distribution fin 2016. La mise en service du système central commun qui permet la gestion des données de ces bornes de charge est prévue pour la première moitié de 2017. Outre les 800 bornes de charge publiques à charge lente ou accélérée qui seront installées par les gestionnaires de réseaux de distribution, le gouvernement est en train d'évaluer des stratégies envisageables de mise en œuvre et de financement d'une infrastructure de charge rapide sur les autoroutes et autres points stratégiques du Luxembourg.

#### d. Recours à des mécanismes de coopération

Le gouvernement est en contact avec un certain nombre d'Etats membres susceptibles de dépasser leurs objectifs en matière d'énergies renouvelables afin de discuter des possibilités de coopération. Les discussions et négociations ont été poursuivies en 2016. Une décision finale pour la réalisation d'un transfert statistique, respectivement d'un projet commun, n'a pas encore eu lieu mais est prévue pour l'année 2017. Cependant, il est prévu de réaliser l'objectif 2020 en ayant recours au maximum aux potentiels nationaux.

### **4.3.3 Objectif « efficacité énergétique »**

#### **4.3.3.1 Objectif national efficacité énergétique (utilisations finales d'énergie)**

Le Luxembourg s'est donné comme **objectif** d'efficacité énergétique pour l'année 2020 que la **consommation annuelle d'énergie finale ne dépasse pas les 49.292 GWh**, soit **4.239,2 ktoe** (52.111 GWh ou 4.481,6 ktoe en termes d'énergie primaire)<sup>60</sup>. A côté de l'objectif d'efficacité énergétique, le Luxembourg a également fixé un objectif d'économies d'énergies de 5.993 GWh à réaliser d'ici le 31 décembre 2020 à réaliser par le biais d'un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique mis en place en 2015. Un règlement grand-ducal relatif au fonctionnement du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique a été pris en août 2015. Ce règlement oblige les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel desservant des clients finaux au Luxembourg d'atteindre dans la période du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2020 l'objectif prémentionné d'économies d'énergie.

Bien que l'objectif d'économies d'énergie n'est pas lié à l'objectif d'efficacité énergétique dans le sens qu'il est totalement indépendant de la variation de la consommation annuelle d'énergie finale, le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité est l'un des instruments principaux devant contribuer à la réalisation de l'objectif d'efficacité énergétique. En 2015, la consommation d'énergie finale au Luxembourg s'élevait à 46.356 GWh et est donc en-dessous de l'objectif d'efficacité énergétique fixé pour 2020. En ce qui concerne le mécanisme d'obligations en matière

<sup>58</sup> Loi du 7 août 2012 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

<sup>59</sup> Règlement grand-ducal du 3 décembre 2015 relatif à l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique.

<sup>60</sup> En application de l'article 3 de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique. Ainsi, l'objectif d'efficacité énergétique pour 2020 n'est plus exprimé en pourcentages, mais en valeur absolue de consommation d'énergie finale.

d'efficacité énergétique, il faudra attendre au moins deux ans de résultats pour pouvoir évaluer l'impact de ce mécanisme nouvellement introduit en 2015.

#### **4.3.3.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national**

En 2016, un règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation a été publié. Il vise à modifier certaines dispositions notamment en ce qui concerne:

- L'ouverture relative aux personnes autorisées à établir l'étude de faisabilité;
- L'introduction d'une définition précise du « bâtiment d'habitation dont la consommation d'énergie est quasi nulle » ;
- La modification des exigences minimales relatives à la protection thermique d'été ;
- La clarification de la surface de référence énergétique ;
- L'introduction de la possibilité de la prise en compte partielle de l'électricité produite par des installations photovoltaïques ;
- L'adaptation de la méthodologie de calcul des exigences globales ;
- L'alignement du besoin énergétique calculé à la consommation énergétique mesurée.

Un règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels a été publié en 2016 qui vise notamment la modification de certains détails techniques et une ouverture concernant les personnes autorisées à établir l'étude de faisabilité. Les travaux sur la définition du "*bâtiment fonctionnel dont la consommation en énergie est quasi nulle*" et l'échéancier sur le renforcement des exigences en matière de performance énergétique ont continué en 2016.

D'une manière générale, des études ont été menées afin de pouvoir considérer certaines "nouvelles technologies" dans la méthodologie de calcul globale des bâtiments d'habitation et fonctionnels, ainsi que des études d'incorporation de la nouvelle norme DIN V 18599 dans la réglementation des bâtiments fonctionnels.

Le gouvernement a également continué la stratégie à long terme pour mobiliser les investissements dans la rénovation du parc national de bâtiments à usage résidentiel et commercial, tant public que privé, en vertu de la directive 2012/27/CE. Cette stratégie qui a été intégrée dans le troisième plan d'action en matière d'efficacité énergétique comprend l'organisation d'une série d'ateliers sur différents thèmes liés à la rénovation énergétique. Sur base de ces ateliers, des actions concrètes ont été dégagées et ces actions vont être transposées au fur et à mesure.

Dans le cadre de sa politique d'utilisation rationnelle de l'énergie, le gouvernement a continué d'encourager le suivi de l'accord volontaire avec le secteur industriel qui couvre la période de 2011-2016. Cet accord a pour but de susciter davantage l'engagement des entreprises adhérentes en vue d'une amélioration de l'efficacité énergétique et de la mise en œuvre des sources d'énergie nouvelles ou renouvelables. Les entreprises adhérentes s'engagent en plus à mettre en place une gestion énergétique, qui est tenue d'identifier le potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'établir un programme d'action visant à réaliser un paquet de mesures de ce potentiel. Le groupement d'intérêt économique *myenergy* assume un rôle de coordination, de suivi des données livrées par les entreprises et une mission d'information, de conseil et de sensibilisation. Fin 2016, les discussions ont été menées en vue de la conclusion d'un nouvel accord volontaire début 2017.

Les systèmes intelligents de comptage, définissant un cadre et un calendrier pour le déploiement d'une infrastructure nationale commune et interopérable de comptage intelligent, qui favorise la

participation active des consommateurs aux marchés du gaz naturel et de l'électricité, basée sur un système central commun permettant la communication des données par un seul système commun pour au moins l'électricité et le gaz naturel, ont été introduits dans les textes législatifs. Le début de ce déploiement généralisé a été décalé d'une année. Au 31 décembre 2019 pour l'électricité, et au 31 décembre 2020 pour le gaz naturel, au moins 95% des clients finaux d'électricité et 90% des clients finaux de gaz naturel doivent être équipés d'un tel système de comptage intelligent. Le gouvernement a suivi de près la préparation du déploiement généralisé du comptage intelligent, effectué de façon concertée par les gestionnaires de réseaux gaziers et électriques et coordonné par l'ILR. A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016, les gestionnaires de réseaux ont ainsi commencé à installer pour tout nouveau raccordement à leur réseau un compteur intelligent ainsi qu'à remplacer au fur et à mesure auprès de chaque client final le compteur existant par un tel « *smart meter* ».

Dans ce contexte, il faut aussi mentionner qu'en septembre 2015, le gouvernement, la Chambre de commerce et IMS Luxembourg ont conjointement lancé l'étude stratégique intitulée « *The Third Industrial Revolution Strategy* », en collaboration étroite avec l'économiste américain Jeremy Rifkin et son équipe d'experts. Ce processus, s'inscrivant dans la continuité des approches dites « *open societal innovation* » et ayant comme objectif de rendre pour les générations futures le modèle économique existant plus durable et interconnecté, a abouti à une étude qui a été présentée en novembre 2016. Le gouvernement a retenu que le résumé-synthèse de cette étude stratégique constitue une orientation générale pour le développement futur du pays et a décidé de transposer un certain nombre de projets concrets en recourant à des plateformes existantes ou nouvelles. Par conséquent, en ce qui a trait plus spécifiquement au volet « Energie », il a été décidé de créer la plateforme « *Energiezukunft Lëtzebuerg* » visant à thématiser tous les aspects stratégiques de la transition énergétique à moyen et long terme ainsi que la mise en place de « l'Internet de l'énergie » au Luxembourg. L'ambition recherchée de cette plateforme n'est pas simplement la transition vers un système énergétique entièrement durable mais l'utilisation de cette transition pour réaliser des économies d'énergie tout en y combinant intelligemment innovations techniques et commerciales. La plateforme considérera également les résultats des piliers « *Building* », « *Mobility* » et « *Smart Economy* » de l'étude stratégique. Les missions principales de la plateforme sont scindées en deux processus de travail parallèles, l'un consistant à développer et finaliser une proposition pour une stratégie énergétique nationale et l'autre à la concrétisation de la mise en œuvre des mesures identifiées par l'étude stratégique notamment dans le domaine de l'infrastructure énergétique dite « *smart* » ainsi que la mise en œuvre de l'Internet national de l'énergie qui mène le Luxembourg vers un réseau énergétique numérique et intelligent.

#### **4.4 Objectif « éducation » et principales mesures pour l'atteindre**

Objectif européen: « améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et en portant à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent » ;

##### **4.4.1 Objectif « décrochage scolaire »**

###### **4.4.1.1 Objectif national « décrochage scolaire »**

Le gouvernement se rallie aux critères de référence européens et se propose comme **objectif** de maintenir durablement le décrochage scolaire **en dessous de 10%**.

Le Luxembourg affichait en 2015 un taux de décrochage scolaire de 9,3%. Ces chiffres se basent sur l'Enquête Force de Travail (EFT) qui se fonde sur l'entièreté de la population résidente au Luxembourg, comprenant un pourcentage élevé de résidents qui n'ont pas été scolarisés dans le

système scolaire luxembourgeois. Les chiffres de l'EFT sont sujets à de fortes variations d'année en année dues à un échantillon limité pour des pays de petite taille. L'étude nationale du gouvernement est complémentaire à celle de l'EFT en ce sens qu'elle permet d'identifier les élèves qui quittent leur école, soit en cours, soit en fin d'année scolaire, sans avoir obtenu un diplôme ou une certification finale. Le taux de décrochage évolue plus que le nombre moyen mensuel de décrocheurs qui se situe autour de 140 élèves depuis 4 ans consécutifs. L'augmentation du taux de décrochage est due à la méthodologie des calculs d'une cohorte future. Le nombre moyen mensuel est calculé sur le nombre d'élèves qui ont quitté l'école pendant l'année scolaire en question. De l'analyse des données de l'étude nationale il ressort que les non nationaux sont surreprésentés par rapport aux luxembourgeois ; les élèves qui courent le plus grand risque de décrocher sont ceux du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique (9e pratique et classes d'insertion) et ceux en formation professionnelle ; le retard scolaire d'au moins deux ans est l'indicateur le plus univoque d'un décrochage imminent ; 22,1% des décrocheurs ont décroché à cause d'un échec scolaire et 48,7% parce qu'ils n'ont pas trouvé de poste d'apprentissage ou n'ont pas eu accès à la formation souhaitée.

**Tableau 7 : Taux de décrochage scolaire national (2003-2015)**

Année	Elèves entrant en 7e/VIIe	Taux de décrochage théorique	Nombre moyen mensuel de décrocheurs
2003-2004	5.128	17,2 %	165
2005-2006	5.161	14,9 %	135
2006-2007	5.455	9,4 %	110
2007-2008	5.454	11,2 %	161
2008-2009	5.588	9,0 %	141
2009-2010	5.604	9,0 %	138
2010-2011	5.473	9,0 %	157
2011-2012	5.499	9,2 %	140
2012-2013	5.625	11,6 %	137
2013-2014	5.513	13,0 %	143
2014-2015	5.207	13,5 %	136

Source: Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

#### 4.4.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

Le gouvernement a mis en place une stratégie nationale de lutte contre le décrochage scolaire qui tient compte de l'hétérogénéité de la population scolaire et du système d'éducation et de formation multilingue. Elle englobe des mesures de la petite enfance jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire. Trois projets d'envergure portant sur l'accueil de la petite enfance, la modernisation de l'école fondamentale et la modernisation du lycée ont été lancés :

- Petite enfance : Pour soutenir les jeunes enfants dans leur développement langagier et les préparer au contexte multilingue de la société et de l'école luxembourgeoise, un programme d'éducation plurilingue pour les enfants de 1 à 4 ans sera introduit dans les crèches à partir de septembre 2017.
- Enseignement fondamental : En septembre 2016, une série de propositions de textes légaux ont été soumis au Conseil de gouvernement qui redéfinissent une école fondamentale qui se veut moderne, proche de sa population scolaire, ancrée dans sa région et disposant des outils et des ressources pour évoluer. Ils stipulent notamment qu'en dehors de l'introduction de plans de développement de l'établissement scolaire (PDS), des ressources et compétences supplémentaires soient mises au profit de la prise en charge d'enfants à besoins spécifiques.

- Enseignement secondaire : Mi- 2016, le Conseil de gouvernement a approuvé sept avant-projets de loi et deux avant-projets de règlements grand-ducaux qui définissent les contours d'un lycée moderne, plus proche de ses acteurs, de ses élèves et mieux préparé pour faire face aux défis de la société moderne. Avec cette réforme, l'éducation nationale ambitionne de promouvoir la diversité de l'offre scolaire et l'autonomie des lycées. Les mesures qui s'inscrivent plus particulièrement dans la prévention du décrochage et dans la promotion de la réussite scolaire sont les suivantes. Au cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique, une différenciation en cours de base et en cours avancés est introduite pour les langues et les mathématiques. Suivant ces disciplines à un niveau adapté à son profil, l'élève augmente ses chances de réussite. Pour prendre davantage en compte la diversité des talents des élèves et mieux préparer ces derniers à un monde universitaire qui se spécialise de plus en plus, la nouvelle organisation des sections aux classes supérieures de l'enseignement secondaire classique permettra de nouvelles combinaisons de disciplines en fonction du profil du lycée.
- Formation professionnelle : Après quelques premières adaptations en 2016, une réforme plus approfondie de la formation professionnelle fut entamée en 2017. L'objectif principal étant d'améliorer les compétences et la réussite des élèves. La réforme prévoit notamment une révision curriculaire, une adaptation des procédures d'évaluation et l'introduction de mesures de rattrapage.

Enfin, l'intégration des enfants issus de l'immigration, reste un défi de l'école luxembourgeoise. Dès leur arrivé au pays, les familles sont soutenues par le service compétent de l'éducation nationale. Des classes d'accueil et d'intégration existent au niveau des enseignements fondamental et secondaire. L'enseignement secondaire propose des formations à régime linguistique spécifique et dans le cadre de la diversification de l'offre scolaire la première école publique internationale a ouvert en septembre 2016. Les mesures suscitées ont également permis d'intégrer efficacement les jeunes demandeurs de protection internationale<sup>61</sup>.

#### **4.4.2 Objectif « enseignement supérieur »**

##### **4.4.2.1 Objectif national « enseignement supérieur »**

L'**objectif** consiste à veiller à ce qu'à l'aube 2020, **66%** de la population âgée entre 30 et 34 ans soit détentrice d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Cet objectif a été fixé au moment où deux emplois sur trois créés au Luxembourg requièrent une formation de type enseignement supérieur.

##### **4.4.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national**

L'année académique 2014/2015 a été marquée par la mise en œuvre d'une réforme du régime des aides financières de l'Etat pour études supérieures<sup>62</sup> par laquelle les composantes de l'aide financière est déclinée en différentes catégories: bourse de base, bourse de mobilité, bourse sur critères sociaux et bourse familiale. Contrairement à l'ancienne législation, le nouveau dispositif suit une logique modulaire et introduit un élément de sélectivité sociale. De même que dans l'ancienne législation, un dispositif anticumul est censé éviter des discriminations entre les différents publics cibles. Ces aides restent portables en ce sens que l'étudiant est libre dans le choix et le pays des études. Une révision de certaines dispositions de la loi du 24 juillet 2014 a été réalisée pour la rentrée académique 2016/2017. Il a une répercussion budgétaire sur les points suivants :

<sup>61</sup> Cfr. Encadré 1. au sujet des demandeurs de protection internationale à la fin du chapitre 4.

<sup>62</sup> Loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

- Bourse de mobilité: Augmentation du montant semestriel de la bourse de mobilité de 1.000 euros à 1.225 euros (impact annuel sur base des chiffres de l'année académique 2014/2015: 4,8 millions d'euros).
- Bourse sociale: Augmentation des montants semestriels de la bourse sur critères sociaux d'en moyenne 20,8% (impact annuel de 5,4 millions d'euros). La bourse sociale peut être accordée si le ménage, dont l'étudiant fait partie, dispose d'un revenu imposable inférieur au salaire social minimum (SSM) ou respectivement de 1 à 1,5 / de 1,5 à 2 / de 2 à 2,5 / de 2,5 à 3 / de 3 à 3,5 ou de 3,5 à 4,5 fois le SSM pour non-qualifiés.
- Eligibilité: Les précisions apportées en matière d'éligibilité des cycles d'études supérieures permettent dorénavant aux étudiants poursuivant des études à l'extérieur de l'Etat membre ayant reconnu le cycle d'études comme relevant de son système d'enseignement supérieur, de profiter des aides financières. La définition de l'éligibilité des formations à une aide financière est ainsi adaptée à celle qui est utilisée en vue de l'inscription d'un grade, diplôme ou certificat dans le registre des titres de l'enseignement supérieur, telle qu'elle est proposée dans la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Ainsi, il est évité qu'un étudiant peut inscrire son diplôme ou certificat dans le registre précité tout en ayant eu un refus pour l'obtention d'une aide financière de l'Etat.
- Etudiants en situation de handicap: En outre, les étudiants en situation de handicap reconnue peuvent dorénavant bénéficier de bourses et de prêts pour un nombre maximum de deux semestres supplémentaires par cycle par rapport aux dispositions en vigueur pour des études de *Bachelor*, de *Master* et de doctorat, et pour un nombre maximum de quatre semestres supplémentaires par rapport aux dispositions en vigueur pour des études de cycle unique.
- Application d'une indexation des différentes bourses d'études: A partir de la rentrée académique 2017/2018, les montants des différentes bourses d'études (bourse de base, bourse de mobilité, bourse sociale et bourse familiale) varieront proportionnellement à l'évolution de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires calculée par le STATEC.

**Tableau 8 : Tableau des aides financières accordées depuis l'année académique 2009/2010**

Année académique	Nombre total d'étudiants bénéficiaires	Montants totaux payés en bourses, (en mio €)	Montants totaux accordés en prêts, (en mio €)
2009/2010	8.562	14,8	55,0
2010/2011	13.324	83,8	87,1
2011/2012	14.382	90,8	94,0
2012/2013	15.587	98,7	102,5
2013/2014 <sup>63</sup>	25.205	154,3	161,6
2014/2015 <sup>64</sup>	25.594	91,4	177,0
2015/2016	26.156	96,2	182,8

Source: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Etoffer l'offre des programmes publics et privés de l'enseignement supérieur constitue un autre moyen pour atteindre l'objectif national. Le nombre de formations du type court Brevet de technicien supérieur (BTS) accréditées était de 24 pour la rentrée académique 2016/2017 avec un total de 762 étudiants. S'y ajoute, depuis 2013/2014, un cycle d'études d'enseignement supérieur de type court sous forme de classes préparatoires aux concours d'accès des grandes écoles françaises

<sup>63</sup> L'augmentation significative des aides pour l'année académique 2013/2014 est due à l'arrêt dans l'affaire C-20/12 de la Cour de justice européenne qui rendait éligibles les enfants de travailleurs frontaliers.

<sup>64</sup> La diminution des montants payés en matière de bourses pour l'année académique 2014/2015 s'explique par l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

de commerce. Par ailleurs, 23 formations accréditées et offertes par des établissements d'enseignement supérieur privés ont été offertes lors de la rentrée académique 2016/2017.

Depuis plusieurs années, le besoin et l'opportunité de développer une formation médicale à l'Université du Luxembourg sont débattus. Depuis sa création en 2003, l'université offre un programme d'études qui est limité à la première année du premier cycle en médecine. Le Luxembourg a conclu des accords bilatéraux avec certaines universités afin de réserver un contingent fixe de places aux étudiants ayant accompli avec succès la première année à l'Université du Luxembourg en vue d'une poursuite des études médicales dans les universités partenaires. Cependant ces accords sont mis en cause puisque de nombreuses universités dans d'autres pays essaient de limiter le nombre d'étudiants étrangers. Suite à ces développements récents, le gouvernement a l'intention de développer les études universitaires de médecine au Luxembourg et de contribuer dans la pérennisation de l'approvisionnement en médecins au Luxembourg.

Le gouvernement continue à mettre en œuvre une politique renforcée de l'enseignement supérieur et de la recherche en termes de moyens financiers. Ainsi, les contributions financières pour le fonctionnement de l'Université du Luxembourg ont connu une progression considérable. La dotation de l'Etat pour le fonctionnement de l'université est passée de 72 millions d'euros (2009) à 101,6 millions (2012) pour atteindre 154,1 millions d'euros (2016). Avec la rentrée académique 2015/16, un total de 2.000 étudiants et quelques 1.600 chercheurs et personnel de recherche de l'Université du Luxembourg et des CRP se sont installés sur le site de Belval. A partir de l'année académique 2016/17, l'enseignement des *bachelors* de la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance de l'Université a lieu pour la première fois à Belval avec 1.000 étudiants supplémentaires qui sont venus s'ajouter aux 2.000 étudiants déjà présents. Les investissements pour la finalisation des travaux de construction et d'équipement de ces nouvelles infrastructures d'enseignement supérieur et de recherche sur le site de Belval se poursuivent avec un investissement total de quelque 800 millions d'euros (2010-2019). Le nombre d'étudiants a également augmenté de +25% entre 2009/2010 et 2016/2017.

**Tableau 9 : Nombre total d'étudiants à l'Université du Luxembourg par année académique**

Année	Nombre d'étudiants
2012/2013	6.308
2013/2014	6.231
2014/2015	6.309
2015/2016	6.189
2016/2017	6.153 (p)

Source: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

#### **4.5 Objectif « inclusion sociale » et principales mesures pour l'atteindre**

Objectif européen: « favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion. Cette population est définie comme étant le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et l'exclusion au regard de trois indicateurs (risque de pauvreté, dénuement matériel et fait de vivre dans un ménage sans emploi), les États membres étant libres de fixer leurs objectifs nationaux sur la base des indicateurs qu'ils jugent les plus appropriés parmi ceux-ci. »

### 4.5.1 Objectif national

Le gouvernement soutient les conclusions du Conseil européen concernant cet **objectif**<sup>65</sup> par des mesures contribuant à augmenter, notamment le taux d'emploi des femmes et celui des familles monoparentales en vue d'atteindre un taux d'emploi de 73% en 2020. L'accès à l'emploi crée les conditions pour favoriser l'inclusion sociale et constitue un rempart pour réagir contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la fois pour l'individu et pour la société en général.

### 4.5.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

Le gouvernement a continué de prendre des mesures destinées à moderniser la politique familiale, entre autres, en promouvant l'emploi et notamment l'emploi féminin, le maintien dans l'emploi en vue de l'indépendance financière des deux parents. En octobre 2016, la réforme du congé parental a été votée. Le nouveau congé parental est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2016. La réforme vise à répondre aux objectifs suivants: favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle; créer une relation solide entre l'enfant et ses parents; mieux répondre aux besoins des parents; augmenter la proportion des pères qui en profitent afin de favoriser l'égalité des chances; augmenter le nombre de personnes en général qui y ont recours. Dans le domaine de la politique de lutte contre l'exclusion sociale, le projet de loi relatif au revenu d'inclusion sociale (REVIS) a été déposé en janvier 2017 à la Chambre des Députés. Avec ce projet, le gouvernement souhaite réorganiser le dispositif du revenu minimum garanti (RMG). Les quatre objectifs de cette réforme sont de concrétiser une approche d'inclusion sociale, d'établir un système cohérent de politiques de stabilisation, d'activation sociale et de réinsertion professionnelle, d'agir contre la pauvreté des enfants et des familles monoparentales et de procéder à une simplification administrative.

La réalisation de l'objectif national est supportée par les mesures décrites ci-après ainsi que les mesures figurant sous l'objectif national « emploi » et « éducation » :

- Continuation de la politique de l'offre de structures d'accueil socio-éducatif pour enfants: L'offre de places agréées dans les services d'éducation et d'accueil d'enfants âgés de 0 à 12 ans s'élève à 53.110 places au 31.12.2016. Le Luxembourg a donc largement dépassé son objectif national qui était fixé à 35.000 places pour 2015.

- Sensibilisation des parents bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti (RMG) en vue de l'utilisation du « chèque-service accueil » : Le Luxembourg a atteint son objectif national car la sensibilisation a réussi auprès de la population cible (cf. ci-dessus).

- Augmentation du taux d'activation dans le cadre du dispositif du revenu minimum garanti (RMG) : Le nombre d'activités d'insertion professionnelles (AIP) organisées par le Service national d'action sociale (SNAS) ne cesse d'augmenter depuis 2007<sup>66</sup> et les statistiques administratives renseignent une stabilisation du nombre de personnes non dispensées des AIP<sup>67</sup>. Le taux d'activation pour 2016 reste avec 61,8% (2015: 59,1%) en-dessous du taux visé à l'horizon 2020 (64,3%), et le soutien de l'objectif par tous les moyens possibles reste indiqué. Le projet de loi instaurant le REVIS vise encore à renforcer l'activation des bénéficiaires de cette prestation qui remplacera le dispositif RMG. Le projet de loi prévoit notamment un budget de 15,8 millions

---

<sup>65</sup> Le gouvernement s'est fixé comme objectif une réduction du nombre de personnes menacées par la pauvreté ou d'exclusion sociale au Luxembourg de 6.000 personnes en 2020. Or, au niveau de la méthodologie, l'indicateur AROPE ne tient pas compte du facteur démographique et la démographie luxembourgeoise continue à augmenter de manière significative, même en temps de crise, de manière à ce que la nature relative de l'indicateur (en % de la population) engendre inévitablement une augmentation du nombre absolu des personnes concernées.

<sup>66</sup> 2007: 835; 2015: 1.520 ; 2016: 1.564

<sup>67</sup> 2007: 1.288; 2015: 2.573 ; 2016: 2.529

d'euros pour le financement du personnel encadrant auprès des organismes d'affectation qui mettent en oeuvre les mesures d'activation dans le cadre du REVIS.

- Promotion de mesures de nature à favoriser la transition des jeunes de la vie scolaire à la vie professionnelle et de nature à les motiver de renouer avec l'école : Le Service national de la jeunesse (SNJ) s'est investi dans la problématique des jeunes défavorisés, plus particulièrement les jeunes qualifiés « NEETs » et agit dans le cadre du dispositif « Garantie pour la jeunesse / volet activation », que le SNJ coordonne. Dans ce contexte, un total de 1.400 jeunes a pu profiter des offres du SNJ, à savoir les sessions d'informations, les ateliers pratiques et les programmes de service volontaire en 2016. Le service volontaire européen à court terme, qui est financé par Erasmus+, est un projet permettant à des jeunes ayant moins d'opportunités de faire une expérience de mobilité à l'étranger. Le SNJ a poursuivi ses travaux de recherche sur le phénomène des NEET. L'étude sera finalisée en 2017 et apportera des recommandations concrètes pour mettre en oeuvre des politiques publiques en faveur des jeunes en risque de marginalisation. Le budget annuel alloué aux mesures de transition du SNJ atteint les 3 millions d'euros.

- La loi sur l'aide sociale : Au cours de 2016, les 30 Offices Sociaux ont dispensé des secours financiers non remboursables pour un montant total de 3,3 millions d'euros. Cette mesure sera dotée d'un budget annuel approximatif de 18 millions d'euros (dont 50% sont à charge de l'Etat et 50% à charge des communes).

- Exclusion sociale liée au logement et stratégie nationale contre le sans-abrisme : Le gouvernement a continué la coordination de la mise en oeuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (2013-2020). En 2016, la collaboration interministérielle pour combattre l'exclusion liée au logement chez les jeunes et l'accompagnement de projets innovatifs pour des personnes sans-abri de longue durée (centre intégré pour personnes sans-abris âgées, centre d'accueil de jour bas seuil) ont été poursuivis. Une étude qualitative du projet « *housing first* » a montré des résultats positifs et une étude participative de consolidation du concept « *housing first* » a été initiée. Une évaluation à mi-parcours sur la mise en oeuvre de la stratégie nationale a été réalisée par le gouvernement au deuxième semestre 2016.

- Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) : Au Luxembourg, le FEAD permet de répondre à une situation de détresse au niveau alimentaire et au niveau des biens matériels de base. Il ressort du rapport annuel de mise en oeuvre que le montant total des dépenses publiques éligibles s'est élevé à environ 100.000 euros pour l'acquisition alimentaire et à 54.000 euros pour l'acquisition de l'aide matérielle de base. Au Luxembourg 9.243 personnes (54% de femmes et 46% d'hommes), réparties en 3.515 ménages, ont bénéficié de l'aide alimentaire et de l'aide matérielle de base.

### **Encadré 1 : Accueil des réfugiés et demandeurs de protection internationale au Luxembourg**

Face à l'arrivée de réfugiés au Luxembourg, un mandat pour la mise en place d'un plan d'urgence d'accueil des demandeurs de protection internationale (DPI) a été confié au Haut-commissariat à la protection nationale (HCPN) par le gouvernement. Le HCPN effectue ces travaux ensemble avec l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), qui coordonne l'accueil des réfugiés et des demandeurs de protection internationale et qui s'est vu renforcé en personnel, et en coopération étroite avec une multitude d'acteurs. La démarche s'inscrit dans un souci d'aboutir à la mise en place d'une politique migratoire responsable et solidaire afin de garantir un encadrement et une prise en charge adéquats de chaque réfugié arrivant sur le territoire luxembourgeois. Le Conseil de gouvernement a approuvé la planification d'urgence d'accueil qui prévoit à court et à moyen terme la mise en place de centres primo-accueil.

En 2016, le gouvernement a pourvu à la mise en place/accroissement de plusieurs services dont l'objectif commun est de favoriser l'intégration sociale des réfugiés au Luxembourg et de les préparer au marché de l'emploi. Il s'agit des initiatives suivantes:

- « Centre luxembourgeois pour l'intégration et la cohésion sociale » de la Croix-Rouge luxembourgeoise: Soutien des communes et des offices sociaux dans leur tâche d'autonomiser les personnes ayant le statut de réfugié politique.
- « Structure de Meubles » du Comité national de Défense sociale asbl (CNDS): Mise à disposition de meubles à des personnes vulnérables, y compris les familles réfugiées, et mise en œuvre de mesures d'activation qui incluent des personnes ayant obtenu le statut de réfugié.
- « Centre de Tri » *de Spëndchen asbl*: Collecte et redistribution de vêtements et mise en œuvre de mesures d'activation qui incluent des personnes ayant obtenu le statut de réfugié.
- « Agence Immobilière Sociale » de la Fondation pour l'Accès au Logement: Augmentation des capacités et gestion d'un stock de logements mis à disposition par le gouvernement pour les familles réfugiées.

En collaboration étroite avec les autorités publiques compétentes et le secteur privé, l'ADEM poursuit l'évaluation des compétences des demandeurs d'emploi réfugiés. Ces personnes peuvent bénéficier des offres de formation de l'ADEM et des partenariats externes figurant sous l'objectif national « emploi ».

Les mesures décrites sous l'objectif national « éducation », sous le volet du décrochage scolaire à l'attention des enfants issus de l'immigration, ont également permis d'intégrer efficacement les jeunes demandeurs de protection internationale. Pour les demandeurs et bénéficiaires de protection internationale adultes, un « Parcours d'intégration accompagné » a été mis en place. Celui-ci pose les jalons de l'intégration dès les premières semaines après l'arrivée des personnes sur le territoire luxembourgeois. Il part du principe qu'une intégration bien préparée repose sur deux éléments, à savoir l'apprentissage des langues nationale et administratives ainsi que la compréhension du fonctionnement de la vie quotidienne au Luxembourg.

## **5. Utilisation des fonds structurels**

### ***5.1 Coordination avec les fonds structurels***

La coordination entre le PNR et les Fonds structurels s'impose du fait que la stratégie Europe 2020 comporte un programme d'action communautaire. Les projets développés et soutenus par les financements communautaires dans le cadre des fonds structurels sont appelés à contribuer aux objectifs Europe 2020. Pour le programme « Compétitivité régionale et emploi 2007-2013 (CRE) » - volet FEDER, des efforts ont été faits pour soutenir les objectifs européens et nationaux arrêtés par le Luxembourg, et en particulier la priorité 1-objectif 1 et la priorité 2-objectif 3. Le programme FEDER-CRE représente des engagements et investissements publics de 85 millions d'euros éligibles, dont 21,8 millions de fonds communautaires cumulés sur la période 2007-2013 au niveau des priorités du PNR et de la stratégie Europe 2020. Ces investissements, en ligne avec les objectifs du PNR, correspondent à 83,2% de l'enveloppe FEDER-CRE du Luxembourg pour 2007-2013. Ainsi, 50 projets ont été cofinancés dans le domaine de la RDI par le FEDER pour 15,3 millions, et 13 projets dans le domaine de l'énergie renouvelable pour 6,4 millions d'euros.

Les thèmes des programmes de la coopération territoriale européenne (CTE) ont été définis sur base de la stratégie Europe 2020. Pour les projets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux avec participation luxembourgeoise approuvés dans les programmes INTERREG A, B et C, les principaux domaines d'intervention sont le domaine de la R&D (innovation) avec 13 projets pour un montant FEDER total de 2,6 millions, et le domaine changement climatique et énergie (climat, environnement, transport) avec 22 projets pour un montant de 5 millions d'euros (montant approuvé en faveur du partenaire luxembourgeois).

Le programme opérationnel du Fonds social européen (FSE) de la période de programmation 2007-2013 s'inscrivait déjà dans les priorités de la stratégie européenne de l'emploi et ciblait les populations vulnérables (jeunes, personnes âgées, femmes et personnes très éloignées du marché du travail). La répartition financière de base entre les trois axes du programme (inclusion durable dans le marché de l'emploi - 38,4% de l'enveloppe initiale ; augmentation de l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises - 38,4% de l'enveloppe initiale ; renforcement du capital humain - 19,2% de l'enveloppe initiale) a été modifiée en 2011 et lors de la prolongation du programme en 2015. Ces adaptations visaient à mieux aligner les investissements du FSE avec les objectifs de la stratégie Europe 2020, appliquée depuis 2010, avec les recommandations spécifiques émises pour le Luxembourg par le passé et avec les besoins changeants du marché du travail luxembourgeois. Ces modifications ont notamment bénéficié aux projets destinés aux jeunes et les personnes très éloignées du marché du travail.

### ***5.2 Priorités de financement pour la période 2014-2020***

Pour le cadre stratégique commun 2014-2020, et suivant les recommandations de la Commission européenne, l'Autorité de gestion du FEDER a décidé de concentrer ses interventions sur deux axes prioritaires, reprenant les objectifs thématiques n°1 «renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation» et n°4 «soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans l'ensemble des secteurs». Par ailleurs, il est prévu d'utiliser un investissement territorial intégré (ITI) se nourrissant des thématiques des deux axes dans le respect de la réglementation et du développement urbain durable. Les domaines d'intervention proposés par le Luxembourg sont cohérents avec les recommandations de la Commission et assureront une continuité avec la période de programmation actuelle, déjà en ligne avec la stratégie Europe 2020. Le programme

opérationnel « Investissement pour la croissance et l'emploi » pour la période 2014-2020 a été adopté par la Commission européenne en date du 15 décembre 2014. Un premier appel à projets a été lancé en 2015, dont 11 projets ont été sélectionnés jusqu'à fin février 2017 pour un montant total de 25,6 millions d'euros (FEDER 10,3 millions), qui peuvent être répartis sur deux axes comme suit :

**Tableau 10 : Appel à projets – projets sélectionnés (février 2017)**

	Coût total (mio €)	FEDER (mio €)
Axe 1 « renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation »	11,4	4,6
Axe 2 « soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans l'ensemble des secteurs »	14,2	5,7
Total	25,6	10,3

Source : Ministère de l'Economie

La mise en œuvre des mesures et actions développées en faveur d'une insertion professionnelle durable, du maintien dans la vie active et de l'inclusion sociale sont soutenues par le programme opérationnel 2014-2020 du Fonds social européen (FSE). En effet, le nouveau programme opérationnel cible davantage les jeunes de moins de 30 ans, y compris ceux issus de l'immigration, la Garantie pour la jeunesse, les personnes très éloignées du marché de l'emploi (en vue d'un renforcement de l'inclusion sociale) et les demandeurs d'emploi et les salariés âgées de plus de 45 ans. Ainsi des projets FSE ciblent particulièrement les nouveaux métiers (TIC et emplois verts) et l'entrepreneuriat.

## 6. Questions institutionnelles et rôle des parties prenantes

### 6.1 Appropriation nationale

En vue de renforcer la transparence et d'encourager l'appropriation nationale des réformes, le gouvernement a associé étroitement la Chambre des Députés et les partenaires sociaux dans le semestre européen en 2017:

- lors de la semaine du semestre européen autour de la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays (fin avril 2017), le gouvernement a présenté à la Chambre des Députés le PNR et PSC avant la soumission à la Commission européenne.
- les partenaires sociaux ont été impliqués dans le cadre du dialogue social national sous l'égide du Conseil économique et social (CES). En février 2017, une première réunion a inauguré le nouveau cycle annuel de concertation. Au cours de la deuxième réunion en mars, les discussions ont porté sur les principaux messages à tirer du rapport pays 2017 pour le Luxembourg qui a été publié par la Commission européenne ainsi que sur les priorités en vue de l'élaboration du PNR<sup>68</sup>.

### 6.2 Communication

Des études ont montré que la résistance qui se crée à l'égard des réformes est entre autres liée au fait que l'incertitude à l'égard des bénéfices futurs attendus des dites réformes est souvent supérieure à l'incertitude relative aux coûts engendrés. Le gouvernement attache un intérêt particulier à ce défi et compte poursuivre ses efforts de communication.

Les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie Luxembourg 2020 doivent également faire l'objet d'un processus de suivi, de compte rendu et d'évaluation efficaces. Certains indicateurs structurels utilisés pour dresser un suivi quantitatif de la stratégie de Lisbonne avaient tendance à ne pas suffisamment tenir compte des spécificités nationales du Luxembourg. Le Comité de coordination tripartite a donc estimé en 2003 qu'il s'avérait opportun de publier annuellement un tableau de bord national de la compétitivité. L'édition la plus récente de ce tableau de bord, qui a été publiée fin 2016, dresse ainsi un état des lieux détaillé de la position du Luxembourg comparée aux autres Etats membres de l'UE<sup>69</sup>. Une révision de ce tableau de bord national s'est avéré être nécessaire, après plus de dix ans d'utilisation. En effet, au fil des années, plusieurs indicateurs ne sont plus adaptés, d'autres ont été remplacés par de nouveaux indicateurs de meilleure qualité statistique ou n'ont plus pu être mis à jour. Une révision de ce tableau de bord national a récemment été préparée au sein du Conseil économique et social qui a adopté à l'unanimité en juillet 2016 son avis sur le système d'indicateurs national<sup>70</sup>. Ce dernier constituera le nouveau tableau de bord modernisé et structuré pour le Luxembourg qui devrait être opérationnel en 2017.

---

<sup>68</sup> Pour plus de détails : <http://www.ces.public.lu/fr/semestre-europeen-2017.html>

<sup>69</sup> MINISTERE DE L'ECONOMIE, *Le tableau de bord de la compétitivité*, in Bilan compétitivité 2016, Perspectives de politique économique n°31, Luxembourg, octobre 2016

Pour plus de détails : <http://www.gouvernement.lu/6360474/ppe-031-fr.pdf#page=66>

<sup>70</sup> CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Avis - Le système d'indicateurs national*, Luxembourg, 2016

Pour plus de détails: <https://ces.public.lu/fr/avis/politique-generale/2016-indicateurs.pdf>



**Pour de plus amples informations, veuillez contacter:**

Ministère de l'Économie  
19-21 Boulevard Royal  
L-2449 Luxembourg

[observatoire@eco.etat.lu](mailto:observatoire@eco.etat.lu)  
<http://www.gouvernement.lu/odc>

Luxembourg, avril 2017