CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2012-2013

TO/PR

P.V. FI 31
P.V. ECEES 15

Commission des Finances et du Budget

et

Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

Procès-verbal de la réunion du 26 avril 2013

Ordre du jour :

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

*

Présents : M. François Bausch, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Haupert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Georges Engel, M. Jacques-Yves Henckes, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Claude Meisch, M. Robert Weber, membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

M. Luc Frieden, Ministre des Finances
M. Romain Heinen, Mme Véronique Piquard, du Ministère des Finances

M. Etienne Schneider, Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur
M. Serge Allegrezza, M. Pierre Thielen, du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Claude Haagen, membre de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission des Finances et du Budget, M. Alex Bodry, Président de la Commission de l'Economie, du Commerce

extérieur et de l'Economie solidaire

*

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

Les documents qui seront présentés sont distribués à l'assistance.[1]

Le programme de stabilité et de croissance 2013 (PSC)

Monsieur le Ministre des Finances concède que les deux programmes PSC et PNR sont liés. Il s'avère néanmoins pratiquement impossible, par la nature même de ces deux programmes, de les examiner ensemble. Tandis qu'au niveau communautaire le PSC est discuté de manière séparée par les ministres des finances, le PNR ne peut être confiné à un ressort déterminé, mais touche à une série de domaines politiques des plus divers.

La situation économique morose a une incidence évidente sur les finances publiques – l'orateur renvoie au tableau reproduit à la page 6 du PSC actualisé.

Monsieur le Ministre souligne que ces chiffres de la croissance ne sont pas à comparer en premier lieu avec ceux des pays voisins, mais avec ceux auxquels le système politico-économique du Luxembourg s'était habitué.

L'orateur attire l'attention de l'assistance sur l'importance de la stabilité de la zone euro pour l'économie luxembourgeoise et partant pour ses recettes fiscales. Le PSC qu'il présente est fortement tributaire des évolutions que connaîtra le secteur financier européen et luxembourgeois. Il est crucial pour le Luxembourg de pouvoir continuer à compter sur un secteur financier solide. Le programme qu'il présente présuppose une telle stabilité du secteur financier. Certains événements inattendus pourraient complètement bouleverser ses pronostics.

Monsieur le Ministre constate que la politique du Gouvernement de comprimer les dépenses publiques a amorcé une tendance à la baisse du **déficit public**. Cette politique sera poursuivie. L'objectif est de réduire le déficit de l'Etat central qui, à ce stade, se situe à près d'un milliard d'euros et se situera à 870 millions d'euros en 2014.

L'orateur tient à signaler un revirement de tendance pour ce qui est de l'évolution de l'excédent de la Sécurité sociale, désormais orienté à la baisse. C'est ainsi que s'expriment non seulement la situation changée sur le marché du travail, mais notamment les conséquences du revirement démographique pronostiqué depuis longue date (bien plus de personnes qui prennent leur retraite).

La nouvelle détérioration de la situation des finances publiques escomptée à partir de l'année 2015 s'explique par la fin du régime actuel de la TVA appliqué au commerce électronique. Ce bouleversement se chiffre, dans sa première année, par une perte de recettes TVA générées par le commerce électronique d'environ 600 millions d'euros et, dans sa deuxième année, par une perte de 700 millions d'euros.

La détérioration des finances publiques aura lieu nonobstant la réforme fiscale annoncée par le Gouvernement et notamment l'augmentation du taux de la TVA annoncée par le Premier Ministre lors de sa déclaration sur l'état de la nation pour compenser tant soit peu cette fin de

[1] Ces documents sont joints en annexes au présent procès-verbal

régime. La prévision du PSC actualisé tient compte de cette réforme fiscale annoncée et la chiffre à des recettes supplémentaires de l'ordre de 400 millions d'euros.

Monsieur le Ministre souligne que le Gouvernement est d'avis que le solde de l'administration publique devrait atteindre l'équilibre au plus tard en 2016-2017. La politique de consolidation budgétaire sera donc poursuivie systématiquement tout en tenant compte des réalités économiques.

Monsieur le Ministre rappelle que des mesures radicales, comme l'annulation de certains projets d'investissements, n'auraient qu'un effet d'économie à retardement de parfois plusieurs années. En effet, des projets en cours de réalisation ne peuvent raisonnablement être arrêtés du jour au lendemain.

Monsieur le Ministre insiste sur la notion de solde structurel exprimée en pourcentage du PIB nominal, puisqu'elle permet de faire abstraction de certains phénomènes conjoncturels. Cette valeur indique que le Gouvernement atteindra son objectif à moyen terme d'un solde structurel positif de 0,5% dès l'année en cours. Grâce aux programmes de consolidation budgétaire réalisés la trajectoire va dans la bonne direction. De nouvelles mesures structurelles de réduction des dépenses publiques ne sont ainsi pas prévues pour l'année 2014, une stricte rigueur budgétaire continuera toutefois à être d'application et des efforts supplémentaires du côté des dépenses devront être réalisés dans les années 2015 et 2016.

La **dette publique** se situe actuellement à 11 milliards d'euros. Cette somme correspond à 23% du PIB luxembourgeois. Sans l'emprunt contracté pour secourir la Banque générale du Luxembourg (BGL), cette somme ne se situerait qu'à 9 milliards d'euros. Cette dette continuera à augmenter en fonction de la persistance du déficit de l'administration centrale. Une vente de la participation de l'Etat à la BGL permettrait de réduire la dette publique de l'ordre de 4 points de pourcent.

Le PSC qui vient d'être présenté sera notifié aujourd'hui à la Commission européenne qui avisera ce programme et formulera des recommandations. Monsieur le Ministre suggère qu'un débat soit organisé au mois de juin sur ces recommandations qui seront adressées au Luxembourg.

Le programme national de réforme 2013 (PNR)

Monsieur le Président de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire précise qu'également le PNR sera avisé par la Commission européenne et juge utile qu'une discussion ait aussi lieu sur les recommandations qui seront adressées au Luxembourg sur base de ce programme.

Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur souligne que l'objectif du PNR est de relancer la croissance, tout en rappelant que le rôle qui lui incombe dans l'élaboration de ce programme se limite largement à celui d'un instigateur et coordinateur des multiples réformes à mettre en œuvre par les différents ministères.

L'orateur renvoie aux principales données concernant la situation économique du pays et tient notamment à souligner que le système de prévoyance sociale du Luxembourg se fonde sur une croissance annuelle moyenne de 4%, de sorte que les taux de croissance actuels devraient fortement préoccuper non seulement le monde politique.

Ce troisième PNR tient compte des cinq recommandations de la Commission européenne adoptées par le Conseil :[2]

[2] Voir document joint en annexe au présent procès-verbal

1) La première recommandation a traité des finances publiques (voir supra).

2) La seconde recommandation a invité à « renforcer l'incidence de la réforme des pensions proposée *(… et)* à prendre des mesures complémentaires ». Des projets de loi à ce sujet sont en élaboration ou viennent d'être finalisés (réforme du Code de la sécurité sociale et réforme de la préretraite solidarité).

3) La troisième recommandation visait le système de fixation des salaires « afin de préserver la compétitivité de l'économie luxembourgeoise à long terme, dans un premier temps en maintenant le délai actuel d'un an entre chaque indexation au-delà de 2014 et en réduisant l'incidence de l'énergie et d'autres éléments fluctuants sur l'indice de référence ».

   Monsieur le Ministre rappelle la solution adoptée et d'application jusqu'en 2014 qui prévoit des échéances annuelles fixes du versement des tranches indiciaires. Ce sera à la prochaine coalition gouvernementale de décider d'éventuelles nouvelles mesures dans ce domaine. Entre-temps, le Ministère de l'Economie réalise une série d'études scientifiques sur cette problématique. L'orateur renvoie à des études réalisées ou en voie de réalisation par l'Observatoire de la formation des prix.

4) La quatrième recommandation visait le chômage des jeunes et invitait à renforcer « la participation des parties prenantes et en adoptant des mesures supplémentaires (…) matière d'éducation et de formation, en particulier à l'égard de ceux ayant un faible niveau d'études ».

   L'orateur renvoie à une série de mesures prises ou lancées (Plan d'action pour l'emploi jeunes, mesures en faveur de l'emploi jeunes avec les contrats d'appui emploi, projet de l'ADEM « coup de pouce », maisons de l'orientation, école de la deuxième chance, réforme de l'ADEM, réforme de la formation professionnelle, garantie jeunes, etc.).

5) La cinquième recommandation traitait des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

   Monsieur le Ministre explique que le plan d'action « réduction CO2 » du Gouvernement est en voie de révision et qu'il présentera ce deuxième plan d'action au courant du deuxième semestre 2013. Il cite différentes mesures que ce plan comportera, notamment la réalisation du « Tram » dans la capitale comme un élément de la stratégie de la mobilité durable permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'augmentation, en août 2012, des accises perçues sur les carburants aurait été une des mesures destinées à freiner l'émission de CO2 au même titre que la réduction de l'abattement d'impôt pour frais de route.

Monsieur le Ministre rappelle que le Luxembourg s'était également fixé cinq objectifs nationaux :

1) La réalisation d'efforts substantiels dans l'innovation et dans la recherche du développement (RDI) n'évolue pas de la manière souhaitée. Tandis que les objectifs dans le domaine de la recherche publique se développent tels que souhaités, les investissements du secteur privé dans la RDI reculent. Il s'agit d'une des conséquences de la crise financière et économique.

   Chaque année, l'Etat subventionne l'effort RDI par environ 250 millions d'euros. Afin d'obtenir un emploi plus efficace de ces sommes, notamment du côté public, une

série de réformes ont été réalisées ou sont en cours (réforme du Fonds National de la Recherche, réorganisation des Centres de la recherche public, introduction de contrats de performance avec tous ces acteurs de la recherche).

2) L'objectif « éducation nationale » est double. Il s'agit, d'une part, de réduire le pourcentage de jeunes terminant leur scolarité sans diplôme en-dessous de la barre de 10%. Avec environ 9%, cet objectif vient d'être atteint. Il s'agit maintenant de continuer sur cette voie. D'autre part, le but est de promouvoir la formation supérieure de la population et de parvenir en 2020, dans la tranche d'âge des 30 à 34 ans, à 66% de diplômés universitaires. Ce objectif est loin d'être atteint, mais l'évolution pointe dans la bonne direction (près de 50%).

3) L'objectif « changement climatique » se subdivise en trois domaines.

   Premièrement, la réduction des émissions CO2 : le succès à ce niveau est largement dû à la récession économique et la réduction de l'activité économique, notamment dans le secteur industriel. Pour le reste, des accords volontaires ont été obtenus visant à réduire la consommation d'énergie dans les entreprises.

   Deuxièmement, l'augmentation de la part de l'énergie consommée produite à partir de sources renouvelables (11% en 2020) : en 2010, une part de 2,8% a été atteinte. De grands efforts restent à réaliser.

   Troisièmement, l'amélioration de l'efficacité énergétique : l'objectif national était de s'améliorer jusqu'en 2016 de 14,06%. Cet objectif a déjà été atteint. Monsieur le Ministre s'est donc fixé un objectif plus ambitieux pour l'année 2016. La transposition de la directive sur l'efficacité énergétique sera l'occasion pour la mise en œuvre d'une série de mesures supplémentaires concourant à cet objectif, comme l'obligation donnée aux gestionnaires de réseau de parvenir annuellement auprès de leurs clients à une économie d'énergie de l'ordre de 1,5%.

4) L'objectif « emploi » est d'augmenter à 73%, en 2020, la part de la population active (67,4% en l'an 2000). Actuellement, ce taux d'emploi se situe à 71,4%. Une série de mesures supplémentaires devraient permettre d'atteindre cet objectif.

5) La réduction de la population exposée au « risque de pauvreté », jusqu'en 2020 de 6.000 personnes, semble s'avérer une tâche ardue en raison de la persistance des conséquences de la crise financière et économique.

   En 2010, 17,1% de la population était exposée à ce risque. Actuellement, ce taux se situe à 16,8%. En 2009, 85.000 personnes étaient concernées, 83.000 personnes en 2010 et 84.000 personnes en 2011. Toutefois, avant la crise, en 2008, seulement 72.000 personnes étaient concernées. Une série d'initiatives sont prévues ou ont été mises en place pour atteindre cet objectif.

*

Constatant que plus aucune question ne semble s'imposer, Messieurs les Présidents clôturent la réunion.

Luxembourg, le 3 juin 2013

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président de la Commission des Finances
et du Budget,
Michel Wolter

Le Président de la Commission de
l'Economie, du Commerce extérieur et de
l'Economie solidaire,
Alex Bodry

Annexes :

1) 14e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2013-2016, 35pp ;
2) Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, *Luxembourg 2020,* Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2013, 60pp ;
3) Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015, 6pp.

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

14e ACTUALISATION DU PROGRAMME DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG POUR LA PERIODE 2013-2016

Luxembourg, le 24 avril 2013

TABLE DES MATIERES

I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE 3

II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES 7

II.1. LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN 2013 7
II.2. PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES : L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL 7
II.3. PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES À MOYEN TERME 2014-2016 8

III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE 9

III.1. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE 9
III.2. OBJECTIF BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME 10
III.3. LA SITUATION BUDGÉTAIRE EN 2012 ET EN 2013 12
III.4. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2014-2016 14
III.5. LA DETTE PUBLIQUE 17
III.6. ANALYSE DE SENSIBILITÉ 19
III.7. COMPARAISON AVEC LE PROGRAMME DE STABILITE ANTERIEUR 20

IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES 22

V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES 24

VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES 27

ANNEXE STATISTIQUE 31

I. ORIENTATIONS GENERALES ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

La 14e actualisation du programme de stabilité (PSC) est établie pour la période 2013-2016. Elle s'inscrit dans un contexte macroéconomique difficile. L'économie de la zone euro reste en récession en 2013. La crise financière et la crise de la dette souveraine ont été maîtrisées par la mise en œuvre déterminée de politiques de stabilisation, et la matérialisation de risques « catastrophiques » tel qu'un éclatement de la zone euro a été évitée. Néanmoins, la crise aura d'importantes ramifications sur le fonctionnement de nos économies et en particulier sur le fonctionnement des marchés financiers dont les effets sur la croissance économique à long-terme restent incertains à ce stade.

Au Luxembourg, la crise a réduit de moitié le potentiel de croissance de l'économie. La faible croissance économique et l'augmentation du chômage ont réduit les marges de manœuvre de la politique budgétaire. Le secteur financier, qui est le « moteur » de la croissance de l'économie luxembourgeoise, s'est avéré être très résilient face à la crise. Néanmoins, les nombreuses mesures de stabilisation entreprises depuis 2008 et les réformes de l'architecture financière internationale ont et auront encore à l'avenir davantage de conséquences pour l'évolution de l'industrie financière à l'échelle globale et partant pour le secteur financier luxembourgeois qui devra par conséquent continuer à s'adapter à ce nouvel environnement.

En 2009-2010, le Gouvernement a utilisé ses marges de manœuvre budgétaires pour mettre en œuvre une politique budgétaire orientée rigoureusement vers la stabilisation macroéconomique et la protection des couches de population vulnérables contre les effets négatifs de la croissance. Confronté à la persistance de la crise économique et soucieux d'éviter une trop forte dégradation structurelle des finances publiques, le Gouvernement a mis en œuvre depuis 2011 une politique de consolidation budgétaire prudente.

En 2013, le solde budgétaire de l'administration publique est estimé à -341 millions d'euros, soit -0,7% du PIB. Le solde structurel se chiffre à +0,7% du PIB, soit une amélioration de 0,3 points de pourcent par rapport à 2012. Ainsi, il est prévu que le Luxembourg atteindra en 2013 son objectif budgétaire à moyen-terme d'un solde structurel de +0,5% du PIB. La stabilisation du solde budgétaire nominal et l'amélioration sous-jacente du solde structurel reflètent notamment la mise en œuvre d'un paquet de mesures de consolidation budgétaire dont l'impact est estimé à 952 millions d'euros (2,1% du PIB) par rapport à un scénario à politique inchangée.

En 2014, il est prévu que le solde budgétaire de l'administration publique atteindra -270 millions d'euros, soit -0,6% du PIB. Le solde structurel se détériore légèrement et atteint +0,6% du PIB. Malgré cette légère détérioration, le Luxembourg continuera à respecter son objectif budgétaire à moyen terme. La stabilisation de la situation budgétaire tant d'un point de vue nominal que structurel reflète

d'un côté l'amélioration de la situation conjoncturelle et d'un autre côté les effets durables des mesures de consolidation budgétaire décidées en 2012 et 2013.

Or, à partir de 2015, la tendance à la stabilisation de la situation budgétaire est renversée par l'entrée en vigueur d'un changement de régime en matière d'imposition du commerce électronique. En effet, à partir de 2015, les recettes de TVA sur le commerce électronique seront affectées aux budgets des Etats membres en vertu du principe de résidence des consommateurs de ces services, alors que jusqu'en 2015, la règle d'affectation est basée sur le lieu de résidence du prestataire de service. L'impact négatif de ce changement sur les recettes publiques est estimé à 700 millions d'euros (1,4% du PIB) par rapport à un scénario à politique inchangée. Afin de compenser partiellement cette perte de recettes et afin d'en atténuer les conséquences sur le solde budgétaire, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé une augmentation de la TVA avec effet au 1er janvier 2015, dans le cadre d'une réforme fiscale plus large.

Par conséquent, le PSC prévoit un déficit de l'administration public de l'ordre de 650-680 millions d'euros, ou -1,3% du PIB en 2015-2016. Le solde structurel correspondant se chiffre à -1,1% du PIB en 2016, soit un écart de l'ordre de 1,5 points de pourcent par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme. En outre de l'augmentation de la TVA à partir de 2015, le Gouvernement devra donc spécifier des mesures de consolidation budgétaires supplémentaires ayant un impact structurel de 1,5% du PIB sur le solde budgétaire de l'administration publique afin de renouer avec une trajectoire d'ajustement compatible avec les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance et afin d'assurer le retour rapide à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 ou en 2017 au plus tard.

Dans ce contexte, il convient également de soulever que le Gouvernement a aussi annoncé une réforme du cadre budgétaire. Cette réforme sera mise en œuvre par étapes. La première étape, qui vise notamment à transposer en droit luxembourgeois le « Pacte budgétaire » ainsi qu'un certain nombre d'éléments du « 6-pack » entrera en vigueur au 1er janvier 2014.

En 2013, la dette publique se chiffre à 10,9 milliards d'euros, soit 23,8% du PIB. Elle augmentera au cours de la période 2014-2016 pour atteindre 27,9% du PIB en 2016. En avril 2013, le Gouvernement a annoncé sa décision de principe de céder à court ou moyen terme sa participation dans la banque BGL BNP Paribas si les conditions auxquelles une éventuelle cession puisse être réalisée sont acceptables pour le Gouvernement. En cas de cession de la participation, la dette publique contractée pour financer la prise de participation de l'Etat en 2008 pourra être remboursée, ce qui réduira le ratio de la dette publique de l'ordre de 4,5% du PIB. Dans ce contexte, il convient d'ailleurs de rappeler que l'Etat luxembourgeois détient des participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales qui sont valorisées à environ 10% du PIB, et il convient aussi de rappeler que les excédents de la sécurité sociale sont transférés à une réserve de compensation dont l'encours se chiffre actuellement à 27,5% du PIB.

Il convient de relever que la réforme du système de pension entrée en vigueur au 1er janvier 2013 contribue à la viabilité des finances publiques en réduisant significativement les dépenses publiques liées au vieillissement démographique et partant les passifs implicites par rapport à un scénario de politique inchangée.

Par ailleurs, le Gouvernement a entrepris d'autres réformes ayant une incidence positive sur l'évolution des finances publiques, en particulier une modulation du système de l'indexation automatique des salaires et une réforme de la fonction publique ainsi que du régime de préretraite-solidarité.

FINANCES PUBLIQUES	2012			2013			2014			2015			2016		
	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 %
RECETTES TOTALES	**18,725**	**42,1**	**5,7**	**19,520**	**42,6**	**4,2**	**20,430**	**42,7**	**4,7**	**21,051**	**42,5**	**3,0**	**22,099**	**42,8**	**5,0**
dont:															
Impôts sur la production et les importations (i. indirects)	5,512	12,4	9,5	5,791	12,6	5,1	6,034	12,6	4,2	5,937	12,0	-1,6	6,163	11,9	3,8
dont : TVA e-commerce	0,719	1,6	31,7	0,810	1,8	12,7	0,860	1,8	6,2	0,214	0,4	-75,1	0,226	0,4	5,6
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (i. directs)	6,280	14,1	4,6	6,638	14,5	5,7	6,966	14,6	4,9	7,331	14,8	5,3	7,726	14,9	5,4
Cotisations sociales	5,318	12,0	4,6	5,503	12,0	3,5	5,764	12,1	4,7	6,033	12,2	4,7	6,358	12,3	5,4
DEPENSES TOTALES	**19,082**	**43,0**	**7,2**	**19,861**	**43,3**	**4,2**	**20,700**	**43,3**	**4,2**	**21,705**	**43,8**	**4,9**	**22,783**	**44,1**	**5,0**
dont:															
Investissement public	1,721	3,9	8,7	1,555	3,4	-9,6	1,585	3,3	1,9	1,659	3,4	4,7	1,686	3,3	1,6
Prestations sociales	9,007	20,3	6,6	9,495	20,7	5,4	9,974	20,9	5,0	10,420	21,0	4,5	10,987	21,3	5,4
Consommation intermédiaire	1,726	3,9	13,0	1,767	3,9	2,4	1,817	3,8	2,9	1,900	3,8	4,5	2,000	3,9	5,3
Rémunération des salariés	3,591	8,1	5,6	3,775	8,2	5,1	3,986	8,3	5,6	4,192	8,5	5,2	4,364	8,4	4,1
SOLDE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	**-0,357**	**-0,8**		**-0,341**	**-0,7**		**-0,270**	**-0,6**		**-0,654**	**-1,3**		**-0,684**	**-1,3**	
Solde de l'administration centrale	-1,155	-2,6		-1,024	-2,2		-0,875	-1,8		-1,181	-2,4		-1,136	-2,2	
Solde des administrations locales	0,041	0,1		-0,002	0,0		0,008	0,0		-0,009	0,0		-0,008	0,0	
Solde de la Sécurité sociale	0,757	1,7		0,687	1,5		0,597	1,2		0,537	1,1		0,459	0,9	
SOLDE STRUCTUREL *(en % du PIB nominal)*		**0,4**			**0,7**			**0,6**			**-0,3**			**-1,1**	
DETTE PUBLIQUE BRUTE	**9,231**	**20,8**		**10,903**	**23,8**		**12,403**	**25,9**		**13,403**	**27,1**		**14,403**	**27,9**	

INDICATEURS MACROECONOMIQUES	2012	2013	2014	2015	2016
CROISSANCE					
PIB réel (en %)	0,3	1,0	2,2	1,7	3,4
PIB nominal (en %)	4,2	3,2	4,4	3,5	4,4
PIB nominal (niveau, en mia euros)	44,426	45,831	48,828	49,502	51,682
EVOLUTION DES PRIX					
Inflation IPCN (en %)	2,7	1,9	1,8	2,8	2,1
EMPLOI					
Croissance de l'emploi intérieur (en %)	2,1	1,7	1,3	2,3	1,9
Taux de chômage (définition ADEM, en %)	6,1	6,7	6,8	6,6	6,5

Note *: Le Gouvernement affirme son engagement d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus structurel de 0,5% du PIB en 2016 ou 2017 au plus tard. Outre les mesures annoncées dans le présent programme, des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires seront spécifiées par le gouvernement issu des élections législatives de mai 2014 afin de réaliser cet objectif.*

II. SITUATION ECONOMIQUE ET PREVISIONS MACROECONOMIQUES

II.1. La situation économique en 2013

Après une croissance réelle du PIB de 0,3% en 2012, les perspectives économiques restent atones en 2013 avec une croissance réelle estimée à 1,0%. Ce taux de croissance reste bien en deçà des niveaux observés avant l'éclatement de la crise en 2008 (+5,0% en moyenne entre 1995 et 2007). La persistance de cette tendance s'explique par plusieurs facteurs, notamment :

- Une croissance économique mondiale moins dynamique que prévue;
- Des incertitudes sur la croissance en Europe (la Commission européenne prévoit un taux de croissance de -0,3% dans la zone euro en 2013);
- Des incertitudes liées aux effets sur l'économie réelle de la refonte de l'architecture du secteur financier en Europe.

La légère reprise de la croissance au Luxembourg en 2013 s'explique ainsi principalement par la demande nationale et une variation positive des stocks.

Par ailleurs, le scénario central du PSC est basé sur l'hypothèse d'un dénouement ordonné de la crise de la dette souveraine européenne et une stabilisation de la situation économique et financière dans les pays « périphériques ».

L'inflation (l'indice des prix « national », IPCN) infléchit davantage en 2013, passant de 2,7% en 2012 à 1,9% en 2013, notamment sous l'effet modérateur de la modulation du système d'indexation automatique des salaires introduite en 2012 ainsi que d'une modération au niveau des prix administrés. La reprise économique moins dynamique et une tendance à la hausse moins prononcée des prix pétroliers ont également contribué à ce fléchissement.

Sous l'impulsion d'un secteur financier national dynamique (en dépit de tendances contraires ailleurs en Europe), la création d'emplois continue d'afficher une tendance positive avec un taux de croissance de l'emploi total intérieur de 1,7% en 2013 après une hausse de 2,1% en 2012. Or, le taux de chômage ne cesse d'augmenter, passant de 5,4% en 2012 à 5,9% en 2013 selon la définition harmonisée de Eurostat. L'augmentation du chômage en dépit d'une croissance relativement forte de l'emploi intérieur suggère que le marché du travail est caractérisé, au moins partiellement, par une inadéquation entre l'offre et la demande de travail.

II.2. Prévisions macroéconomiques : l'environnement international

La présente actualisation du PSC est basée sur les hypothèses externes communes publiées dans la prévision d'hiver de la Commission européenne du 22 février 2013. Ainsi, en 2013, la

croissance économique dans l'UE s'élève à 0,1% alors que la zone euro reste en récession (-0,3%). En 2014, aussi bien l'UE que la zone euro renoueront avec la croissance : 1,6% pour l'UE et 1,4% pour la zone euro. En fin de période 2015-2016, il est supposé que la zone euro atteindra le haut du cycle avec un taux de croissance de 2,0% en 2015, suivi par un léger tassement en 2016 avec une croissance de 1,6%.

En outre, le PSC est établi en faisant l'hypothèse d'un maintien de conditions accommodantes sur les marchés financiers internationaux, qui évolueront sur une trajectoire positive en conformité avec l'hypothèse de haut du cycle en fin de période.

L'évolution des prix pétroliers et du taux de change de l'euro sont sujets à un degré élevé d'incertitude. Pour les besoins du PSC, les hypothèses techniques suivantes sont adoptées : le prix du pétrole est fixé à USD 108,6 pour un baril de la qualité « Brent » et le taux de change EUR/USD varie entre à 1,28-1,30 au cours de la période 2014-2016.

Compte tenu des conditions macroéconomiques tamisées et des risques limités d'inflation à court terme, les taux d'intérêt ne vont graduellement remonter qu'à partir de 2015 avec les taux d'intérêt à court terme passant à 2,0% en 2016 (à partir de 0,2% 2013-2014) et les taux d'intérêt à long terme passant à 3,5% en 2016 (à partir de 3,0% e 2013-2014).

II.3. Prévisions macroéconomiques à moyen terme 2014-2016

Compte tenu des hypothèses internationales, la croissance au Luxembourg s'améliore progressivement : 2,2% en 2014, 1,7% en 2015 et 3,4% en 2016. Le taux de croissance nominal correspondant atteint 4,4% en 2014, 3,5% en 2015 et 4,4% en 2016.

La croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise est estimée à 1,6% alors qu'au début des années 2000 elle était encore estimée à 3,5-4%. Cela implique donc que le PSC se base sur un scénario qui se caractérise, à l'instar de l'économie de la zone euro, par un retour à un haut de cycle en fin de période (suite à l'hypothèse technique d'une fermeture rapide de l'écart de production). Le fléchissement qui intervient en 2015 est dû à une prise en compte du changement du régime de taxation sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique.

La croissance est alimentée par une forte reprise des exportations (de 4,8% en 2014 à 6,3% en 2016) et par la consommation « interne » y compris la consommation publique.

L'emploi augmentera de 1,3% en 2014, 2,3% en 2015 et 1.9% en 2016. Après un pic de 6,1% en 2014, le taux de chômage devrait diminuer graduellement pour atteindre 5,8% en 2016.

Au cours de la période 2014-2016, l'inflation connaît une légère tendance baissière en 2014 avant de rebondir à 2,8% en 2015 sous l'effet d'un relèvement des taux pratiqués en matière de taxe sur la valeur ajoutée. L'inflation devrait ensuite se rétablir à un niveau de 2,1% en 2016.

A noter qu'en vertu des dispositions légales en vigueur, et conformément à la décision du Gouvernement de décembre 2011, une tranche indiciaire sera appliquée en octobre 2014 avant le retour au système habituel à partir du 1er janvier 2015. Selon le scénario central retenu dans le PSC la tranche indiciaire suivante viendrait ainsi à échéance en février 2016.

A noter que la prévision à moyen terme est élaborée sous l'hypothèse de l'absence de choc structurel au niveau du secteur financier et de stabilisation de la crise de la dette souveraine. Par ailleurs, la prévision fait l'hypothèse de l'absence d'une baisse significative de l'activité financière. Ainsi, l'emploi dans le secteur financier est censé retrouver, après une faible croissance au cours des années récentes (-0,7% en 2010, 1,5% en 2011, 1,7% en 2012 et 2013), des taux de croissance plus soutenus (1,9% en 2014, 2,7% en 2015, 3,4% en 2016).

III. SITUATION BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE

III.1. Orientations générales de la politique budgétaire

La crise économique et financière a impliqué une détérioration de la situation des finances publiques du Luxembourg. Malgré cette détérioration, le Luxembourg a préservé une marge de sécurité budgétaire par rapport à la valeur de référence de 3% prévue à l'article 126 TFUE, et il a également maintenu sa dette publique à un niveau absolu relativement bas et nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB prévu par le Pacte de stabilité et de croissance.

En 2012 et 2013, la mise en œuvre d'une série de mesures de consolidation budgétaire a contribué à stabiliser le déficit nominal de l'administration publique et à améliorer le déficit structurel sous-jacent. L'impact des mesures adoptées en 2013 se chiffre à 2,1% du PIB par rapport à un scénario à politique inchangée, permettant au Luxembourg d'atteindre dès 2013 son objectif budgétaire à moyen terme. Malgré une légère détérioration du solde structurel en 2014, il est prévu que le Luxembourg restera aussi à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2014.

Or, la crise économique et financière a fragilisé la situation des finances publiques, et le Luxembourg est confronté à une série de défis à caractère structurel :

- La diminution de la croissance potentielle qui s'est produite dans le sillage de la crise économique et financière implique une réduction structurelle du taux de croissance des recettes publiques ;

- En outre, le degré d'ouverture élevé de l'économie luxembourgeoise et sa spécialisation dans le domaine des services financiers impliquent que les recettes publiques sont sujettes à une très forte volatilité ;
- Les dépenses publiques sont rigides à la baisse et une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance « autonome » et indépendante de l'évolution du cycle économique ;
- Malgré la mise en œuvre d'une importante réforme du système de pension, le vieillissement démographique exercera une forte pression à la hausse sur les dépenses publiques et les passifs implicites qui s'en dégagent restent élevés en valeur absolue et en comparaison internationale.

En outre de ces éléments structurels, les finances publiques luxembourgeoises seront impactées négativement à partir de 2015 par un changement de régime en matière de TVA appliquée aux activités de commerce électronique.

Malgré l'augmentation de la TVA avec effet au 1er janvier 2015 qui a d'ores et déjà été annoncée par le Gouvernement, ceci implique qu'en 2015-2016, le Luxembourg s'écartera de son objectif budgétaire à moyen terme et devra par conséquent spécifier des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires qui lui permettront de renouer avec une trajectoire d'ajustement telle que l'objectif budgétaire à moyen terme pourra être atteint en 2016 ou en 2017 au plus tard.

En matière de soutenabilité des finances publiques, en outre des effets positifs de la réforme de pension entrée en vigueur au 1er janvier 2013, il convient de relever que la dette publique brute demeure à un niveau absolu peu élevé en comparaison internationale et que l'Etat et la sécurité sociale détiennent des actifs financiers d'une valeur > 35% du PIB.

III.2. Objectif budgétaire à moyen terme

Conformément aux conclusions du Conseil européen de mars 2005, l'objectif à moyen terme est différencié selon les États membres de manière à tenir compte de la diversité des positions et développements économiques et budgétaires ainsi que des degrés divers du risque budgétaire par rapport à la soutenabilité des finances publiques, compte tenu également des changements démographiques prévisibles.

Les critères et modalités pour prendre en compte les changements démographiques prévisibles ont été approuvés par le Conseil Ecofin en juillet 2009.

Après la réforme du régime de pension entrée en vigueur au 1er janvier 2013, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmenteront moins fortement à partir de 2020 et l'impact de la réforme réduit de façon significative les passifs implicites liés au

vieillissement démographique. Néanmoins, la question du financement à long terme des passifs implicites n'est pas résolue définitivement par la réforme, et par conséquent, dans la détermination de l'objectif à moyen terme, un solde budgétaire ambitieux continue donc à s'imposer afin de préfinancer les engagements budgétaires futurs qui subsistent malgré la réforme.

Ainsi, la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB en termes structurels et la mise en réserve des excédents budgétaires ainsi dégagés devraient permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040.

Suite à l'entrée en vigueur à la fin 2011 des règles de la nouvelle gouvernance économique, notamment des règles connues sous l'appellation de « six-pack », les objectifs budgétaires à moyen terme seront révisés tous les trois ans.

La dernière révision ayant eu lieu en 2009, la procédure de révision des objectifs budgétaires à moyen terme a été entamée en 2012 sur base des nouvelles projections à long terme qui ont été endossées par le Conseil Ecofin de mai 2012.

Conformément au nouveau cycle de révision des objectifs budgétaires à moyen terme, la présente actualisation du PSC fixe l'objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg pour les trois prochaines années au niveau actuel, à savoir un surplus de 0,5% du PIB en termes structurels. Le maintien de l'objectif budgétaire à moyen terme suite à la mise en œuvre d'une importante réforme du système de pension s'explique pour les raisons suivantes :

- Aux yeux du Conseil de l'UE, l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB tel que fixé avant la réforme n'était pas suffisamment ambitieux, comme le Conseil de l'UE a pu le rappeler dans son avis de juin 2012 sur la 13^{ième} actualisation du PSC. En effet, l'objectif à moyen terme fixé par le Luxembourg se situait en-dessous du minimum nécessaire que la Commission européenne avait établi pour le Luxembourg, à savoir un surplus de 0,75% du PIB en termes structurels;
- La prise en compte de la dernière actualisation des projections des dépenses du système de pension suite à l'entrée en vigueur de la réforme a conduit la Commission européenne à réviser à la baisse le minimum nécessaire d'un surplus de 0,75% du PIB à un surplus de 0,5% du PIB.

Par conséquent, le maintien de l'objectif budgétaire à moyen terme à +0.5% pour la période tri-annuelle suivante permet une convergence entre l'objectif fixé par le Luxembourg et l'objectif tel qu'issu des estimations faites par la Commission européenne.

III.3. La situation budgétaire en 2012 et en 2013

Au 1er avril 2013, le Luxembourg a notifié à la Commission européenne un déficit de l'administration publique de -357 millions d'euros ou -0,8% du PIB pour 2012 et -341 millions d'euros ou -0,7% du PIB pour 2013.

En 2012, le solde budgétaire de l'administration publique se détériore de 261 millions d'euros ou 0,6% du PIB par rapport à 2011 où le solde s'établissait à un déficit de 98 millions ou -0,2% du PIB. Malgré cette détérioration du solde nominal, le solde structurel reste inchangé en 2012 par rapport à 2011, c'est-à-dire à un surplus de 0,4% du PIB en termes structurels, ce qui est proche de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB. Les dépenses ajustées de l'administration publique[1] affichent une croissance réelle de 4,4%, dépassant ainsi le taux de référence de 1,8% retenu par les services de la Commission européenne. A noter que le solde budgétaire pour 2012 reflète l'effet du paquet de mesures prises par le Gouvernement en 2010 pour la période 2011-2012 tel que décrit dans la 12ième actualisation du PSC et dont l'impact se chiffre à 1,4% du PIB en 2012 par rapport à un scénario à politique inchangée.

Au niveau des sous-secteurs, le solde de l'administration centrale en 2012 est déficitaire à raison de 1.155 millions d'euros (2,6% du PIB). La situation budgétaire agrégée des administrations locales est proche de l'équilibre (+41 millions d'euros ou +0,1% du PIB) tandis que la sécurité sociale génère un surplus de 757 millions d'euros (1,7% du PIB).

Les recettes totales de l'administration publique se chiffrent à 18.725 millions d'euros (42,1% du PIB), en progression de 5,7% par rapport à l'année antérieure. Les dépenses totales se chiffrent à 19.082 millions d'euros (43,0% du PIB), en progression de 7,2% par rapport à l'année antérieure.

Ainsi c'est l'écart de 1,5 points de pourcent entre le taux de croissance des dépenses et le taux de croissance des recettes qui est à l'origine du creusement du déficit public en 2012, alors que le taux de croissance nominal du PIB se chiffre à 4,2%. Les catégories de dépenses qui ont connu les taux de croissance les plus importantes sont les suivantes : consommation intermédiaire (+13%), formation de capital (+8.7%), autres transferts courants (+9.6%), subventions (+11%), prestations sociales en nature (+7.2%).

En 2013, le solde prévisionnel de l'administration publique se chiffre à -341 millions d'euros, soit -0,7% du PIB. Ainsi, le déficit budgétaire est réduit de 16 millions d'euros ou de 0,1% du PIB par rapport à 2012. Malgré le tassement de la croissance des recettes publiques (4,2% en 2013 contre 5,7% en 2012), une détérioration de la situation budgétaire a été évitée étant donné que

[1] Dépenses ajustées et modifiées selon les indications de la Commission pour les besoin de la règles des dépenses (expenditure benchmark).

la croissance des dépenses publiques totales (i.e. non-ajustées) a pu être réduite de 7,2% en 2012 à 4,2% en 2013. Ainsi, le taux de croissance réelle des dépenses *ajustées* est amené de 4,4% en 2012 à -0,2% en 2013 en conformité avec le taux de référence de 1,8% pour l'année 2013. Une amélioration du solde structurel qui passe d'un surplus de 0,4% en 2012 à 0,7% en 2013 conduit au respect de l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la stabilisation du solde budgétaire de l'administration publique et la réduction du déficit de l'administration centrale dans un contexte macroéconomique difficile n'ont pu être réalisées que suite à l'adoption dans le cadre du budget pour 2013 d'un paquet de mesures de consolidation budgétaire dont l'effet global est estimé à 952 millions d'euros (2,1% du PIB). Il convient de rappeler également qu'en 2013, la dynamique des dépenses publiques a aussi été impactée par la décision de 2012 du Gouvernement de moduler le système de l'indexation automatique des salaires. Ainsi, l'application de la tranche indiciaire venue à échéance en février 2013 sera reportée à octobre de la même année.

Mesures de consolidation budgétaire adoptées dans le cadre du budget 2013

DEPENSES	*Répartition de l'effort*
Frais de fonctionnement	6%
Dépenses d'investissements	30%
Atténuation de l'évolution de la masse salariale de la Fonction publique	7%
Subventions et primes	1%
Prestations sociales (ajustement, chèques service, forfait éducation, alloc. rentrée scolaire)	11%
Mesures au niveau du Fonds pour l'emploi	2%
Total dépenses	**57%**
RECETTES	
Impôt sur le revenu des collectivités	
- Soparfi	5%
- Diminution de la bonification d'impôt sur investissement (+20 mio à partir de 2014)	
- Impôt minimal à charge des entreprises	5%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	
- Ajout d'un échelon taxé à 40%	2%
- Adaptation du régime des stock options	5%
- Intérêts débiteurs sur la consommation	1%
- Suppression de la déduction forfaitaire pour les 4 premiers km (forfait kilométrique)	4%
Taxe sur les véhicules automoteurs	1%
Impôt de solidarité	
- Augmentation de 2 point de % (ménages et entreprises)	11%
- Augmentation supplémentaire de 1% (ménages)	5%
TVA sur le logement (réduction du montant maximum remboursable)	2%
Accises tabac et diesel	4%
Total recettes	**43%**
EFFET GLOBAL SUR LE SOLDE DE L'ADMNISTRATION PUBLIQUE 2013	952

Le solde de l'administration centrale se chiffre à -1.024 millions d'euros (-2,2% du PIB), soit une amélioration de 131 millions d'euros par rapport à l'exercice antérieur. L'amélioration du solde budgétaire en 2013 au niveau de l'administration publique dans son ensemble est moins importante que l'amélioration au niveau de l'administration centrale étant donné la détérioration du solde des administrations locales (-43 millions d'euros par rapport à 2012) et du solde de la sécurité sociale (-70 millions d'euros par rapport à 2012).

III.4. La situation budgétaire de l'administration publique en 2014-2016

L'évolution à moyen terme des finances publiques est fortement marquée par le changement de régime, à partir du 1er janvier 2015, du régime de taxation sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique. En effet, à partir du 1er janvier 2015, les recettes de TVA sur le commerce électroniques ne seront plus affectées aux budgets publics en vertu du principe de résidence du prestataire de service, mais en vertu du principe de résidence du consommateur. Ce changement aura un impact considérable sur les recettes publiques, de sorte à ce qu'il pose, au-delà de la situation générale du solde de l'administration publique avant ce changement, des enjeux spécifiques en matière de politique budgétaire.

En 2014, l'actualisation du PSC prévoit une légère amélioration du solde nominal de l'administration publique qui passe de -0,7% du PIB ou -341 millions d'euros en 2013 à -0,6% du PIB en 2014 ou -270 millions d'euros. Cette amélioration est due essentiellement aux deux éléments suivants :

- une dynamique renforcée par rapport à 2013 des recettes publiques sous l'effet de l'amélioration des conditions macroéconomiques en 2014 : sous l'effet d'un taux de croissance nominal du PIB qui passe de 3,2% en 2013 à 4,4% en 2014, le ratio entre les recettes publiques et le PIB connaît une légère hausse, passant de 42,6% en 2013 à 42,7% en 2014 ;
- un maintien du taux de croissance du côté des dépenses publiques au niveau de 2013, à savoir à 4,2%, ce qui permet une stabilisation du ratio des dépenses publiques par rapport au PIB à un niveau de 43%. L'action pour réduire la dynamique des dépenses publiques s'articule notamment par le biais des éléments suivants: un niveau absolu élevé d'investissement public (3,3% du PIB) dont la dynamique est néanmoins freinée en 2014 avec un taux de croissance nominal de 1,9% et un taux de croissance modéré de 2,9% de la consommation intermédiaire.

En termes structurels, le solde budgétaire connaît une légère détérioration en passant d'un surplus de 0.7% du PIB en 2013 à un surplus de 0.6% du PIB en 2014, ce qui permet néanmoins de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme. Les dépenses totales ajustées de l'administration publique connaissent une hausse de leur taux de croissance réelle, passant de -0,2% en 2013 à 2,3% en 2014. Bien que cette croissance soit supérieure au taux de référence de 1,1% pour 2014, le respect de l'objectif à moyen terme en 2014 assure la conformité de la trajectoire budgétaire avec les dispositions du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

Au niveau des sous-secteurs de l'administration publique, le solde de l'administration centrale s'améliore en passant d'un déficit de 2,2% du PIB ou 1.024 millions d'euros en 2013 à un déficit

de 1,8% du PIB ou 875 millions d'euros en 2014. Au niveau de l'administration locale, le solde reste en équilibre et au niveau de la sécurité sociale, le solde reste excédentaire mais connaît une détérioration, en passant de 1,5% du PIB ou 687 millions d'euros en 2013 à 1,2% du PIB ou 597 millions d'euros.

La prévision prévoit ensuite une détérioration importante du solde publique en 2015. En effet, le solde nominal de l'administration publique passe de -0,6% du PIB ou -270 millions d'euros en 2014 à -1,3% du PIB ou -654 millions d'euros en 2015. Cette situation continue de prévaloir en 2016 avec un déficit de 1,3% du PIB ou 684 millions d'euros. Quant au solde structurel, il est projeté de connaître une détérioration importante pendant ces deux années consécutives 2015-2016. Ainsi, avec une détérioration de 0,9% du PIB en termes structurels en 2015 (passant d'un surplus 0,6% du PIB en 2014 à un déficit de -0,3% du PIB en 2015) et avec une détérioration supplémentaire estimée à 0,8% du PIB en 2016 en termes structurels (passant d'un déficit de -0,3% du PIB en 2015 à un déficit de -1,1% du PIB en 2016), le solde structurel sera en déviation significative pendant ces deux années 2015-2016 selon les règles du Pacte de stabilité et de croissance, à savoir une déviation annuelle supérieure à 0,5% du PIB en termes structurels par rapport au maintien du respect de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2015 ou par rapport à une trajectoire d'ajustement prévoyant une amélioration du solde structurel de 0,5% du PIB en 2016. Quant aux dépenses de l'administration publique, le taux de référence respectif de -0,1% est dépassé en 2015 avec un taux de croissance réelle des dépenses estimé à 1,7% de même qu'en 2016 avec une croissance réelle estimée à 3,4%. La règle des dépenses telle qu'elle est définie dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance ne serait donc pas respectée dans les années 2015 et 2016, car l'impact budgétaire du non-respect à la règle des dépenses est estimé à 0,8% du PIB en 2015 respectivement 1,5% du PIB en 2016.

Au niveau des sous-secteurs, l'administration centrale est le plus fortement impactée par cette détérioration de l'administration publique, son solde dépassant le seuil de 1 milliard d'euros (déficit de 1.181 millions d'euros ou 2,4% du PIB en 2015), alors que le solde de l'administration locale reste équilibré et l'excédent de la sécurité sociale connaît une légère baisse de 1.2% à 1,1% du PIB.

Le changement de régime de taxation sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique aura un effet négatif structurel du côté des recettes à partir de 2015. La prévision du PSC est construite sur une hypothèse centrale, à savoir une estimation des pertes liées au changement de régime qui se situe à mi-chemin entre les estimations de pertes minimale et maximale pour 2015 et 2016. Ainsi, l'impact négatif pris en compte est celui d'une perte de recettes à hauteur 1,4% du PIB (700 millions d'euros) en moyenne par an, alors que la fourchette des pertes minimale et maximale s'élève à 1% du PIB respectivement 2% du PIB pour 2015 et 2016. Ces estimations de pertes sont calculées par rapport à un scénario qui se

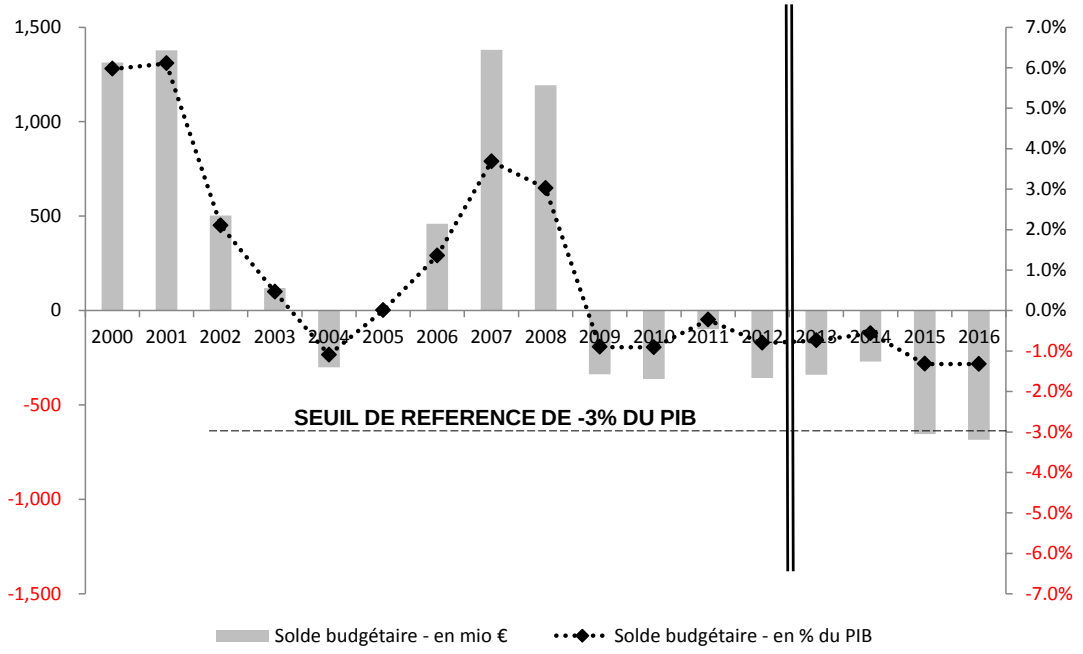
base, d'un côté, sur une continuation de la dynamique actuel du secteur en question et, d'un autre côté, sur le maintien du régime de taxation actuel.

Dans la mesure où un tel choc sur le budget ne peut être résorbé que progressivement, le Gouvernement a annoncé et décidé d'inclure dans l'actualisation du PSC une stratégie de contre-financement partiel de cette perte de recettes à partir de 2015.

En l'occurrence, ce contre-financement partiel sera réalisé notamment par une augmentation à partir du 1er janvier 2015 de la taxe sur la valeur ajoutée. Les paramètres précis de cette augmentation seront spécifiés ultérieurement. Il est actuellement envisagé que la réforme fiscale compensera la perte de recettes occasionnée par le commerce électronique à hauteur de 400 millions d'euros en 2015 et 450 millions d'euros en 2016.

Or, au vu du déficit public de 1,3% du PIB en 2015 et 2016, le Gouvernement issu des élections législatives de mai 2014 devra identifier et mettre en œuvre des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires pour spécifier une trajectoire d'ajustement permettant le rétablissement de l'équilibre budgétaire et le retour à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 ou 2017 au plus tard.

EVOLUTION DU SOLDE DE FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE



Les raisons pour lesquelles les mesures de consolidation budgétaire pour rétablir la convergence vers l'objectif budgétaire à moyen terme ne sont pas d'ores et déjà spécifiées

dans ce programme sont multiples. En premier lieu, d'importantes incertitudes sont liées à l'évolution des conditions macroéconomiques qui peuvent influencer l'évolution des besoins de financement. En second lieu, les incertitudes sur l'estimation de l'impact du changement de régime en matière de commerce électronique à partir de 2015 sont élevées. En dernier lieu, des élections législatives auront lieu en mai 2014, et le gouvernement issu de ces élections législatives devrait pouvoir disposer de suffisamment de marge de manœuvre afin de spécifier les mesures précises pour rétablir l'équilibre budgétaire sans pour autant remettre en cause l'engagement du Luxembourg de retourner à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 ou 2017 au plus tard.

III.5. La dette publique

En 2012, la dette publique brute se chiffrait à 9.231 millions d'euros, soit 20,8% du PIB. La dette publique du Luxembourg continue donc à se situer à un niveau nettement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB, et le Luxembourg fait partie des Etats membres avec les taux d'endettement les plus bas dans la zone euro.

Pour couvrir les besoins de financement de l'administration centrale au cours des années 2010 à 2012, l'Etat avait émis un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros en mai 2010 venant à échéance le 18 mai 2020, un emprunt obligataire de 1 milliard d'euros en mars 2012 avec échéance au 21 mars 2022 et un emprunt obligataire de 750 millions d'euros émis en mars 2013 et venant à échéance le 19 mars 2028.

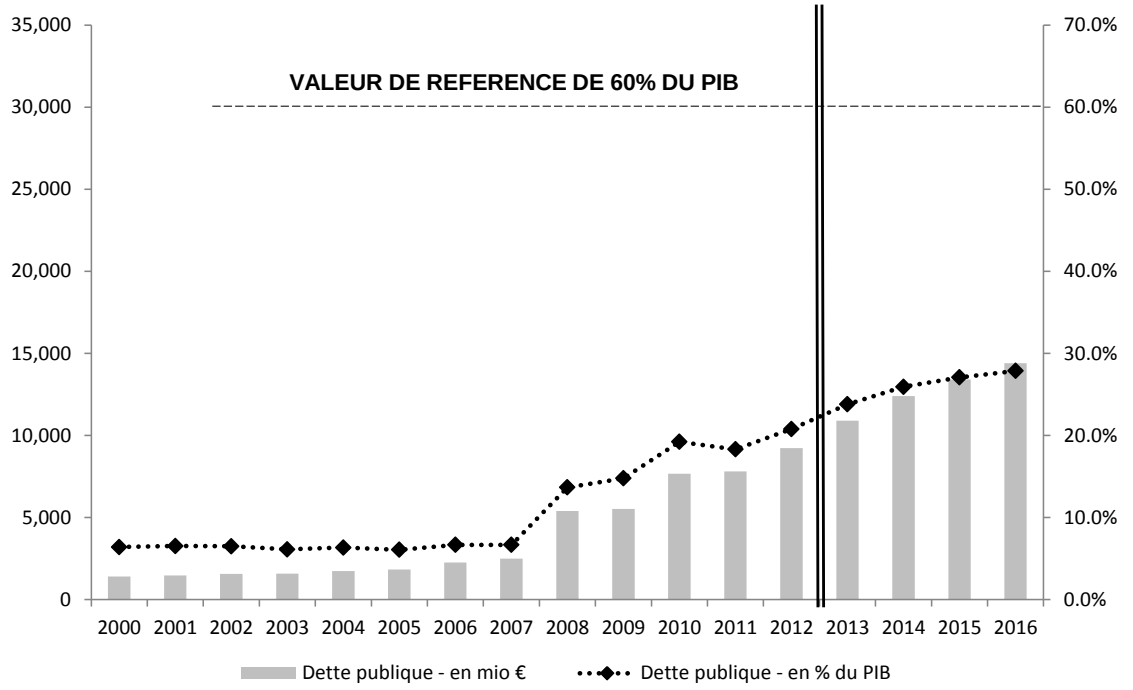
Pour l'année 2013, le PSC se base sur l'hypothèse d'un recours au financement pour un montant global de 3,5 milliards d'euros (y compris l'emprunt de mars 2013 et un refinancement intégral d'un emprunt « grand public » venant à échéance en décembre 2013). Pour la période 2014-2016, il est prévu que les besoins de financement de l'administration centrale de 2014-2016 sont couverts par l'émission d'emprunts à hauteur de 1 milliard d'euros par année.

Sur cette base, la dette consolidée de l'administration publique augmente de 23,8% du PIB en 2013 à 27,9% du PIB en 2016. Le coût lié au service de la dette publique reste cependant relativement faible (de l'ordre de 0,6% du PIB l'an) grâce notamment à la notation AAA du Luxembourg qui permet un financement de la dette publique à des taux absolus relativement bas.

La dynamique de la dette publique est donc déterminée quasi exclusivement par l'évolution du besoin de financement de l'administration *centrale* (et accessoirement par les besoins de financement des administrations locales dont le recours à l'emprunt est néanmoins strictement réglée par la loi).

Pour rappel, la dette publique est principalement composée de la dette de l'administration centrale et de celle des administrations locales. La sécurité sociale demeure structurellement excédentaire dans la période considérée pour la présente actualisation du PSC. Ses excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de futures prestations (notamment pensions). Cette réserve se chiffre actuellement à 27,5% du PIB. Afin de pouvoir appréhender complètement la situation patrimoniale de l'Etat luxembourgeois, il convient également de rappeler qu'en outre de la réserve de pension, l'Etat détient aussi des participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB, ce qui implique donc que le Luxembourg détient des actifs pour un total d'environ 37,5% du PIB, quel l'on peut comparer à une dette publique de 20,8% du PIB à fin 2012.

EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE BRUTE



A noter qu'en outre de la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, la dette publique comprend la dette des établissements publics ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de contrats PPP (Loi de garantie) qui, selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique. Au cours de la période 2013-2016, l'impact de ce classement sur le ratio entre la dette brute et le PIB se situe à environ 1,5-2,0% l'an.

Par ailleurs, le niveau de la dette publique reflète également la décision d'Eurostat d'imputer les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) dans la dette publique des Etats Membres. Cet impact contribue à hauteur de 1% du PIB à la dette publique brute affichée,

mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

Dans le contexte de la crise financière, l'Etat luxembourgeois avait procédé à l'émission d'un emprunt obligataire « grand public » de 2 milliards d'euros en 2008 afin de pouvoir apporter son soutien à une banque systémique en y entrant dans son capital. Cet emprunt vient à échéance le 4 décembre 2013 et le PSC est basé sur l'hypothèse d'un refinancement intégral de cet emprunt. Or, le Gouvernement a récemment exprimé sa volonté, sous certaines conditions, de céder les parts acquises au cours de cette opération de crise. A l'issue d'une éventuelle transaction de cession, le ratio de la dette publique par rapport au PIB se verrait ainsi réduit d'environ 4,5%.

III.6. Analyse de sensibilité

Deux chocs symétriques, un choc négatif et un choc positif, d'une ampleur de 1% au niveau du taux de croissance dans la zone euro à partir de 2013, forment la base de l'analyse de sensibilité.

Choc négatif sur le taux de croissance de la zone euro

Le scénario alternatif résultant de ce choc externe négatif implique une croissance réelle à Luxembourg de l'ordre de 1% en moyenne au cours de la période 2013-2016, comparé à 2,1% en moyenne sur la même période dans le scénario central. Le choc en question se répercute donc de manière significative sur la croissance du Luxembourg au cours de la période de projection.

La 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.

En conséquence, la trajectoire du taux d'inflation est orientée vers la baisse restant en dessous de 2% à partir de 2013, ce qui implique qu'une tranche indiciaire ne sera payée qu'en octobre 2014 et qu'aucune tranche indiciaire supplémentaire ne tombera à échéance en 2015 et 2016.

Comparé au scénario central et sous l'effet d'une croissance plus faible de l'emploi, le taux de chômage se situe à un niveau plus élevé à partir de 2014 : +0,2% en 2014 et +0,5% pour 2015/2016.

Ce choc négatif se répercute aussi sur les finances publiques et plus particulièrement sur le niveau des recettes publiques comparé au scénario central jusqu'en 2016. Le déficit de l'administration publique dans ce scénario alternatif se situe à 1% du PIB par rapport au déficit de 0,7% du PIB du scénario central. L'effet boule de neige de ce choc négatif implique que le

déficit se chiffre à 3% du PIB en 2016 contre 1,3% du PIB dans le scénario central. Le Luxembourg risquerait dès lors, en cas de choc exogène négatif sur la croissance, de s'approcher d'une situation potentielle de déficit excessif en 2016.

Choc positif sur le taux de croissance de la zone euro

Un impact positif du même ordre de grandeur que celui du choc négatif sur le taux de croissance de la zone euro a pour effet une croissance plus élevée au Luxembourg en entraînant un cadre macroéconomique, qui de manière générale, est plus propice à la consolidation budgétaire. Cet effet positif se traduit par un taux de croissance de 3,4% en moyenne au cours de la période 2013-2016 comparé à 2,1% dans le scénario central. La croissance plus élevée a un impact sur l'emploi dont le taux de croissance se situe en moyenne à 2,5% contre 1,8% dans le scénario central. Contrairement au choc négatif, le choc positif permet de redonner une certaine dynamique à l'économie ayant pour conséquence une hausse de l'inflation qui passe au-dessus de 2% au cours de la période 2013-2016.

Les dépenses publiques et surtout les recettes publiques sont réactives à ce choc de croissance positif dans la zone euro, qui se répercute par les mêmes agrégats que ceux mentionnés pour l'impact négatif. Avec un effet largement positif sur le solde budgétaire de l'administration publique, le déficit passe de 0,7% du PIB dans le scénario central à 0,5% du PIB en 2013. Le solde de l'administration publique s'améliore en conséquence en passant de -0,6% du PIB à +0,2% du PIB en 2014, de -1,3% du PIB à -0,1% du PIB en 2015 et de -1,3% du PIB à +0,2% du PIB en 2016. Il convient de relever que ces soldes, quoique nettement améliorés par rapport au scénario central, ne sont pas compatibles avec le retour à l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB en termes structurels.

	2012	2013			2014			2015			2016		
		bas	central	haut	bas	central	haut	bas	central	haut	bas	central	haut
Variables exogènes													
PIB zone euro	-0.4	-1.3	-0.3	+0.7	+0.4	+1.4	+2.4	+1.0	+2.0	+3.0	+0.6	+1.6	+2.6
Demande mondiale de biens	+1.8	+0.4	+3.0	+5.8	+3.5	+6.3	+9.1	+3.8	+6.5	+9.3	+2.6	+5.2	+8.0
Demande mondiale de services	+2.0	+0.7	+2.3	+3.9	+3.8	+5.5	+7.2	+1.9	+3.7	+5.5	+1.1	+3.0	+4.9
Indice boursier européen	-8.1	+4.5	+10.5	+16.9	-0.2	+4.7	+9.8	+10.0	+12.9	+15.9	+8.5	+9.8	+11.1
Principales variables exogènes													
PIB réel	+0.3	+0.2	+1.0	+1.8	+0.9	+2.2	+3.6	+0.5	+1.7	+3.2	+2.4	+3.4	+4.8
PIB nominal	+4.2	+1.9	+3.2	+4.4	+2.3	+4.4	+6.5	+0.6	+3.5	+5.4	+2.0	+4.4	+7.2
Emploi total intérieur	+2.1	+1.6	+1.7	+1.8	+0.9	+1.3	+1.9	+1.5	+2.3	+3.2	+1.3	+1.9	+3.1
Taux de chômage	+6.1	+6.6	+6.6	+6.5	+7.0	+6.8	+6.5	+7.0	+6.6	+6.1	+6.9	+6.5	+5.8
IPCN	+2.7	+1.8	+1.9	+2.0	+1.5	+1.8	+2.2	+1.3	+2.8	+2.6	+1.2	+2.1	+2.9
Solde de l'administration publique (en % du PIB)	**-0.8**	**-1.0**	**-0.7**	**-0.5**	**-1.3**	**-0.6**	**+0.2**	**-2.8**	**-1.3**	**-0.1**	**-2.9**	**-1.3**	**+0.2**

III.7. Comparaison avec le programme de stabilité antérieur

L'évolution de la conjoncture économique reste soumise aux incertitudes liées à la crise de la dette souveraine qui continue à persister dans la zone euro.

Ainsi, pour 2012, les prévisions de conditions macroéconomiques en récession pour la zone euro avec un taux de croissance de -0,3% du PIB sont confirmées dans la 14ième actualisation avec un taux de croissance de -0,4% du PIB. Cette légère détérioration a impliqué une révision à la baisse du taux de croissance réel du PIB de l'économie luxembourgeoise qui passe de 1,0% à 0,3%. Cette baisse s'explique notamment par une baisse générale de la demande mondiale des biens dont le taux de croissance est revu à la baisse de 1% aussi bien que par une évolution moins favorable de l'indice boursier européen dont le taux de croissance est revu de -2,7% à -8,1%, ce qui joue un rôle non-négligeable pour la dynamique économique à Luxembourg compte tenu du poids du secteur financier. Le taux d'inflation (IPCN) aussi bien que le taux de chômage ne changent pas.

Toutefois, cette révision à la baisse des conditions macroéconomiques ne s'est pas répercutée sur la situation des finances publiques : ainsi, la 14ième actualisation du PSC, se basant sur la notification d'avril 2013, table sur un solde de l'administration publique de -0,8% du PIB qui représente une amélioration par rapport à celui figurant dans la 13ième actualisation, à savoir -1,5% du PIB. L'absence d'une détérioration s'explique par un certain nombre d'éléments : (i) une croissance nominale en 2012 plus importante que prévue, à savoir 4,2% au lieu de 3,2%, ce qui impacte notamment l'évolution des recettes, (ii) le maintien d'une certaine dynamique au niveau de l'emploi pour lequel le taux de croissance est resté à 2,1%.

Pour 2013, la 14ième actualisation prévoit aussi une amélioration des finances publiques par rapport à la 13ième actualisation : ainsi le solde de l'administration public est projeté de s'élever à -0,7% du PIB au lieu de -1,2% du PIB. Cette évolution est la résultante de plusieurs facteurs contradictoires:

- d'un côté, une révision à la baisse des conditions macroéconomiques qui a un impact négatif sur l'évolution des finances publiques: ainsi, la zone euro reste en récession avec un taux de croissance de -0,3% au lieu d'un taux de 1,3%, qui avait été prévu lors de la 13ième actualisation ; les principales variables macroéconomiques (taux de croissance du PIB réel et nominal) de l'économie nationale sont ainsi revues à la baisse sauf l'emploi, dont le taux de croissance est revu à la hausse (1,7% au lieu de 1,4%), alors que les taux de chômage et d'inflation (IPCN) ne sont modifiés que légèrement.
- d'un autre côté, la situation des finances publiques est améliorée par plusieurs facteurs spécifiques : i) l'effet de base positif de 2012, ii) le paquet de mesures que le Gouvernement a adopté fin 2012 à hauteur de 952 millions d'euros, iii) l'amélioration de l'indice boursier européen dont le taux de croissance est revu à la hausse de 4,5% à 10,5% ce qui a un impact positif sur certaines catégories de recettes qui en dépendent significativement.

Sans ces derniers éléments et compte tenu des conditions macroéconomiques révisées, la situation des finances publiques en 2013 aurait été bien plus défavorable.

Pour la période 2014-2015, en ligne avec la révision générale des conditions macroéconomiques à la baisse, les principales variables macroéconomiques sont revues à la baisse entre les deux actualisations du PSC : ainsi le taux de croissance de la zone euro est revu à la baisse de -0,6% à 1,4% en 2014 et de -0,4% à 2,0% en 2015. Cette révision entraîne une croissance économique nationale moins forte : les taux de croissance réel et nominal sont revus à la baisse de -1,1% respectivement de -1,1% en 2014 et de -2,4% respectivement -3.0% en 2015. L'écart significatif de cette dernière révision pour 2015 s'explique par le fait que la 13ième actualisation s'est basée sur une hypothèse de convergence de la croissance réelle en fin de période à la moyenne historique de la croissance potentielle. Le profil de l'emploi suit le profil de la croissance économique avec un petit décalage : ainsi le taux d'emploi est revu à la baisse en 2014 de 1,6% à 1,3% où il atteint son plancher avant de connaître à nouveau une dynamique plus forte en 2015. Notons en particulier que le taux d'inflation, qui est revu légèrement à la baisse en 2014 (-0,2%) est revu à la hausse de 0,6% à 2,8% au lieu de 2,2% en 2015 : cette révision prend en compte la stratégie annoncée par le Gouvernement pour le contre-financement de l'impact de la modification de la taxation sur le commerce électronique notamment par le biais de mesures en matière de fiscalité indirecte (TVA).

Pour 2014-2015, la situation des finances publiques s'améliore à cause des éléments suivants :

- 2014 : le solde de l'administration publique passe de -0,9% du PIB à -0,6% du PIB : il s'agit essentiellement de l'effet de base positif de 2013 ;
- 2015 : le solde de l'administration publique passe de -1,8% du PIB à -1,3% du PIB : il s'agit de l'effet de base et de la prise en compte de la stratégie de contre-financement qui ne se trouvait pas dans la 13ième actualisation pour 2015.

IV. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES

Au cours de la période 2005-2008, le solde de financement de l'administration publique était excédentaire. Suite au retournement conjoncturel de 2008-2009, à la mise en œuvre de mesures exceptionnelles visant à stabiliser l'activité économique et l'emploi, et à la croissance économique relativement faible en 2010-2011, la situation budgétaire de l'administration publique est devenue déficitaire à partir de 2009 (-1,1 % du PIB). Ainsi, depuis 2009, le solde de financement de l'administration publique est déficitaire et le restera, malgré la politique changée, au cours de la période couverte par le programme actuel.

Certes, le Gouvernement a mis à profit la période de croissance économique favorable 2005-2007 pour consolider les finances publiques et pour mettre les excédents budgétaires des années 2005-2008 en réserve, ce qui a permis de créer des marges de manœuvre budgétaires

pour le financement d'une politique anticyclique lors du retournement conjoncturel. Il faut néanmoins constater que la persistance, depuis 2009, des déficits au niveau de l'administration publique, et en particulier des déficits plus élevés au niveau de l'administration centrale, a fait en sorte que les réserves au niveau de l'administration centrale ont tari. Ceci a amené le Gouvernement à faire appel aux marchés financiers pour la première fois depuis longtemps en mai 2010 à travers un emprunt obligataire pour couvrir ses besoins de financement. Dorénavant le Luxembourg est obligé de faire appel régulièrement aux marchés financiers pour financer ses déficits et va entrer pour la première fois depuis longtemps dans un cycle de refinancement de sa dette par l'émission de nouveaux emprunts obligataires.

Toutefois, le Gouvernement maintient l'objectif de faire revenir le solde budgétaire de l'administration publique sur une trajectoire qui garantit des finances publiques saines et soutenables à moyen et long terme. Cet effort se traduit notamment par les paquets de consolidation que le Gouvernement a adoptés à plusieurs reprises depuis 2010 : ces paquets visent à éviter une détérioration trop importante des finances publiques dans un contexte de conditions macroéconomiques ternes dans l'UE et la zone euro depuis des années tout en veillant à ne pas porter un préjudice important à l'activité économique.

En particulier, le Gouvernement vise également à assurer que le niveau d'endettement public reste aussi bas que possible et bien en-dessous du plafond fixé par les critères de Maastricht (60% du PIB).

Du côté des dépenses publiques, le Gouvernement a réussi et continue ses efforts visant à privilégier un niveau et une composition des dépenses publiques qui soutiennent la croissance à long terme de l'économie du Luxembourg et qui assurent en même temps la cohésion de la société.

Ainsi, la qualité des dépenses 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, notamment depuis l'éclatement de la crise financière et économique depuis 2008, le Luxembourg se situe encore en-dessous de la moyenne européenne : ainsi, la part des dépenses publiques par rapport au PIB s'élevait à 42% en 2011 contre 49.5% en moyenne dans la zone euro ;
- en matière de structure, les dépenses publiques à Luxembourg peuvent être caractérisées par les points suivants :
    - concernant l'investissement public, la part des investissements publics dans les dépenses totales est deux fois plus élevée à Luxembourg qu'en moyenne dans la zone euro : en moyenne, sur 1995-2011, cette part s'élevait à Luxembourg à 10% contre 5,3% dans la zone euro. Ce souci d'un investissement élevé reflète

un effort continu du Gouvernement à investir dans le potentiel de croissance de l'économie;

- concernant les dépenses de fonctionnement, i.e. les dépenses de consommation intermédiaire et les rémunérations de la fonction publique, qui sont parfois considérées comme étant des dépenses contribuant moins à la croissance à long terme d'une économie, on constate que la part de ces dépenses à Luxembourg reste en-dessous de la moyenne communautaire : en 2011, cette part s'élevait à 9% du total des dépenses publiques à Luxembourg contre 11.1% en moyenne dans la zone euro ;
- concernant les transferts sociaux, qui sont souvent représentés comme des dépenses reflétant les efforts de redistribution dans une société, la crise a fait progresser la part de ces dépenses au Luxembourg et en Europe en général : avec une part de 47,3% du total des dépenses publiques en 2011, le Luxembourg se situait au-dessus de la moyenne dans la zone euro qui s'élève à 46,8%;
- concernant les revenus de la propriété du côté des dépenses, il s'agit de la charge de la dette que les Etats paient sur leur stock de dette brute : dans la mesure où le Luxembourg bénéficie à la fois d'un stock de dette relativement faible et de taux d'intérêt relativement bas, les dépenses liées au financement de la dette sont bien inférieures à celles dans la zone euro en moyenne : en 2011, la charge de la dette représentait 1,1% du total des dépenses à Luxembourg contre 6,1% en moyenne dans la zone euro.

Tous ces éléments permettent de mesurer la qualité des dépenses publiques à Luxembourg en comparaison avec la zone euro. La qualité d'une dépense publique ne se mesure toutefois pas seulement en termes quantitatifs, i.e. les moyens qui sont dépensés pour un domaine donné, mais aussi en termes plus 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. Cette question se posera notamment pour les domaines d'intervention pour lesquels les moyens déployés sont importants comme l'investissement public, notamment sous sa forme de formation brute de capital fixe.

V. SOUTENABILITE A LONG-TERME DES FINANCES PUBLIQUES

En 2012 le Luxembourg a mis en œuvre une réforme de son système de pension (régime général et régimes spéciaux), dont le détail peut être consulté dans le Programme National de Réforme. La réforme, qui est entrée en vigueur au 1er janvier 2013, est axée sur trois

dimensions, à savoir un alignement de l'âge de retraite à l'évolution de l'espérance vie, une adaptation des pensions à la situation budgétaire du régime de pension et une allocation de ressources financières supplémentaires pour pérenniser l'équilibre financier.

Dans la 13ème actualisation du PSC, le Gouvernement avait présenté des estimations de l'impact financier de la réforme : ainsi, par rapport aux dernières prévisions à long terme des dépenses liées au vieillissement à politique inchangée de 2012 endossées par le Conseil Ecofin du 15 mai 2012, l'impact budgétaire estimé sur la période considérée jusqu'en 2060 s'élève à une réduction sensible des dépenses liées au vieillissement du système de pension à hauteur d'environ 7% du PIB, passant ainsi d'un niveau de 17,1% du PIB en 2060 dans un scénario à politique inchangée à un niveau de 10,5% du PIB en 2060 dans un scénario à politique changée incluant la réforme envisagée. Dans la présente actualisation du PSC, l'estimation de l'impact budgétaire de la réforme reste inchangée, c'est-à-dire environ 7% du PIB en 2060. Cette réduction sensible du coût cumulé liée au vieillissement à travers le système de pension a également été estimée par la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) dans son avis sur le projet de budget des recettes et dépenses de l'Etat pour 2013. En particulier, la BCL a présenté des simulations au sujet de l'impact financier de la réforme de pension et a précisé que: «*L'ajustement aux salaires réels serait intégralement supprimé (…). Cette suspension n'exercerait cependant aucun impact sur la pension initiale de chaque retraité, quelle que soit l'année de départ à la retraite, la pension initiale étant intégralement ajustée à l'évolution des salaires réels. Ce scénario permet de réduire de moitié environ l'ampleur du défi budgétaire par rapport au scénario hors réforme*»[2].

La stratégie poursuivie en termes de départ en retraite est basée sur la flexibilité : soit l'assuré choisit de prolonger sa carrière active, soit il accepte une révision correspondante du niveau de sa retraite.

Dès à présent l'adaptation des pensions est conditionnée par les revenus de cotisations du régime. Si ceux-ci s'avèrent insuffisants, et s'il faut faire recours aux réserves du régime, l'adaptation des pensions du régime général et des régimes spéciaux à l'évolution des salaires (wage indexation) sera réduite, soit partiellement, soit entièrement, et se limitera à l'évolution du coût de la vie (COLA). Déjà pour l'année 2013 une mesure transitoire limite l'adaptation des pensions à l'indice COLA.

Le régime général dispose actuellement de réserves financières de l'ordre de 27.5% du PIB (12,2 milliards d'euro). A taux de cotisation inchangé, cette réserve financière sera disponible au cas où les recettes en cotisations seront insuffisantes pour couvrir les dépenses de

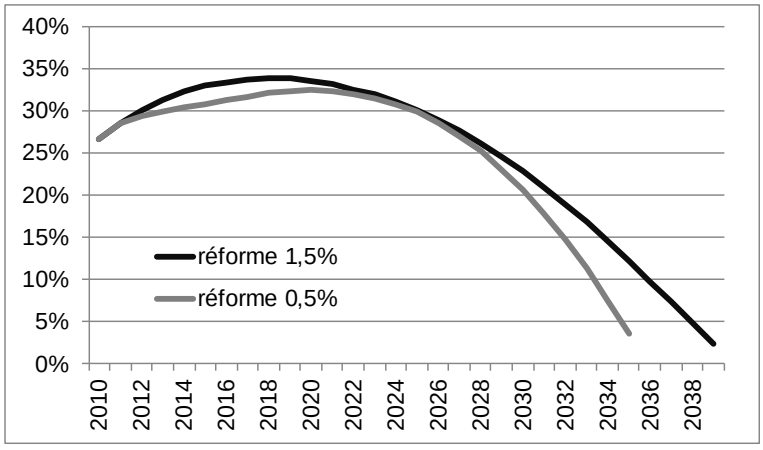
[2] Pour plus de détails (page 35):
http://www.bcl.lu/fr/publications/avis/Avis_de_la_BCL_sur_le_projet_de_Budget_2013__web1.pdf

prestations. De plus, le recours à ce financement supplémentaire pourra être diminué, voire retardé, d'un côté par une révision possible des prestations et/ou d'un autre côté par une augmentation progressive du taux de cotisation. Les régimes spéciaux resteront majoritairement à charge du budget de l'Etat. En cas d'augmentation du taux de cotisation, sa participation financière aux régimes spéciaux sera réduite par conséquent.

Le scénario de réforme table sur une croissance de l'emploi de 1,5% à moyen et à long terme, proche de la croissance moyenne de l'emploi sur la période 2009-2011, soit moins de 2 points de pourcent de la croissance moyenne du pays avant la crise (croissance moyenne de 3,8% sur la période 1997-2007) et 1 point de pourcent au-dessus de la croissance à long terme retenue par les services de la Commission européenne. Indépendamment du scénario de croissance choisi, la réforme permet d'assurer le financement des prestations sur base des fonds accumulés dans la réserve du régime, même sans augmentation de cotisations, au-delà de l'horizon 2030 (voir graphique ci-dessous).

La réforme prévoit que l'institution de surveillance, à savoir l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), vérifie tous les cinq ans, sur base d'une étude actuarielle, la concordance entre les hypothèses à la base de la réforme et la trajectoire financière actualisée du régime. En cas de dérapages sensibles de la trajectoire d'équilibre, plusieurs mesures d'alignement des dépenses sont prévues dans le cadre des nouvelles dispositions. L'adaptation COLA pourra être réalisée plus tôt et la prestation de l'allocation de fin d'année, introduite en 2002, pourra être suspendue.

Evolution de la réserve du régime général, à taux de cotisation inchangé, selon le scénario de croissance de l'emploi



La réforme compense une augmentation de l'espérance de vie de 3 ans sur la période 2013-2053. En cas de croissance accélérée de la longévité, les paramètres y relatifs pourront être adaptés par conséquent. Ainsi le Gouvernement envisage la mise en place d'un « Groupe des

Pensions » spécifique, tel que cela est le cas dans d'autres Etats membres de l'UE, composé d'experts des principaux acteurs, et qui aurait comme mission de vérifier tous les cinq ans, sur base de l'avis actuariel établi par l'IGSS, la concordance des dispositions correspondantes à l'évolution observée de l'espérance de vie, et de présenter, le cas échéant, des adaptations y relatives.

VI. ASPECTS INSTITUTIONNELS DES FINANCES PUBLIQUES

Le cadre légal national des aspects institutionnels des finances publiques n'a pas changé depuis la dernière actualisation du PSC. Toutefois, ce cadre est en train d'évoluer pour prendre en compte deux facteurs : i) la mise en œuvre au plan national d'un certain nombre d'obligations découlant de la nouvelle gouvernance économique et budgétaire qui a été progressivement mise en place dans l'UE et la zone euro au cours des dernières années, y compris la transposition du « Pacte budgétaire » ; ii) les besoins de réformer la procédure budgétaire nationale conformément à la déclaration gouvernementale de 2009 où le Gouvernement s'est engagé à « examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques ».

La gouvernance économique et budgétaire dans l'UE a évolué au cours des dernières années essentiellement à travers les décisions suivantes :

- l'introduction en 2010, par le Conseil européen, du semestre européen à partir de 2011,
- l'entrée en vigueur, le 13 décembre 2011, du « six pack ». Composé de 5 règlements et d'une directive, il comporte les modifications suivantes : i) une révision du pacte de stabilité et de croissance ; ii) l'introduction d'un nouveau régime de sanctions lié au pacte de stabilité et de croissance pour la zone euro ; iii) l'introduction d'une nouvelle procédure sur la prévention et correction de déséquilibres macroéconomiques, iv) un nouveau régime de sanction lié à cette nouvelle procédure pour la zone euro, v) une directive sur les exigences pour les cadres budgétaires nationaux.
- l'entrée en vigueur, le 1^{ier} janvier 2013, du traité intergouvernemental concernant la stabilité, la coordination et la gouvernance (« Pacte budgétaire ») signé par 25 des 27 Etats membres de l'UE et qui prévoit un délai de transposition jusqu'à la fin 2013 pour un certain nombre de dispositions.
- l'accord politique entre les institutions communautaires en mars 2013 et l'entrée en vigueur du « two pack » de sorte à ce que les règlements seront applicables pour le cycle budgétaire préparant le budget 2014. Il est composé de deux règlements : un premier règlement « établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les

Etats membres de la zone euro » et un second règlement « relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière »

Au cours des dernières années de mise en œuvre progressive de ces modifications, au niveau national, un certain nombre de changements de nature essentiellement informelle ont été opérés au niveau de la procédure et de la pratique de la politique budgétaire et des finances publiques. Les changements informels les plus importants peuvent être résumés comme suit :

- le renforcement de la prise en compte de la dimension pluriannuelle des finances publiques : même si le cadre budgétaire à Luxembourg ne dispose pas d'un cadre budgétaire à moyen terme[3], la dimension pluriannuelle à moyen terme des finances publiques a ainsi gagné en importance dans les débats et les travaux préparatoires sur les finances publiques. En effet, le Comité de prévision fournit au Gouvernement des prévisions macroéconomiques et budgétaires à moyen terme se basant sur l'hypothèse technique à « politique inchangée ». Cette prévision doit permettre au Gouvernement de fixer ses orientations budgétaires en termes d'objectifs et, le cas échéant, de prendre des mesures discrétionnaires si le scénario à « politique inchangée » ne permet pas d'atteindre les objectifs budgétaires fixés. La prévision et les directions politiques issues de ces discussions serviront ensuite à l'élaboration du PSC en avril.
- l'implication renforcée de la Chambre des Députés plus en amont dans la procédure budgétaire annuelle à cause du semestre européen: l'organisation de débats d'orientation et l'information régulière par le Ministre des Finances de la Commission des finances et du budget de la Chambre des Députés.
- la recherche d'une approche cohérente et intégrée entre les deux processus en matière de surveillance des politiques budgétaires (programme de stabilité) et des politiques de réformes structurelles (programme national de réforme).

Ainsi, la nouvelle gouvernance a amené un certain nombre de changements informels au niveau de la politique budgétaire jusqu'ici, mais des changements informels supplémentaires seront sans doute nécessaires, en particulier pour permettre au Luxembourg de se conformer à la directive sur les exigences pour les cadres budgétaires nationaux et le « two-pack ». En particulier, ce dernier exige que les Etats membres envoient en octobre à la Commission européenne leur plan de projet budgétaire, ce qui est une « sorte » de PSC annuelle qui se base sur le projet de budget de l'Etat pour l'année suivante et qui contient également un certain nombre d'informations sur la situation des finances publiques au niveau de l'administration

[3] Ce constat a notamment été fait lors de la « Peer review of national fiscal frameworks » qui a été effectuée au cours de 2011

publique, ce qui comprend tous les sous-secteurs, administration centrale, administration locale et sécurité sociale.

A côté de ces changements informels, la nouvelle gouvernance implique aussi des modifications de nature réglementaire ou législative. Ces modifications seront intégrées dans un projet de réforme du cadre légal actuel dont les travaux préparatoires sont en cours et qui sera votée avant la fin de l'année 2013.

Dans ce contexte, un travail particulier sera effectué pour la mise en place des éléments suivants[4]:

- mise en place d'un cade budgétaire à moyen terme ;
- mise en place de règles budgétaires couvrant le périmètre de l'administration publique selon le SEC95, i.e. il s'agit des trois sous-secteurs de l'administration centrale, de l'administration locale et de la sécurité sociale ;
- la mise en place/nomination d'une autorité qui surveille le respect des règles budgétaires.

Parmi ces travaux, une problématique particulière sera abordée, à savoir celle de la méthodologie à utiliser pour établir une règle budgétaire basée sur le concept du « solde structurel » tel qu'imposé par le « Pacte budgétaire ». Ainsi 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 également non-observable. Ainsi, le passage du solde « nominal » au solde « structurel » est donc tributaire de la méthodologie utilisée pour calculer l'écart de production.

D'un côté, une méthode a été agréée au niveau du Conseil Ecofin en 2002 pour calculer l'écart de production et donc le solde structurel. Cette méthodologie, qui contient, comme toute méthodologie, des imperfections, dans la mesure où elle est le résultat d'un compromis politique entre la double exigence d'uniformité méthodologique à l'échelle de l'UE et les particularités des différents pays, va être utilisée par la Commission européenne pour la surveillance budgétaire et le contrôle de conformité de la situation budgétaire d'un Etat membre avec les obligations du « Pacte budgétaire ».

Aujourd'hui, la méthodologie utilisée dans le PSC pour le calcul du solde structurel se base sur une méthodologie du STATEC (Institut national de la statistique et des études économiques) qui a été développée bien avant l'adoption du « Pacte budgétaire ». Cette méthodologie utilise un paramétrage quelque peu diffèrent de la méthodologie commune telle que mise en œuvre par la Commission européenne.

[4] Liste non prioritaire et liste non-exhaustive

En outre, il est important de noter que, indépendamment de la méthodologie utilisée, les prévisions sont souvent soumises à de fortes variations et sont souvent revues de manière importante entre deux prévisions successives. Il est également utile d'ajouter que le « Pacte budgétaire » n'impose pas aux Etats membres d'avoir recours à une méthodologie précise, à fortiori à la méthodologie agréée par le Conseil Ecofin.

Par conséquent, en vue de la transposition du « Pacte budgétaire », une solution en termes de méthodologie devra être trouvée qui respecte un certain nombre de critères : i) la méthodologie doit être robuste statistiquement et ne pas être soumise à des variations ex-post trop importantes afin de minimiser les risques de politique budgétaire inadaptée au cycle économique, ii) elle doit être transparente, iii) elle ne doit pas dévier trop en termes de résultats et d'analyse conséquente de l'approche qui est utilisée par la Commission européenne pour la surveillance budgétaire.

A côté des modifications impliquées par les changements de la gouvernance économique et budgétaire dans l'UE, conformément au programme gouvernemental de 2009, le Gouvernement compte également revoir la procédure budgétaire nationale selon un certain nombre de lignes directrices.

- Adapter les instruments existants et en concevoir de nouveaux pour donner une orientation plus stratégique à la procédure budgétaire en mettant davantage en évidence les priorités de l'action politique du gouvernement tout en assurant le respect des nouvelles obligations qui sont en train d'être mises en place au niveau de l'Union européenne ;
- Améliorer la maîtrise du budget au niveau de l'administration publique en renforçant la planification à court, moyen et long terme ;
- Accorder une importance accrue à la qualité des dépenses publiques par un renforcement de la transparence et de la responsabilisation en termes de produits et de résultats des politiques, simplifier la structure du budget et mettre davantage l'accent sur l'évaluation des politiques.

Dans le cadre des travaux de préparation, le Ministre des Finances a demandé à l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE) de procéder à une analyse de la procédure budgétaire au Luxembourg. Cette analyse, qui a été publiée le 27 novembre 2011[5], contient aussi un chapitre sur les nouvelles exigences en matière de gouvernance économique qui sont en train d'être mises en place dans l'UE.

[5] http://www.mf.public.lu/actualites/2011/11/ocde_progr_budget_251111/index.html

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB réel	B1*g	33,943	0.3	1.0	2.2	1.7	3.4
2. PIB nominal	B1*g	44,426	4.2	3.2	4.4	3.5	4.4
Composantes du PIB réel							
3. Dépenses de consommation privée	P.3	11,872	1.5	-0.8	1.9	4.4	2.3
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	6,049	4.4	3.1	2.4	2.5	2.8
5. Formation brute de capital fixe	P.51	8,271	7.0	-0.2	-3.3	1.0	-0.3
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53		3.9	3.8	3.7	3.6	3.5
7. Exportations de biens et services	P.6	59,662	-3.2	0.1	4.8	5.8	6.3
8. Importations de biens et services	P.7	53,231	-2.6	-0.3	4.2	6.7	5.7
Contributions à la croissance du PIB							
9. Demande intérieure finale		-	0.8	0.4	0.5	1.3	1.0
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-1.6	0.6	1.7	0.3	2.3
11. Commerce extérieur	B.11	-	1.1	0.0	0.1	0.2	0.1

Tableau 1b. Evolution des prix

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		1.26	3.9	2.1	2.1	1.7	0.9
2. Déflateur de la consommation privée		1.14	2.2	1.6	1.6	2.4	2.0
3a. IPCH		117.32	2.9	2.1	1.8	2.8	1.8
3b. IPCN		137.76	2.7	1.9	1.8	2.8	2.1
4. Déflateur de la consommation publique		1.21	2.8	2.6	3.1	2.8	2.1
5. Déflateur de l'investissement		1.05	3.9	2.5	1.6	1.9	1.4
6. Déflateur des exportations (biens et services)		1.22	4.3	3.9	3.1	3.0	2.6
7. Déflateur des importations (biens et services)		1.13	3.5	3.8	3.9	4.5	3.8

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques[1]		377.3	2.1	1.7	1.3	2.3	1.9
2. Emploi, heures travaillées[2]		363.3	1.3	0.4	1.1	2.0	1.7
3. Taux de chômage (%)[3]		…	5.4	5.9	6.1	5.9	5.8
4. Productivité du travail, personnes physiques[4]		…	-2.2	-0.8	0.7	1.0	1.6
5. Productivité du travail, heures travaillées[5]		…	-1.5	0.5	1.0	1.2	1.8
6. Rémunération des salariés	D.1	…	3.6	3.5	4.3	4.6	4.6
7. Rémunération par salarié		…	1.2	1.5	2.7	2.1	2.5

[1]Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

[2]Concept comptes nationaux

[3]Définition harmonisée, Eurostat

[4]PIB réel par personne active

[5]PIB réel par heure travaillée

Tableau 1d. Balances sectorielles

% of PIB	Code SEC	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
1. Solde de financement par rapport au reste du monde	B.9	-	-	-	-	-
dont: - Balance des biens et services - Balance des revenus primaires et transferts - Compte de capital						
2. Solde de financement du secteur privé	B.9					
3. Solde de financement des administrations publiques	EDP B.9	-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
4. Ecart statistique		-	-	-	-	-

Tableau 2a. Situtation financière de l'administration publique

	Code SEC	Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Solde de financement (EDP B.9) par sous-secteur							
1. Administration publique	S.13	-357	-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
2. Administration centrale	S.1311	-1155	-2.6	-2.2	-1.8	-2.4	-2.2
3. Administrations fédérées	S.1312	…	…	…	…	…	…
4. Administrations locales	S.1313	41	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Sécurité sociale	S.1314	757	1.7	1.5	1.2	1.1	0.9
Administration publique (S13)							
6. Recettes totales	TR	18,725	42.1	42.6	42.7	42.5	42.8
7. Dépenses totales	TE[1]	19,082	43.0	43.3	43.3	43.8	44.1
8. Solde de financement	EDP B.9	-357	-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	175	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
10. Solde primaire[2]		-182	-0.4	-0.3	-0.1	-0.9	-0.9
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires[3]		…	…	…	…	…	…
Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		11,844	26.6	27.2	27.3	26.9	27.0
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	5,512	12.4	12.6	12.6	12.0	11.9
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	6,280	14.1	14.5	14.6	14.8	14.9
12c. Impôts en capital	D.91	52	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
13. Cotisations sociales	D.61	5,318	12.0	12.0	12.1	12.2	12.3
14. Revenus de la propriété	D.4	663	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6
15. Autres[4]		900	2.0	1.8	1.9	1.9	1.9
16=6. Recettes totales	TR	18,725	42.1	42.6	42.7	42.5	42.8
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)[5]		17,162	38.6	39.2	39.3	39.1	39.3
Principales composantes des dépenses							
17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire	D.1+P.2	5,317	16.2	16.5	16.7	16.9	16.9
17a. Rémunération des salariés	D.1	3,591	8.1	8.2	8.3	8.5	8.4
17b. Consommation intermédiaire	P.2	1,726	3.9	3.9	3.8	3.8	3.9
18. Prestations sociales (18=18a+18b)		9,007	20.3	20.7	20.8	21.0	21.2
***dont* Prestations de chômage**[6]		416	0.9	1.0	1.0	0.9	0.8
18a. Prestations sociales en nature	D.6311, D.63121, D.63131	2,175	4.9	5.0	5.1	5.2	5.3
18b. Prestations sociales en espèce	D.62	6,832	15.4	15.7	15.7	15.8	16.0
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	175	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
20. Subventions	D.3	762	1.7	1.8	1.8	1.9	1.9
21. Formation brute de capital fixe	P.51	1,721	3.9	3.4	3.3	3.4	3.3
22. Transferts en capital	D.9	557	1.3	1.2	1.3	1.4	1.4
23. Autres[7]		1,543	3.5	3.6	3.5	3.5	3.5
24=7. Dépenses totales	TE[1]	19,082	43.0	43.3	43.3	43.8	44.1
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3	7506	16.9	17.3	17.5	17.8	17.9

[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 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée		18,725	42.1	42.6	42.7	41.7	41.9
2. Dépenses totales à politique inchangée		19,082	43.0	43.3	43.3	44.2	44.3

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

		Année 2012	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
		Niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE		71	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
2. Dépenses liées aux prestations de chômage [1]		416	0.9	1.0	1.0	0.9	0.8
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes		28	0.1	0.9	0.0	0.8	0.1
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi		…	…	…	…	…	…

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

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

% du PIB	Code COFOG	Année 2011	Année 2016
1. Services publiques généraux	1	4.7	
2. Défense	2	0.4	
3. Ordre et sécurité publics	3	1.0	
4. Affaires et services économiques	4	4.2	
5. Protection de l'environnement	5	1.1	
6. Logement et développement collectif	6	0.8	
7. Santé	7	4.8	
8. Loisirs, culture et cultes	8	1.7	
9. Education	9	5.0	
10. Protection sociale	10	18.1	
11. Dépenses totales	TE	41.8	

Tableau 4. Evolution de la dette publique

% du PIB	Code SEC	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
1. Dette brute [1]		20.8	23.8	25.9	27.1	27.9
2. Variation du ratio d'endettement brut		2.5	3.0	2.1	1.1	0.8
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut						
3. Solde primaire [2]		-0.4	-0.3	-0.1	-0.9	-0.9
4. Charges d'intérêts [3]		0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
5. Flux de créances		1.7	2.3	1.6	-0.2	-0.5
p.m.: Taux d'intérêt implicite [4]		2.2	2.4	1.8	1.8	1.7

[1]Selon la défintion 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.

Tableau 5. Evolution conjoncturelle et structurelle des finances publiques

% du PIB	Code SEC	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
1. Croissance réelle du PIB (en %)		0.3	1.0	2.2	1.7	3.4
2. Solde de financement de l'administration publique	EDP B.9	-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
3. Charges d'intérêts	EDP D.41	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
4. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires[1]		….	…	…	…	…
5. Croissance potentielle du PIB (%)		1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
6. Ecart de production		-2.6	-3.2	-2.6	-2.4	-0.6
7. Composante cyclique du budget		-1.2	-1.4	-1.1	-1.0	-0.3
8. Solde de financement corrigé des effets de cycle (2 - 7)		0.4	0.7	0.6	-0.3	-1.1
9. Solde primaire corrigé des effets de cycle (8 + 3)		0.7	1.1	1.0	0.2	-0.6
10. Solde structurel (8 - 4)		0.4	0.7	0.6	-0.3	-1.1

[1]Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.

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

	Code SEC	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
Croissance réelle du PIB (%)						
13ème actualisation		1.0	2.1	3.3	4.1	…
14ème actualisation		0.3	1.0	2.2	1.7	3.4
Différence		*-0.7*	*-1.1*	*-1.1*	*-2.4*	…
Croissance nominale du PIB (%)						
13ème actualisation		3.2	3.7	5.5	6.5	…
14ème actualisation		4.2	3.2	4.4	3.5	4.4
Différence		*1.1*	*-0.5*	*-1.2*	*-3.0*	…
Solde de financement (% du PIB)	EDP B.9					
13ème actualisation		-1.5	-1.2	-0.9	-1.8	…
14ème actualisation		-0.8	-0.7	-0.6	-1.3	-1.3
Différence		*0.7*	*0.5*	*0.3*	*0.5*	…
Dette publique brute (% du PIB)						
13ème actualisation		20.9	23.6	24.4	25.9	…
14ème actualisation		20.8	23.8	25.9	27.1	27.9
Différence		*-0.2*	*0.2*	*1.5*	*1.2*	…

Tableau 7. Soutenabilité de long-terme des finances publiques

(en % du PIB)	AR 2012 *)					REFORM ***)			AR 2009 ****)		
	2010	2060	2060-2010	2060bis **)	2060bis-2010	2010	2060	2060-2010	2010	2060	2060-2010
Dépenses liées au vieillissement	**17.8**	**29.8**	**12.0**	**37.5**	**19.7**	**17.8**	**30.9**	**13.1**	**19.9**	**38**	**18.1**
dont dépenses de pension	9.2	18.6	9.4	26.3	17.1	9.2	19.7	10.5	8.6	23.9	15.3
dont dépenses soins de santé	3.8	4.5	0.7	4.5	0.7	3.8	4.5	0.7	5.9	7	1.1
dont dépenses soins de longue durée	1.0	3.1	2.1	3.1	2.1	1.0	3.1	2.1	1.4	3.4	2
dont dépenses pour éducation	3.2	3.1	-0.1	3.1	-0.1	3.2	3.1	-0.1	3.6	3.3	-0.3
dont dépenses pour chômage	0.6	0.5	-0.1	0.5	-0.1	0.6	0.5	-0.1	0.4	0.4	0
Réserve de compensation fonds de pension	*25.4*	*0*		*0*		*25.4*	*0*		*28*	*0*	
Hypothèses	AR 2012 *)					REFORM ***)			AR 2009 ****)		
productivité du travail	2	1.5				2	1.5		1.4	1.7	
croissance économique	3.5	1.7				3.5	1.7		5	2	
taux de participation (hommes, 15-64 ans)	75.6	71.6				75.6	71.6		74.4	72.1	
taux de participation (femmes, 15-64 ans)	60	63.3				60	63.3		59.5	61.4	
taux de participation total (15-64 ans)	67.9	67.5				67.9	67.5		67	66.8	
population (en millions)	0.5	0.7				0.5	0.7		0.5	0.7	
population en âge de travailler (15-64/total)	68.4	58.5				68.4	58.5		67.8	60.3	
ratio inactifs/actifs (65+/15-64)	20.4	45.2				20.4	45.2		21.1	39.1	
ratio actifs agés/actifs (55-64/15-64)	16	20				16	20		16.3	19.5	
taux de chômage (15-64)	6	4.8				6	4.8		4.5	4.5	

Sources:
*) 2012 Ageing report (AR) baseline scenario, 2012 constant policy scenario
**) 2012 Ageing report baseline scenario, à l'exception des dépenses de pension:
***) 2012 Ageing report baseline scenario, à l'exception des dépenses de pension:
****) 2009 Ageing report baseline scenario, 2009 constant policy scenario

Tableau 7a. Passifs contigents

% du PIB	Année 2012	Année 2013
Garanties publiques	8.4	…
dont garanties au secteur financier	5.0	…

Tableau 8. Hypothèses de base

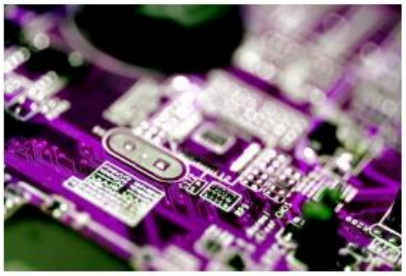
	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
Taux d'intérêt à court terme (moyenne anuelle)	0.6	0.2	0.1	1.3	2.0
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	3.6	3.0	3.0	3.3	3.5
Taux de change €/$ (moyenne annuelle)	1.29	1.29	1.28	1.28	1.3
Croissance réelle du PIB zone euro	-0.4	-0.3	1.4	2.0	1.6
Croissance réelle du PIB UE	-0.3	0.1	1.6	2.2	1.8
Croissance marchés extérieurs pertinents	1.9	2.7	5.9	5.1	4.1
Prix du pétrol (Brent, $/baril)	111.7	109.5	108.6	108.6	108.6

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive

Luxembourg 2020

Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg
dans le cadre du semestre européen 2013



Photos: © Luxinnovation, Université du Luxembourg, Luxembourg for business
SIP/Christof Weber, Université du Luxembourg, Luxembourg for business/Yves Kortum

ACRONYMES

ABBL	Association des Banques et Banquiers, Luxembourg
ADEM	Agence pour le Développement de l'emploi
AIP	Activités d'insertion professionnelle
ALJ	Action Locale pour Jeunes
CAE	Contrat d'Appui-Emploi
CASNA	Cellule d'accueil scolaire pour élèves nouveaux arrivants
CCPUE	Cellule de coordination des projets d'urbanisme et d'environnement
CCSS	Centre commun de la sécurité sociale
CEPS	Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques
CES	Conseil économique et social
CFE	Contributions financières de l'Etat
CIE	Contrat d'Initiation à l'Emploi
CIE-EP	Contrat d'Initiation à l'Emploi – Expérience Pratique
CIPU	Cellule nationale d'Information pour la Politique Urbaine
CNS	Caisse nationale de santé
CPTE	Comité permanent du travail et de l'emploi
CRP	Centre de recherche public
CSL	Chambre des salariés
CTIE	Centre des technologies de l'information de l'Etat
DIRD	Dépense intérieure de recherche et développement
DSGE	Modèle d'Equilibre Général Dynamique Stochastique
E2C	Ecole de la 2ème chance
EFT	Enquête sur les forces de travail
EPC	Comité de politique économique
ETS	*Emission Trading Scheme*
FNR	Fonds national de recherche
FSE	Fonds social européen
GES	Emissions de gaz à effet de serre
IFBL	Institut de Formation Bancaire du Luxembourg
IGSS	Inspection générale de la sécurité sociale
ILR	Institut luxembourgeois de régulation
IVL	*Integratives Verkehrs-und Landesentwicklungskonzept*
NEET	*Not in education, employment or training*
NREAP	Plan d'action en matière d'énergies renouvelables
ONG	Organisation non-gouvernementale
PAEE	Plan d'action en matière d'efficacité énergétique
PIB	Produit intérieur brut
PNR	Programme national de réforme
PRO-SUD	Syndicat de communes pour la promotion et le développement de la Région SUD
PSC	Programme de stabilité et de convergence
R&D	Recherche et développement
RDI	Recherche-développement-innovation
RMG	Revenu minimum garanti
SNAS	Service national à l'action sociale
SNJ	Service national de la jeunesse
SRAS	Service régional d'action sociale
SSM	Salaire social minimum
STATEC	Service central de la Statistique et des Etudes économiques
SVO	Service volontaire d'orientation
SYVICOL	Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises
UE	Union européenne
UEL	Union des entreprises Luxembourgeoises

TABLE DES MATIERES

1. Introduction 5
2. Contexte et scénario macro-économique 2013-2016 7
2.1 Perspectives macroéconomiques pour la période couverte par le programme 7
2.2 Incidence macroéconomique des réformes structurelles 7
3. Mise en œuvre des recommandations par pays 8
3.1. Renforcer l'effort budgétaire 8
3.2 Proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite 9
3.3 Prendre des mesures pour réformer le système de négociation et d'indexation des salaires 13
3.4 Réduire le chômage des jeunes 14
3.5 Respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre 16
4. Progrès réalisés sur la voie des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020 19
4.1 Objectif « emploi » et principales mesures pour l'atteindre 20
4.1.1 Objectif national 20
4.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national 21
4.2 Objectif « R&D » et principales mesures pour l'atteindre 26
4.2.1 Objectif national 26
4.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national 28
4.3 Objectif « changement climatique et énergie » et principales mesures pour l'atteindre 34
4.3.1 Objectif « émissions de gaz à effet de serre » 34
4.3.1.1 Objectif national « émissions de gaz à effet de serre » 34
4.3.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national 36
4.3.2 Objectif « énergies renouvelables » 39
4.3.2.1 Objectif national « énergies renouvelables » 39
4.3.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national 39
4.3.3 Objectif « efficacité énergétique » 42
4.3.3.1 Objectif national efficacité énergétique (utilisations finales d'énergie) 42
4.3.3.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national 44
4.4 Objectif « éducation » et principales mesures pour l'atteindre 45
4.4.1 Objectif « décrochage scolaire » 46
4.4.1.1 Objectif national « décrochage scolaire » 46
4.4.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national 46
4.4.2 Objectif « enseignement supérieur » 48
4.4.2.1 Objectif national « enseignement supérieur » 48
4.4.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national 48
4.4.3 Renforcement du capital humain par l'apprentissage tout au long de la vie 49
4.5 Objectif « inclusion sociale » et principales mesures pour l'atteindre 50
4.5.1 Objectif national 50
4.5.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national 51
4.5.3 Stratégie nationale d'intégration des Roms dans le cadre de l'UE 55
5. Utilisation des fonds structurels 56
5.1 Coordination avec les fonds structurels 56
5.2 Programmation de la nouvelle période 2014-2020 56
6. Questions institutionnelles et rôle des parties prenantes 57
6.1 Coordination de la distribution des ressources de l'espace 57
6.2 Appropriation nationale 58
6.3 Communication 58

1. Introduction

La crise économique et financière a été depuis quelques années le déclencheur de changements importants, dont une restructuration profonde des économies. Même si c'est à la fois compréhensible et nécessaire, trop de temps et d'énergie ont encore, à l'heure actuelle, été consacrés aux mesures d'urgence et pas assez à la mise en œuvre des changements structurels qui permettront aux économies de retrouver des niveaux de croissance plus élevés. Or, il convient plus que jamais de faire porter les efforts tant sur les mesures ayant un effet à court terme sur la croissance, que sur un vrai modèle de croissance à moyen et à long terme.

La situation économique de l'UE dans son ensemble reste actuellement fragile et l'UE n'est pas encore sortie de la crise, comme en témoignent les niveaux de chômage élevés que connaissent maints Etats membres ainsi que l'activité économique décevante en 2012 et la stagnation prévue pour 2013. Si les problèmes varient considérablement d'un Etat membre à l'autre, la perspective d'une reprise lente rend la situation difficile pour l'ensemble de l'UE. Les perspectives à court terme demeurent donc incertaines et les défis importants. Les Etats membres doivent par conséquent continuer à procéder à un assainissement budgétaire différenciée propice à la croissance!

A ce stade, pour 2013, il est donc vital pour les Etats membres et l'UE dans son ensemble de poursuivre les réformes et de mettre en œuvre les engagements pris antérieurement. Le défi à court terme consiste maintenant à d'abord restaurer la confiance et à stabiliser la situation économique et financière. Ensuite les principales priorités doivent consister à faire en sorte que la dette soit ramenée à un niveau supportable et à améliorer la compétitivité, tout en créant les conditions propices à une croissance et à des emplois durables à long terme. Dans ce cadre, les cinq priorités arrêtées fin 2012 par la Commission européenne dans le cadre de son examen annuel de la croissance, et validées par le Conseil européen, ont une importance primoridiale: procéder à un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance ; revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie ; promouvoir la croissance et la compétitivité pour aujourd'hui et demain ; lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise ; moderniser l'administration publique.

Comme les autres Etats membres, le Luxembourg a communiqué en avril 2011 et 2012 son programme national de réforme (PNR) «Luxembourg 2020»[1] destiné à mettre en œuvre la stratégie communautaire Europe 2020[2]. Ce PNR a fait l'objet d'une consultation étendue, à la fois avant et après la soumission du rapport.

Le présent rapport constitue ainsi la mise à jour 2013 du PNR élaboré dans le cadre des semestres européens précédents. Cette nouvelle édition tient notamment compte des recommandations par pays adressées en 2012 au Luxembourg par le Conseil[3], des objectifs nationaux arrêtés au cours des semestres européens précédents[4], de l'examen annuel de la croissance 2013 ainsi que des conclusions du Conseil européen:

- Sur le plan macro-économique, le Luxembourg ne fait de nouveau pas partie des Etats membres faisant l'objet d'une analyse approfondie de la part de la Commission suite à la

[1] Pour plus de détails : http://www.odc.public.lu/actualites/2012/04/PNR_Luxembourg_2020/index.html
[2] Pour plus de détails : http://ec.europa.eu/eu2020/index_fr.htm
[3] RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015, Bruxelles, 6 juillet 2012.
[4] Pour plus de détails : http://www.odc.public.lu/publications/pnr/index.html

publication fin 2012 du deuxième « *Alert mechanism report* » (AMR) en rapport avec la nouvelle procédure « MIP » pour la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques internes et externes. Le gouvernement continue toutefois à suivre de près les développements macro-économiques nationaux.

- Sur le plan micro-économique et de l'emploi, l'économie numérique, l'innovation et la productivité, la réforme du droit et de la politique de concurrence, une utilisation efficace des ressources notamment à travers une démarche territoriale transversale et intégrative (IVL et plans sectoriels), le soutien à la création, à la transmission et au développement des PME, l'utilisation du plein potentiel du marché intérieur, la cohésion et l'inclusion sociale[5] et l'égalité hommes-femmes comme objectif transversal («*gender mainstreaming*») continuent de constituer les piliers structurels de long terme du PNR. Des efforts importants sont également mis en œuvre au sein de l'administration publique en matière de simplification administrative notamment en vue d'améliorer l'environnement des entreprises et de favoriser la productivité et l'innovation, d'une part à travers la refonte du guichet unique électronique pour lequel la plateforme d'accès électronique *MyGuichet* compte entretemps plus de quarante services destinés aux entreprises et aux citoyens, et d'autre part à travers la dématérialisation des échanges documentaires au sein des administrations où la généralisation progressive de la gestion électronique des documents élimine tout un ensemble de tâches non productives liées à la circulation papier et permet ainsi de raccourcir le traitement des dossiers.

- Sur le plan budgétaire, ce PNR va de pair avec des finances publiques saines et viables à moyen et long terme, tel que formulé dans le programme de stabilité et de convergence (PSC)[6].

Au Luxembourg des efforts importants sont par conséquent mis en œuvre par le gouvernement, en étroite coopération avec les diverses parties prenantes, pour ce qui est des réformes conjuguant assainissement budgétaire, politiques de compétitivité et politiques actives en faveur de l'emploi préservant la cohésion sociale. Cette gouvernance devrait permettre au pays de sortir de manière renforcée de la période de crise et de jeter les fondements d'une croissance à la fois intelligente, durable et inclusive.

[5] Sur le plan social, le présent PNR est également en cohérence avec le Rapport Social National (RSN).
[6] Pour plus de détails : http://www.mf.public.lu/publications/index.html

2. Contexte et scénario macro-économique 2013-2016

2.1 Perspectives macroéconomiques 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 et de convergence (PSC).

Après une croissance réelle du PIB de 0,3% en 2012, les perspectives économiques restent ainsi atones en 2013 avec une croissance réelle estimée à 1,0% pour l'année 2013. Ce taux de croissance reste bien en deçà des niveaux observés avant l'éclatement de la crise en 2008 (+5,0% en moyenne entre 1995 et 2007). Or, la croissance au Luxembourg s'améliore progressivement: 2,2% en 2014, 1,7% en 2015 et 3,4% en 2016. A noter que la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise est estimée à 1,6% alors qu'au début des années 2000 elle était encore estimée à 3,5-4%. Cela implique que les projections macro-économiques se basent sur un scénario qui se caractérise, à l'instar de l'économie de la zone euro, par un retour à un « haut de cycle » en fin de période (suite à l'hypothèse technique d'une fermeture rapide de l'écart de production).

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[7].

2.2 Incidence macroéconomique 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[8].

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, nommée LSM2, répond à cette préoccupation. Le modèle LSM2, un modèle avec secteur bancaire pour le Luxembourg, a été présenté en juin 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.

[7] Pour plus de détails: http://europa.eu/epc/working_groups/ageing_en.htm
[8] Pour plus de détails : http://www.odc.public.lu/activites/LSM/index.html

3. Mise en œuvre des recommandations par pays

Le 10 juillet 2012 le Conseil a adopté quatre recommandations sur les PSC et PNR du Luxembourg pour la période 2012-2013. Le présent chapitre décrit les mesures mises en œuvre au Luxembourg pour répondre à ces recommandations.

3.1. Renforcer l'effort budgétaire

« préserver une situation budgétaire saine en corrigeant tout écart par rapport à l'OMT qui garantit la viabilité à long terme des finances publiques, en tenant compte, en particulier, des passifs implicites liés au vieillissement; à cette fin, à renforcer et à mettre en œuvre rigoureusement la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien définies, pour l'année 2013 et au-delà, notamment en respectant le critère des dépenses»

En 2013, le gouvernement a adopté un paquet de mesures de consolidation budgétaire de 953 millions euros (2,1% du PIB) qui se base sur une répartition de l'effort entre dépenses et recettes de 57% respectivement 43%. La politique budgétaire ainsi menée par le gouvernement conduit à une amélioration du solde structurel qui passe d'un surplus de 0,4% en 2012 à un surplus de 0,7% en 2013, ce qui est compatible avec l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB. En particulier, d'un point de vue de l'évolution des dépenses, la politique budgétaire du gouvernement a permis de faire réduire le taux de croissance des dépenses publiques totales de 7,2% en 2012 à 4,2% en 2013. Ainsi, le taux de croissance réelle des dépenses ajustées est ramené de 4,4% en 2012 à -0,2% en 2013 en conformité avec le taux de référence de 1,8% pour l'année 2013.

Le PSC prévoit pour 2014 une légère détérioration du solde budgétaire qui passe d'un surplus de 0,7% du PIB en 2013 à un surplus de 0,6% du PIB en 2014, ce qui permet néanmoins de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme, qui sera refixé lors de la 14ième actualisation du PSC au niveau actuel d'un surplus de 0,5% du PIB en termes structurels. Les dépenses totales ajustées de l'administration publique connaissent une hausse de leur taux de croissance réelle, passant de -0,2% en 2013 à 2,3% en 2014. Bien que cette croissance soit supérieure au taux de référence de 1,1% pour 2014, le respect de l'objectif à moyen terme en 2014 assure la conformité de la trajectoire budgétaire avec les dispositions du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

Ainsi, à la fois en 2013 et en 2014, le Luxembourg est susceptible de respecter les deux règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.

Finalement, l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB correspond dorénavant au minimum nécessaire estimé par la Commission européenne qui a revu ce minimum à la baisse d'un surplus de 0,75% du PIB à un surplus de 0,5% du PIB suite à la prise en compte de l'impact budgétaire estimé de la réforme du système de pension. En effet, suite à cette réforme du régime de pension entrée en vigueur au 1er janvier 2013, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmenteront moins fortement à partir de 2020 et l'impact de la réforme réduit de façon significative les passifs implicites liés au vieillissement démographique: ainsi l'impact budgétaire étant estimé à une réduction du coût lié au vieillissement du système de pension à hauteur de plus ou moins 7% du PIB en 2060.

3.2 Proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite

« *renforcer la réforme des pensions proposée en prenant des mesures supplémentaires pour accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, en particulier en évitant la retraite anticipée, et en prenant des mesures supplémentaires pour relever l'âge effectif du départ à la retraite, y compris en établissant un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie afin de garantir la viabilité à long terme du régime de retraite* »

3.2.1 Les principales modifications introduites par la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension[9], qui s'applique aux assurés du régime général et aux régimes spéciaux des fonctionnaires de l'Etat et des communes et des agents de la SNCFL, sont les suivantes:

- Ouverture du droit à pension: Les conditions d'octroi n'ont pas changé. En effet, les assurés ont toujours le droit de partir en pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de 57 ans, respectivement 60 ans s'ils disposent de quarante années d'assurance. Les périodes complémentaires continuent d'être prises en compte aux fins de parfaire le stage requis pour la pension de vieillesse anticipée à partir de 60 ans.
- Diminution du minimum cotisable: La modification effectuée, à savoir la réduction du minimum cotisable en matière d'assurance volontaire à un tiers du SSM, a pour objectif d'inciter les assurés à compléter leur carrière en cas de lacunes pour des raisons familiales. Aujourd'hui, le minimum cotisable se situe de l'ordre de 300 euros. Suite à l'entrée en vigueur de cette loi, il n'est plus que de 100 euros. Cette disposition, conformément à son objectif, a été limitée dans le temps : les personnes concernées ne peuvent profiter de cette réduction que pendant cinq années au maximum. Cette mesure est seulement destinée à parfaire le stage de la carrière d'assurance mais n'augmente pas le montant de la pension.
- Prestations: De manière générale les nouvelles dispositions visent la viabilité et la consolidation financière à long terme du régime dans le contexte d'une espérance de vie accrue des bénéficiaires dans un système qui approche l'état de maturité. Les majorations proportionnelles sont progressivement réduites et l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires dépendra à l'avenir de la relation entre l'évolution des recettes et des dépenses du régime. L'assuré qui tient compte de l'espérance de vie accrue et qui est prêt à prolonger sa vie active en conséquence va continuer de toucher à l'avenir une pension mensuellement comparable à celle attribué aujourd'hui. Celui qui veut partir en retraite plus tôt, conserve le droit à la pension anticipée quitte à accepter une décote. Ainsi les assurés proches du départ à la retraite ne seront pas, respectivement que très peu affectés. En outre, les assurés qui ont effectué surtout des travaux physiques et qui ont perçu pendant toute leur carrière des revenus faibles, proches du salaire social, ne subissent pas de diminution de leur pension, même lors d'un départ en retraite anticipée, les majorations forfaitaires étant relevées progressivement, les pensions minimes restant garanties au niveau actuel.
- Nouvelles méthodes de calcul de la pension: Toute pension comporte deux éléments, les majorations proportionnelles et les majorations forfaitaires. S'y ajoutent les majorations proportionnelles échelonnées et l'allocation de fin d'année.
  Législation avant la réforme : Les majorations proportionnelles sont accordées en fonction des revenus professionnels cotisables réalisés au cours de la carrière d'assurance. Les salaires et revenus sont réduits au nombre indice cent et portés à l'année de base 1984. Sous

[9] Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension et modifiant: 1. Le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois (SNCFL) ; 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ; 4. la loi modifiée du 7 août 1912 concernant la création d'une caisse de prévoyance pour les fonctionnaires et employés des communes et établissements publics ; 5. le Code du travail.

l'ancienne législation, les majorations proportionnelles ont été constituées par 1,85% de la somme des salaires. Elles varient donc avec le niveau du salaire ou du revenu. Les majorations proportionnelles échelonnées sont destinées à inciter les personnes à prolonger leur vie professionnelle. Sous l'ancienne législation le taux de majoration est relevé de 0,01% par an supplémentaire pour les assurés ayant plus de 55 ans et plus de trente-huit années d'assurance avec un taux maximal de 2,05%. Les majorations forfaitaires sont accordées en fonction de la durée d'assurance. Sous l'ancienne législation les majorations forfaitaires correspondaient à 23,5% du SSM pour 40 années de carrière.

Nouvelle méthode de calcul : Face à l'espérance de vie progressive qui engendre forcément une augmentation des dépenses en matière d'assurance pension il y a lieu de trouver des recettes supplémentaires pour préserver l'équilibre financier du régime. La présente loi ne vise pas à diminuer les prestations des assurés mais les incite à adapter leur comportement en conformité avec l'environnement qui change. Un assuré qui part plus tard en retraite et perçoit donc moins longtemps sa pension aura droit à des prestations plus élevées. Un assuré qui part plus tôt pourra profiter d'une pension moins élevée plus longtemps. Le changement dans le calcul consiste dans une diminution graduelle du taux des majorations proportionnelles de 1,85% en 2013 à 1,60% en 2052. En outre, le droit aux majorations proportionnelles échelonnées débutera en 2052 à l'âge de 60 ans après 40 années de carrière. Par contre, le taux des majorations proportionnelles échelonnées sera augmenté de 0,01% par année en 2013 et à 0,025 en 2052. De plus, le taux des majorations forfaitaires est augmenté progressivement à 28% en 2052 afin de permettre aux assurés ne pouvant pas prolonger leur vie active parce qu'ils ont travaillé dans des conditions plus pénibles avec des revenus modestes, de pouvoir partir en retraite décemment dès qu'ils ont une carrière d'assurance de 40 années.

- Cumul d'une pension anticipée avec un salaire: Sous l'ancienne législation la pension de vieillesse anticipée était réduite tout de suite de moitié si le pensionné percevait un salaire dépassant un tiers du SSM par mois réparti sur une année civile. La moitié restante de la pension était encore réduite si le salaire et la moitié de la pension dépassaient ensemble le plafond fixé à la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. Le plafond minimum était fixé à 120% du SSM. Vu que la loi du 21 décembre 2012 vise à inciter les assurés à prolonger leur vie active, les dispositions de cumul d'une pension avec un revenu ont été allégées. Ainsi, la disposition que la pension anticipée est réduite de moitié si le salaire perçu dépasse un tiers du SSM par mois a été abrogée. Dorénavant, le cumul d'une pension et d'un salaire est possible jusqu'au plafond fixé à la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés. En outre, le plafond minimum a été augmenté de 120 à 150% du SSM. Ces dispositions de cumul jouent seulement pour les pensions d'invalidité et de vieillesse anticipées. Dès que l'assuré perçoit une pension de vieillesse un cumul salaire et pension est possible sans aucune réduction.
- Revalorisation et réajustement des pensions: Avant 2013, les pensions ont été adaptées tous les deux ans à l'évolution des salaires par loi spéciale. L'ancienne législation n'a pas fait de distinction entre le mécanisme de revalorisation des salaires inscrits dans la carrière de l'assuré lors du calcul de la pension, à savoir pour l'actualisation des salaires inscrits dans la carrière pour l'année de base 1984 au niveau des salaires de l'économie au moment du calcul de la pension, et celui qui consistait à ajuster, au cours de la retraite, le niveau des pensions à l'évolution des salaires. La loi du 21 décembre 2012 a introduit cette différenciation. Ainsi, le terme de revalorisation est utilisé dans le contexte de l'inscription des salaires et des revenus dans la carrière en valeur de l'année 1984 et lors du calcul initial de la pension au moment de l'octroi de la pension. Le terme de réajustement est utilisé pour ajuster les pensions en cours à l'évolution des salaires. A cette fin la revalorisation intégrale des salaires est appliquée au moment de l'octroi de la pension et ne dépend pas de la

situation financière du régime. Par ailleurs, le réajustement des pensions en cours dépend dorénavant de la situation financière du régime. Ainsi, un facteur modérateur permettant de diminuer l'impact du réajustement des pensions au niveau de vie actuelle intervient dès que les dépenses pour prestations dépassent les recettes en cotisations de l'année et après que la prime de répartition pure aura dépassé le taux de cotisation. Alors ce facteur modérateur peut être réduit à 0 et les pensions ne seront plus réajustées au niveau de vie.

- Allocation de fin d'année: Le paiement dépend dorénavant de la situation financière du système. Le déclenchement du modérateur implique que l'allocation n'est pas due.
- Période de couverture: La nouvelle loi a augmenté la période de couverture de 7 à 10 ans où l'institution de surveillance établit un bilan technique et fait des prévisions actuarielles sur la situation financière du régime. Une vérification du bilan se fait désormais tous les cinq ans. Sur base de ce bilan est fixé le taux de cotisation global en matière d'assurance pension (assurés, employeurs et Etat). Actuellement, ce taux est fixé à 24%, donc trois fois 8%. Au milieu de chaque période de couverture, donc tous les cinq ans, l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) doit vérifier si le taux de cotisation global fixé initialement permet une situation financière équilibrée jusqu'en fin de période.

Dans son avis sur le projet de budget des recettes et dépenses de l'Etat pour 2013, la Banque centrale du Luxembourg (BCL) a présenté des simulations au sujet de l'impact financier de la réforme de pension et a précisé que: «*L'ajustement aux salaires réels serait intégralement supprimé (…). Cette suspension n'exercerait cependant aucun impact sur la pension initiale de chaque retraité, quelle que soit l'année de départ à la retraite, la pension initiale étant intégralement ajustée à l'évolution des salaires réels. Ce scénario permet de réduire de moitié environ l'ampleur du défi budgétaire par rapport au scénario hors réforme*»[10]. Dans la 13ème actualisation du PSC du Luxembourg pour la période 2012-2015, le gouvernement a présenté l'impact financier de la réforme. Ainsi, comparé à un scénario à politique inchangé, le coût cumulé du vieillissement du système de pension est sensiblement réduit (de moitié selon la BCL). De même, la réserve de compensation du régime présente en 2012 plus de 12 milliards euros, voire 3,8 fois les dépenses annuelles du régime, voire 27% du PIB. Selon les projections de la BCL, les réserves seront suffisantes au financement des prestations de pension jusqu'à l'horizon 2030.

3.2.2 Le projet de loi portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale vise à modifier certaines dispositions en matière de reclassement.

Un bilan d'évaluation[11] de l'IGSS du 4 mars 2008 analyse les répercussions des dispositions légales sur l'efficacité des mesures de guidance et d'orientation des assurés concernés par l'incapacité de travail. Le gouvernement a présenté le rapport à la Commission parlementaire jointe de la sécurité sociale et du travail et de l'emploi le 29 mai 2008 et le 10 juillet 2008. Il a été constaté que le bilan est mitigé, dans la mesure où la législation a apporté certaines améliorations, alors que certaines attentes n'ont pas été remplies. Ainsi, certaines procédures ont pu être écourtées alors que d'autres délais se sont trouvés allongés, d'où la nécessité d'accélérer les procédures relatives au reclassement, tout délai supplémentaire ne favorisant que les sorties alternatives de la vie professionnelle. Néanmoins, une progression faramineuse du nombre des cas, qui en fin de procédure n'ont pas pu être reclassés, est un indicateur irréfutable pour prouver que le système actuellement en place, bien qu'amélioré en cours de route, reste loin d'être parfait et demande à nouveau d'être révisé.

[10] Pour plus de détails (page 35): http://www.bcl.lu/fr/publications/avis/Avis_de_la_BCL_sur_le_projet_de_Budget_2013__web1.pdf
[11] Pour plus de détails : http://www.mss.public.lu/publications/rapport_igss/rapport_incapacite_de_travail.pdf

Il y a lieu de retenir que la voie du reclassement externe s'avère peu attractive tant que les personnes concernées savent qu'elles risquent de perdre tous leurs droits à la fin du nouveau contrat de travail. D'où l'idée d''introduire un statut spécifique à l'ensemble des personnes en reclassement externe, statut qui leur permettrait de maintenir leurs droits tant que l'incapacité au dernier poste de travail subsiste. Il a encore été retenu qu'il est indispensable de procéder à une coordination plus efficace entre les différents intervenants et de rendre plus transparents et rapides les procédures et processus décisionnels à parcourir par l'assuré, ceci notamment dans les cas d'avis médicaux divergents. Face à ce dernier problème, il y a lieu de procéder à une uniformisation de l'évaluation de la capacité de travail des assurés.

Les adaptations légales à mettre en œuvre devront, d'une part, viser l'amélioration du placement du salarié tout en prenant soin de ne pas exclure du marché de travail de façon prématurée les salariés encore aptes à travailler.

Un groupe de travail interministériel était chargé en 2009 de proposer des solutions permettant d'améliorer l'efficacité des dispositions légales en la matière, en concertation avec toutes les parties impliquées sur l'application de la législation relative à l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle:

- Accès à la procédure de reclassement professionnel: Une nouvelle voie d'accès, parallèle aux voies d'accès actuelles, est ouverte dans le cadre des examens médicaux du médecin du travail. La revue à la baisse de la taille de l'entreprise et l'abrogation des quotas introduisent une obligation de reclassement professionnel interne pour les employeurs occupant régulièrement au moins 25 salariés.
- Accélération de la procédure: La saisine parallèle du Service de santé au travail et de la Commission mixte permettra l'analyse des conditions d'ouverture du reclassement professionnel en avançant le moment de la prise de décision par la Commission mixte.
- Décision de la Commission mixte: La Commission mixte peut dorénavant faire réexaminer le constat d'aptitude/d'inaptitude du médecin du travail par un médecin de la Division de la santé au travail. Elle prend les décisions de reclassement (interne ou externe), les décisions de non reclassement et elle est désormais compétente pour les décisions relatives au statut des personnes sous reclassement professionnel externe. Toutes ces décisions sont susceptibles d'une procédure de recours uniforme devant les juridictions sociales.
- Préférence au reclassement interne: Le nombre des entreprises éligibles pour le reclassement interne est élargi suite à la suppression des quotas et au renforcement de la taxe compensatoire prévue en tant que sanction patronale.
- Création d'un statut spécifique de salarié en reclassement professionnel externe: Dans le but de protéger mieux le salarié en procédure de reclassement professionnel externe, un statut spécifique lui est attribué, qui lui garantit le maintien des droits liés à la décision de reclassement professionnel et enlève le risque lié actuellement à la cessation d'un nouveau contrat de travail. Le statut est attribué à partir de la décision de reclassement professionnel externe et prend fin dès la récupération des capacités de travail nécessaires ou dès l'attribution d'une pension, d'une rente ou d'une indemnité de préretraite.
- Réévaluation périodique par le médecin du travail: Le médecin du travail devra obligatoirement procéder à des évaluations périodiques de la situation du salarié reclassé avec une appréciation sur son temps de travail aménagé et sur ses capacités de travail, qui pourra avoir des effets éventuels sur l'indemnité compensatoire, sur l'indemnité professionnelle d'attente, sur le temps de travail et sur le bénéfice du statut spécifique. La même procédure de réexamen s'applique aux bénéficiaires d'une indemnité d'attente au 31 décembre 2013.

- Simplification du calcul de l'indemnité compensatoire: Une simplification du mode de calcul de l'indemnité compensatoire, en le liant à l'assiette cotisable en matière d'assurance pension, permet le calcul informatisé par l'intermédiaire du Centre commun de la sécurité sociale.
- Attribution d'une indemnité professionnelle d'attente: En remplacement de l'ancienne indemnité d'attente, une pension d'invalidité attribuée en tant que prestation spécifique pour des salariés déclarés valides, et qui a toujours posé problème, notamment sur le plan international, il est créé une indemnité professionnelle d'attente. Le salarié en fin de procédure qui n'a pas pu être reclassé, ni au sein de son ancienne entreprise, ni sur le marché de l'emploi et qui peut se prévaloir d'une aptitude d'au moins dix ans au dernier poste de travail, se verra attribué, au terme du paiement de l'indemnité de chômage, une indemnité professionnelle d'attente, correspondant à 80% de l'ancien revenu professionnel mensuel moyen cotisable au titre de l'assurance pension, avec application du même plafond qu'en matière de prolongation du chômage. Cette indemnité s'inscrit dorénavant dans la logique de réinsertion professionnelle sur le marché de l'emploi. Elle n'est pas une avance en attendant une prestation future du régime de pension, mais un revenu de remplacement dans le cadre d'un chômage prolongé suite à la perte d'un emploi. Cette indemnité professionnelle d'attente sera d'ailleurs soumise aux charges sociales et fiscales applicables en matière de salaires et sera ainsi prise en considération ultérieurement lors du calcul de la pension. Le financement y relatif est pour moitié à charge de l'organisme de pension et pour moitié à charge du Fonds pour l'emploi.

Il est supposé que la présente loi sur le reclassement professionnel entre en vigueur le 1er janvier 2014. Il est impossible de chiffrer de manière exacte, dès à présent, l'impact financier que les modifications prévues des dispositions actuelles vont produire. Il est escompté que le dédoublement de la voie d'accès et, par-là, l'accélération des procédures et plus encore l'accent mis sur le reclassement professionnel interne, auront comme conséquence le maintien d'un plus grand nombre d'assurés dans l'emploi et pourront freiner ainsi l'évolution inquiétante du nombre et du coût de l'indemnité d'attente, voire de la nouvelle indemnité professionnelle d'attente qui la remplace. Dans cette hypothèse, qui consiste à mettre tout en œuvre afin de réduire les échecs en matière de reclassements, il faudra, en cas de confirmation en pratique, compter sur une progression parallèle des indemnités compensatoires attribuées en cas de reprise d'un emploi, ce qui comporte cependant deux aspect positifs, d'un côté pour l'assuré reclassé, qui garde son emploi sans devoir encourir une perte financière et d'un autre côté pour l'Etat, qui accorde de ce fait un complément dégressif et temporaire à une personne active au lieu d'un revenu de remplacement plus élevé à une personne en attente de retraite, perdue pour le marché du travail. Finalement, les nouvelles tâches pour les médecins du travail, notamment dans le contexte de la deuxième voie d'accès prévue et dans celui des réévaluations périodiques, ne pourront être assumées dans les délais applicables, qu'au moyen d'un renforcement en personnel du service compétent visé.

3.2.3 Le gouvernement supprimera la préretraite solidarité tout en prenant des mesures susceptibles de tenir compte de situations de rigueur pouvant naître de cette abolition[12].

3.3 Prendre des mesures pour réformer le système de négociation et d'indexation des salaires

« *prendre des mesures afin de réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires, afin*

[12] Pour davantage de détails, se référer également aux chapitres *4.1 Objectif « emploi » et principales mesures pour l'atteindre*.

de préserver la compétitivité de l'économie luxembourgeoise à long terme, dans un premier temps en maintenant le délai actuel d'un an entre chaque indexation au-delà de 2014 et en réduisant l'impact de l'énergie et d'autres éléments fluctuants sur l'indice de référence »

Le gouvernement avait décidé en décembre 2011 une modulation de l'indexation automatique des salaires. La loi relative à cette modulation a été votée fin janvier 2012[13]. En 2012, 2013 et 2014 il ne sera procédé qu'au paiement d'une seule tranche indiciaire par an. De plus, un intervalle de douze mois devra être respecté entre chaque tranche.

La tranche qui aurait ainsi dû arriver à échéance début 2012 avait déjà été reportée à octobre 2012. D'après le STATEC[14] la cote d'échéance a maintenant de nouveau été dépassée au mois de février 2013, et la prochaine adaptation des salaires, traitements et pensions se fera donc au 1er octobre 2013.

En matière d'indexation automatique, des analyses juridiques et économiques ont été menées ou sont en cours, notamment dans le cadre des travaux de l'Observatoire de la formation des prix. Une étude juridique sur les modalités de la réglementation des clauses d'indexation automatique de prix a ainsi été publiée[15] en 2012 et les conclusions de cette étude sont actuellement complétées sur base d'analyses économiques.

3.4 Réduire le chômage des jeunes [16]

« poursuivre ses efforts pour réduire le chômage des jeunes en renforçant la participation des parties prenantes et en adoptant des mesures supplémentaires en matière d'éducation et de formation, en particulier à l'égard de ceux ayant un faible niveau d'études, afin de mieux aligner les compétences et les qualifications des jeunes sur les besoins du marché du travail»

En mars 2012, le gouvernement a présenté aux partenaires sociaux et autres institutions étatiques, un Plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes. Celui-ci prévoit des mesures et actions à mettre en œuvre dont notamment l'instauration d'une « garantie pour les jeunes », l'adaptation des mesures pour l'emploi des jeunes, l'amélioration de l'orientation, le développement de l'apprentissage, ainsi que des projets visant les jeunes sans qualification et éloignés du marché du travail. Le suivi du plan d'action sera réalisé en étroite collaboration avec les partenaires sociaux.

Dans un contexte de crise, les jeunes sont particulièrement exposés aux risques de chômage. Même ceux ayant fait des études universitaires peuvent avoir du mal à trouver un emploi à cause d'une offre d'emploi faible. Ainsi, des mesures existantes en faveur de l'emploi des jeunes ont été modifiées par une loi votée le 26 février 2013, à savoir le Contrat d'Appui-Emploi (CAE) et le Contrat d'Initiation à l'Emploi (CIE). Ces modifications se basent entre autres sur les conclusions d'une étude. Leur objectif est d'améliorer la formation pratique et le suivi des jeunes, augmentant ainsi leurs chances de trouver rapidement un emploi tout en leur offrant un cadre légal stable.

Les jeunes ayant un niveau de formation très faible sont particulièrement touchés par le chômage. C'est pourquoi, un projet pilote offrant une formation spécifiquement adaptée à ces jeunes a été mis en place en 2012. Dans ce cadre, les jeunes ont été accueillis dans des centres de formation pour une

[13] Loi du 31 janvier 2012 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.
[14] Pour plus d'informations : http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/prix/2013/03/20130306/20130306.pdf
[15] MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU COMMERCE EXTERIEUR, Modalités de la réglementation des clauses d'indexation de prix en France, Allemagne, Belgique et au Luxembourg, Perspectives de politique économique n°19, Luxembourg, mai 2012. Pour plus de détails: http://www.odc.public.lu/publications/perspectives/PPE_019.pdf
[16] Pour davantage de détails, se référer également aux chapitres *4.1 Objectif « emploi » et principales mesures pour l'atteindre* et *4.4 Objectif « éducation » et principales mesures pour l'atteindre*.

durée de deux mois. Une cinquantaine de jeunes ont terminé la formation et ont été orientés vers les voies les plus appropriées dont le retour à l'école, une formation complémentaire pour effectuer par la suite un apprentissage ou vers un emploi.

Le suivi des jeunes demandeurs d'emploi, qui ne sont pas ou que faiblement qualifiés, a été revu et intensifié qualitativement. Dans ce contexte, plusieurs projets ont été mis en place ou développés par l'ADEM en collaboration avec d'autres acteurs institutionnels, projets qui viennent renforcer le soutien aux jeunes non diplômés. Il s'agit en l'occurrence des projets suivants :

- le projet « coup de pouce » qui s'adresse aux jeunes demandeurs d'emploi âgés entre 16 et 20 ans, non diplômés et qui n'ont pas pu intégrer le marché de l'emploi après leur inscription auprès de l'ADEM. Dans ce cadre, l'ADEM assure un suivi spécialisé du jeune afin de l'intégrer dans une mesure en faveur de l'emploi ou dans une formation pouvant servir de tremplin vers le marché de l'emploi ;
- le projet « formations pour jeunes engagés sous un contrat d'appui-emploi », s'adresse aux jeunes demandeurs d'emploi de 16 à 30 ans qui bénéficient d'un Contrat d'Appui-Emploi. Ce projet vise à assurer une formation adaptée aux besoins actuels du jeune (préparation à l'entretien d'embauche, cours en informatique, etc.) ;
- des ateliers de sensibilisation sont organisés par l'ADEM pour les jeunes âgés entre 16 et 24 ans qui n'ont pas pu décrocher un poste d'apprentissage avant la date du 1er novembre 2012, afin de leur expliquer et proposer différentes mesures « transitoires », possibilités et perspectives en vue de leur insertion professionnelle.

Pour les jeunes décrocheurs scolaires inscrits à l'ADEM, le service de l'Orientation professionnelle de l'ADEM assure un entretien de motivation visant soit leur reprise scolaire (« École de la 2ème chance »), soit leur placement dans un poste d'apprentissage.

La mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle, qui vise notamment à faire correspondre les qualifications à la demande du marché de l'emploi, se poursuit. Les principales caractéristiques de la réforme permettant d'atteindre ce but sont une formation axée sur les acquis de l'apprentissage ; la définition conjointe des compétences à atteindre par les acteurs du milieu scolaire et du milieu professionnel ; la promotion de l'alternance (apprentissage ou stages de longue durée) dans toutes les voies de la formation professionnelle.

L'orientation des jeunes joue un rôle majeur dans leur intégration dans la vie professionnelle. La Maison de l'orientation a ouvert ses portes en septembre 2012 et regroupe les services de trois ministères travaillant dans l'orientation des jeunes[17]. Les services travaillent en étroite collaboration lors des interventions d'orientation dans les lycées, lors de l'accompagnement de la phase de transition entre école et emploi et lors du suivi systématique des jeunes décrocheurs scolaires. Les accompagnements individuels sont proposés jusqu'au moment où une solution de formation, d'emploi ou d'occupation a été trouvée avec le jeune. Les jeunes qui viennent demander information, conseil et accompagnement trouvent ces offres au même endroit et la prise de contact avec les services est plus facile et plus rapide. Des ateliers en groupe avec intervention des

[17] Il s'agit du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle avec les Centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS), le bureau régional Luxembourg de l'Action locale pour jeunes (ALJ) et la Cellule d'accueil scolaire pour élèves nouveaux arrivants (CASNA). D'autre part le Ministère du Travail et de l'Emploi y est représenté par le Service d'orientation professionnelle (OP) de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), ainsi que le Ministère de la Famille et de l'Intégration avec l'antenne centre du Service national de la jeunesse (SNJ). Le Ministère de l'Education nationale et de la Formation Professionnelle assure la gestion de la maison d'orientation ainsi que la coordination du comité de pilotage qui se compose des différents chefs de service.

différents services sont proposés afin d'aider les jeunes à établir un (nouveau) projet professionnel, de le confirmer et de le mettre en œuvre. Les interventions dans les lycées qui s'adressent aux jeunes qui se destinent à des études supérieures se font ensemble avec le Centre de documentation et d'information sur les études supérieures (CEDIES). La Maison de l'orientation accueille également les adultes qui cherchent information, orientation ou accompagnement pour la validation des acquis et de l'expérience. Afin d'offrir un service complet et holistique une collaboration très étroite avec tous les acteurs de l'orientation et de l'intégration socioprofessionnelle est indispensable. Pour améliorer le service offert aux citoyens, le comité de pilotage de la Maison d'orientation envisage d'élargir son réseau national, d'établir une collaboration avec des centres d'orientation d'autres pays européens et de développer un plan de formation continue pour le personnel d'orientation.

En avril 2009, une loi portant sur la création d'une école de la deuxième chance (E2C) a été votée. Les nouveaux locaux peuvent accueillir jusqu'à 150 jeunes adultes de 16-24 ans qui ont abandonné l'école avant d'avoir abouti à une certification reconnue. Depuis la rentrée scolaire 2012-2013, son offre scolaire est également élargie. Depuis 2009, 52% des apprenants de l'E2C ont réussi à acquérir un niveau scolaire supérieur. 48% ont pu consolider leurs connaissances et compétences certifiées dans les bulletins antérieurs.

3.5 Respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre [18]

« garantir que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre découlant d'activités non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission seront respectés, notamment en augmentant la fiscalité sur les produits énergétiques.»

L'année 2012 a été marquée par la mise en œuvre du premier Plan d'Action de Réduction des Emissions de CO_2 que le gouvernement avait adopté en 2006 et complété en 2007. Ce plan comporte de nombreuses mesures (transports, bâtiment, énergies renouvelables, industrie, information et sensibilisation, conseil et formation en énergie). En parallèle, la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de GES identifiées dans le cadre du « Partenariat pour l'Environnement et le Climat » a été entamée. Ce partenariat rassemble tant les représentants de l'administration gouvernementale que ceux des syndicats, du patronat, du syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) et des organisations non gouvernementales. Parmi ses tâches, il y a celle de l'élaboration du 2ème Plan d'Action de Réduction des Emissions de CO_2, dont l'adoption par le gouvernement est prévue au cours du 2ème trimestre 2013.

Dans le domaine du logement, un règlement grand-ducal adopté en mai 2012 introduit un calendrier ambitieux pour ce qui est du renforcement progressif des exigences en matière de performance énergétique pour les nouveaux bâtiments d'habitation. Le gouvernement a finalisé l'élaboration d'un nouveau régime d'aides financières (*PRIMe House*) pour les économies d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables dans le domaine du logement qui est entré en vigueur en janvier 2013. Il constitue une revalorisation fondamentale des mesures mises en œuvre dans le domaine de la rénovation énergétique.

Du côté des transports, depuis l'introduction des aides financières pour voitures économes en carburant en 2007 (*PRIMe CAR-e*) et de campagnes de sensibilisation, les parts de marché des voitures à faible consommation de carburant ont connu une augmentation sensible. Le régime d'aides *PRIMe CAR-e* pour les voitures propulsées exclusivement par un moteur électrique (voitures électriques pures) ainsi que pour les voitures électriques hybrides chargeables de

[18] Pour cette partie, se référer pour plus de détails au chapitre *4.3.1 Objectif « émissions de gaz à effet de serre »*.

l'extérieur (voitures hybrides « *plug-in* ») a récemment été reconduit pour une année supplémentaire. Le régime d'aides a par ailleurs été étendu aux camionnettes électriques. Cette réorganisation tient compte de la volonté du gouvernement de promouvoir de manière forte le développement de la mobilité électrique. En plus de sa participation active dans la plateforme *electromobilitéit.lu*, le gouvernement soutient financièrement des projets pilotes dans le domaine de la mobilité électrique. Il a également lancé courant 2011 une étude technico-économique pour la mise en œuvre nationale de l'électro-mobilité. Cette étude permettra de définir un concept national partagé de mise en œuvre de l'électro-mobilité au Luxembourg dont la mise en œuvre démarrera fin 2013.

Une grande partie des dépenses correspondantes aux mesures intégrées au 2ème Plan d'Action de Réduction des Emissions de CO_2 sera financée par le Fonds Climat et Energie établit par loi en 2004 en vue de financer le recours aux mécanismes flexibles puis, plus tard, le financement de mesures en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. Ce fonds est alimenté par une dotation budgétaire annuelle et surtout, via les recettes d'une taxe additionnelle sur les carburants routiers (essence et gasoil) et par une fraction de la taxe annuelle de circulation des véhicules particuliers calculée sur la base de leurs émissions de CO_2. Il est cependant périlleux d'avancer une estimation précise du coût des mesures nationales dans les années à venir ainsi que des dépenses associées aux droits d'émissions qu'il faudra nécessairement acquérir afin de rencontrer l'objectif des 20% de réduction d'émissions à l'horizon 2020. Les émissions totales de GES, hors LULUCF, proviennent pour près de 55% des ventes de carburants routiers (15% pour les ventes aux résidents et 40% pour les ventes aux non-résidents). L'évolution future du différentiel de prix avec les pays voisins s'accompagne d'une grande incertitude. Il en va de même du prix du carbone actuellement très faible mais qui devrait augmenter substantiellement pour que le marché du carbone soit efficace au sens économique. Enfin, une imprévisibilité importante plane aussi sur les possibilités de coopérations. En se basant sur des hypothèses très prudentes, le Luxembourg prévoit un déficit en droit d'émissions avoisinant les 12 Mt CO2e pour la période 2013-2020. Ces dépenses en droits d'émissions seront financées par le Fonds Climat et Energie qui financera également une bonne partie des mesures nationales de réduction d'émissions de GES.

Les travaux relatifs au Pacte Climat avec les communes ont été finalisés en 2012. A travers ce pacte, l'Etat offre aux communes un cadre de référence législatif, technique et financier pour faciliter leur intervention ciblée dans la lutte contre le changement climatique. La loi votée en septembre 2012 portant création d'un Pacte Climat avec les communes autorise l'Etat à soutenir financièrement et techniquement les communes qui adhèrent à ce pacte du 1.1.2013 au 31.12.2020. Les buts poursuivis consistent à renforcer le rôle des communes dans la politique climatique, à réduire les émissions de GES et la facture énergétique sur les territoires communaux, et à stimuler des investissements locaux et régionaux. La conclusion du contrat entre la commune et l'Etat entraînera des obligations: chaque commune participante s'engagera à la mise en œuvre d'un système de gestion de qualité au niveau de sa politique énergétique et climatique (*European Energy Award* - EEA). L'EEA est complété par des mesures quantifiables de réduction des émissions de CO_2. De plus, chaque commune participante s'oblige à instaurer un système de comptabilité énergétique pour ses infrastructures et équipements communaux dans un délai de deux ans. L'Etat garantira un soutien financier et une assistance technique à la commune conventionnée. L'assistance technique sera prise en charge par *myenergy*, la structure nationale en matière d'information et de conseil dans les domaines de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables. La commune pourra par la suite se faire octroyer une certification qui est fonction du degré de réalisation du catalogue de mesures EEA.

Pour conclure, la stratégie globale pour une mobilité durable pour les résidents et les frontaliers («MoDu») a été publiée en avril 2012. Un maillon essentiel de cette stratégie est constitué par le projet du tram dans la Ville de Luxembourg. Il permettra de désengorger le goulot d'étranglement dans les transports en commun sur l'axe central de la capitale tout en répondant à l'accroissement des flux de voyageurs vers et dans la ville à moyen et à long terme. La mise en œuvre du tram est prévue pour 2017. Les efforts du gouvernement en vue d'augmenter la part modale des transports publics et de la mobilité douce sont transposés par une amélioration importante de l'offre et une extension progressive de l'infrastructure au niveau national et transfrontalier. Les premiers succès de cette politique sont visibles (la part des navetteurs transfrontaliers utilisant les transports publics a augmenté de 9% en 2007 à 14% en 2010 ; au niveau national, une augmentation de 23% du nombre de passagers du mode ferroviaire a pu être atteinte dans la période 2005-2010 ; le nombre de passagers dans le transport par autobus a progressé de 37% pour les autobus régionaux -RGTR et CFL-, de 17% pour les bus urbains AVL et de 15% au TICE et ce pour la période 2006-2010). Le Plan sectoriel transports (PST) quant à lui précise les projets infrastructurels pour le transport individuel et public ainsi que les mesures de la stratégie MoDu. Il permet de donner un cadre réglementaire aux différents projets et mesures de la stratégie, dont principalement la réservation de couloirs de projets d'infrastructures, la mise en place d'une gestion de stationnement et la promotion de la mobilité douce. Le règlement grand-ducal du PST pourra entrer en procédure législative dès le vote de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire.

En matière de fiscalité sur les produits énergétiques, le gouvernement a pris deux mesures en 2012-2013: en matière de fiscalité indirecte une augmentation des accises sur le diesel de 0,5 cents en vigueur à partir du premier août 2012, et en matière de fiscalité directe, i.e. en matière d'impôts sur le revenu des personnes physiques, une réduction de la déduction forfaitaire kilométrique ce qui implique une augmentation de l'imposition effective des carburants achetés pour les déplacements professionnels sous forme de transport individuel.

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 nouvelle 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 a arrêté ses objectifs nationaux pour 2015/2020 et une série de mesures pour la mise en œuvre[19].

Tableau 1: **Objectifs nationaux arrêtés par le Luxembourg (avril 2013)**

		Objectif européen 2020	Objectif luxembourgeois 2020
Priorité 1 *"croissance intelligente"*	*Objectif 1*	*« (…) porter à **3 %** du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés »*	**Intervalle de 2,3 à 2,6%** (2,0% pour 2015)
	Objectif 2	*« (…) réduire le taux de décrochage scolaire à **moins de 10 %** »*	**durablement moins de 10%** [a]
		*« (…) porter 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 »*	**66%** [b]
Priorité 2 *"croissance durable"*	*Objectif 3*	*« (…) **réduire** les émissions de gaz à effet de serre de **20 %** (…) »*	**- 20%** [c]
		*« (…) faire passer à **20 %** la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie »*	**11%** [c] (moyenne 2015/2016 5,45%)
		*« (…) s'acheminer vers une augmentation de **20 %** de notre efficacité énergétique »*	**14,06%** **(**Objectif 2016) [d]
Priorité 3 *"croissance inclusive"*	*Objectif 4*	*« (…) porter à **75 %** le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans »*	**73%** (71,5% pour 2015)
	Objectif 5	*« (…) **20 millions de personnes** 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 **6.000 personnes** à l'horizon 2020

Remarques :

[a] Des données nationales seront également utilisées comme instruments de mesure pour ces deux objectifs, 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

[19] Pour plus de détails: http://www.odc.public.lu/publications/pnr/index.html

supérieur du marché du travail. Au Luxembourg, 30% des personnes âgées de 25 à 64 ans sont diplômées de l'enseignement supérieur. Au Luxembourg il y a une forte disparité selon le pays de naissance. En effet, parmi les personnes nées au Luxembourg, seulement 22% sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, tandis que cette proportion est de 40% chez les personnes nées à l'étranger. Dans les pays limitrophes, les différences entre ces deux populations sont nettement moins marquées. Par ailleurs, dans ces pays la proportion des diplômés du supérieur 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.

[d] Le Luxembourg s'est fixé, dans son premier PAEE dans le cadre de la directive 2006/32/CE, un objectif national indicatif en matière d'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie de 10,38 % à l'horizon 2016. Après une analyse et une évaluation approfondies en 2011 dans le contexte de l'établissement du deuxième PAEE, l'objectif national indicatif à l'horizon 2016 a pu être révisé à la hausse pour enfin représenter 14,06%. Les objectifs pour 2020 sont repris à la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/CE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE. Le Luxembourg a entamé les travaux de transposition et procède actuellement à l'analyse des différents aspects de la mise en place d'un mécanisme d'obligation en matière d'efficacité énergétique.

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 du Luxembourg en matière de **taux d'emploi à atteindre en 2020 est fixé à 73%**. L'objectif visé pour 2015 est de l'ordre de 71,5%.

Tableau 2 : Evolution de l'emploi au Luxembourg (2000-2012)

	2000	2005	2010	2011	2012*
Emploi salarié total	244 949	290 420	341 441	349 462	358 457
Part des frontaliers	*35,7 %*	*40,7 %*	*43,9 %*	*43,9 %*	*43,7 %*
Taux d'emploi total [20-64]	67,4 %	69,0 %	70,7 %	70,1 %	71,3 %
Taux d'emploi hommes	80,8 %	79,4 %	79,2 %	78,1 %	78,4 %
Taux d'emploi femmes	53,8 %	58,4 %	62,0 %	61,9 %	64,0 %
Taux d'emploi jeunes [20-24]	52,9 %	44,0 %	35,5 %	35,1 %	35,7 %
Taux d'emploi jeunes [25-29]	80,3 %	81,3 %	81,5 %	79,8 %	77,6 %
Taux d'emploi seniors [55-59]	38,9 %	46,8 %	55,7 %	54,6 %	56,1 %
Taux d'emploi seniors [60-64]	14,5 %	12,7 %	20,1 %	20,9 %	22,7 %
Taux de chômage (national)	2,5 %	4,2 %	6,0 %	5,9 %	6,1 %

Remarque : * trois premiers trimestres sauf pour le taux de chômage
Sources : STATEC ; Eurostat ; ADEM

Il convient de souligner dans ce contexte la spécificité du marché du travail et de l'emploi luxembourgeois. Premièrement, le réservoir de main-d'œuvre ne se limite pas au territoire du pays mais englobe une partie importante du territoire de la Grande Région[20]. Compte tenu des variables prises en compte dans le calcul des statistiques, le réservoir de la main-d'œuvre disponible dans les pays limitrophes - les frontaliers - aura un impact non négligeable sur la possibilité d'atteindre les objectifs que le Luxembourg se fixe. Suivant les dernières données consolidées, qui portent sur

[20] La Grande Région est constituée du Grand-Duché de Luxembourg, de la Wallonie (Belgique), de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat (Allemagne), ainsi que de la Lorraine (France).

septembre 2012, la part des frontaliers dans l'emploi salarié du Luxembourg est de 43,7%. Les frontaliers résidant en France représentent à eux-seuls 49,4% des frontaliers, soit 21,6% de l'emploi salarié total. Ceux résidant en Belgique et en Allemagne ont une part égale de 25,3% dans le nombre total de frontaliers. L'évolution du nombre des frontaliers ayant un emploi au Luxembourg est encore plus prononcée : + 79,4% entre 2000 et 2012, alors que sur la même période, l'emploi salarié total a progressé de 46,3%. Ceci explique en grande partie pourquoi la forte augmentation de l'emploi au Luxembourg n'a pas été suivie par une baisse du chômage. Alors que l'emploi salarié intérieur a connu une hausse de 7,9% entre 2008 et 2012, le nombre de demandeurs d'emploi a lui connu une augmentation de 61,5% sur la même période. Deuxièmement, l'immigration est très importante au Luxembourg et a donc un fort impact sur l'évolution démographique. Entre 2001 et 2012, la population étrangère a connu une augmentation de 41,7% tandis que la population luxembourgeoise n'a progressé que de 6,4%. Ainsi, rien qu'entre décembre 2011 et décembre 2012, la population active a augmenté de 2,7%.

4.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

La politique nationale de l'emploi tient compte d'éléments visant à combattre la précarité et la pauvreté, briguant ainsi une meilleure qualité de vie et un modèle social durable. Elle comporte des mesures organiques et des mesures en faveur des jeunes, des femmes, des seniors et des personnes à besoins spécifiques. Lorsque les mesures touchent des domaines d'autres institutions, celles-ci sont alors élaborées en coordination.

a. Mesures organiques

Le gouvernement a pris une série de mesures organiques avec comme objectif de moderniser et d'adapter les structures institutionnelles et améliorer la compréhension du fonctionnement complexe du marché du travail et de l'emploi afin d'accroître l'efficacité des politiques actives de l'emploi.

- Un service public de l'emploi moderne et performant est nécessaire afin de subvenir aux besoins et nécessités que le marché de l'emploi luxembourgeois connaît aujourd'hui. Ainsi, l'Administration de l'emploi a été réformée pour devenir l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), dont la loi portant création est entrée en vigueur en janvier 2012. Cette réforme vise l'augmentation de l'efficacité et de la qualité des services de l'ADEM au profit de ses utilisateurs (demandeurs d'emploi et employeurs). Ces objectifs sont réalisés essentiellement à travers un suivi plus individualisé des demandeurs d'emploi et le développement de relations plus étroites avec les entreprises. Le système informatique de la gestion des dossiers des demandeurs d'emploi est en cours de modernisation afin de disposer d'une gestion plus performante et efficace des demandes et offres d'emploi. Le nouveau système sera introduit progressivement au courant de l'année 2013. En outre, de nouvelles agences régionales ont été créées et des conseillers professionnels supplémentaires recrutés afin d'améliorer la qualité des services offerts. De même, le service Emploi jeunes de l'ADEM est actuellement renforcé pour assurer un meilleur suivi des jeunes.
- Dans le cadre de sa politique de l'emploi, le gouvernement a créé un Observatoire du marché de l'emploi. Les objectifs de cet observatoire sont notamment l'analyse du marché de l'emploi afin de mieux comprendre son fonctionnement, le développement de prévisions, d'études longitudinales et d'études concernant l'impact de l'immigration, ainsi que l'établissement d'indicateurs. Ces derniers jouent en effet un rôle important dans le suivi des mesures en faveur de l'emploi ainsi que dans le développement de mesures plus ciblées et effectives. C'est en ce sens qu'un groupe de travail au sein de l'observatoire est occupé d'établir un tableau de bord sur l'emploi. Diverses conférences ont eu lieu en 2011 et 2012 faisant l'état des lieux des travaux

existants. Une étape clé de l'observatoire est la création d'une base de données regroupant des informations anonymisées sur l'emploi et le chômage. Cette base, qui est en cours de développement, permettra notamment la réalisation d'études précises et ciblées, offrant ainsi une compréhension plus pointue du fonctionnement complexe du marché de travail luxembourgeois et plus globalement de la Grande Région. De même, l'analyse de l'impact des mesures en faveur de l'emploi sera plus détaillée. La création de l'observatoire est un projet cofinancé par le Fonds social européen pour les années de 2011 à 2013.

- L'apprentissage tout au long de la vie est un facteur clé dans la politique gouvernementale. En effet, un bon niveau de formation initiale et continue améliore considérablement les chances de maintien dans l'emploi, respectivement de revenir rapidement à l'emploi. De même, les entreprises tirent profit de la formation de leurs salariés notamment à travers une compétitivité accrue. Les salariés dûment formés constituent également un réservoir de créateurs potentiels d'entreprises. C'est pourquoi la politique de l'emploi met un accent particulier sur l'augmentation du niveau de la qualification et sur l'apprentissage tout au long de la vie, ceci en étroite collaboration avec le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Par conséquent, l'accès des salariés à la formation continue est un point important du projet de loi en cours d'élaboration, qui portera introduction d'un paquet de mesures en faveur de la politique des âges dans les entreprises[21].

- Une collaboration étroite entre le ministère du Travail et de l'Emploi et le ministère de la Famille et de l'Intégration visera une coordination des politiques de l'emploi et de la réduction de la pauvreté. En effet, le risque de pauvreté diminue fortement lorsqu'une personne est salariée, notamment s'il s'agit d'un contrat à durée indéterminée. Cette coopération sera renforcée pour la future programmation du Fonds social européen (FSE). En effet, les projets de règlements européens prévoient que 20% de l'enveloppe allouée aux états membres soit réservé à la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. En 2011, le taux de risque de pauvreté relative a selon le STATEC été de 13,6% pour l'ensemble de la population. Il faut cependant préciser que le calcul de ce risque ne prend en compte que les transferts financiers directs et non l'ensemble des transferts.

- Les défis actuels et futurs du marché du travail et de l'emploi impliquent des solutions qui devront être développées à travers le dialogue social. Ceci vaut notamment pour le dialogue au sein de différentes instances, dont le Comité de coordination tripartite, le Conseil économique et social et le Comité permanent du travail et de l'emploi, ainsi que pour le dialogue social au niveau sectoriel et de l'entreprise. Dans ce cadre, un projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises a été élaboré avec l'implication des partenaires sociaux. Celui-ci vise à moderniser, simplifier et adapter les mesures légales concernant le dialogue social au sein de l'entreprise, et ce en vue d'un renforcement qualitatif de celui-ci. Afin de souligner d'avantage le rôle primordial d'un bon dialogue social, une conférence sur la cogestion dans l'entreprise a été organisée début 2012. Celle-ci comptait parmi ses intervenants des experts allemands en la manière qui ont expliqué le modèle allemand ainsi que son fonctionnement au jour le jour au sein de l'entreprise.

- Le concept «*fit4job*» constitue un élément de la politique proactive de l'emploi du gouvernement. Un premier projet pilote a été lancé en février 2010 dans le secteur financier. Le «*fit4financial markets*», qui a été développé en partenariat avec l'Association des Banques et Banquiers du Luxembourg (ABBL) et l'Institut de Formation Bancaire du Luxembourg (IFBL), et soutenu par les syndicats, s'inscrit dans le cadre d'une approche sectorielle répondant aux besoins du marché de l'emploi. L'objectif du concept consiste dans l'encadrement proactif et

[21] Cfr. Mesures en faveur des seniors.

étroit des personnes qui ont perdu leur emploi dans le secteur en question ; l'augmentation de l'employabilité de ce public cible par le biais d'un diagnostic suivi d'une formation développée spécialement pour le secteur concerné ; la collaboration étroite avec les professionnels du secteur permettant ainsi de répondre le mieux possible aux besoins du secteur et des personnes concernées. Actuellement quatre projets «*fit4job*», cofinancés par le FSE, sont en cours de réalisation, à savoir le «*fit4fiancial markets*», le «*fit4génie civil*», le «*fit4job séniors*» et le «*fit4commerce*». Ces projets ont un budget global d'environ quatre millions d'euros et se déroulent pour la plupart sur la période 2012-2013.

b. Mesures en faveur des jeunes

Le gouvernement a pris une série de mesures pour répondre à la recommandation du Conseil à l'adresse du Luxembourg pour 2012-2013 pour réduire le chômage des jeunes[22]: un plan d'action en faveur des jeunes, la création de la Maison de l'orientation, des modifications concernant le Contrat d'Appui-Emploi (CAE) et le Contrat d'Initiation à l'Emploi (CIE), une formation spécifiquement adaptée à ces jeunes ayant un niveau de formation très faible, le projet « coup de pouce », le projet « formations pour jeunes engagés sous un contrat d'appui-emploi », des ateliers de sensibilisation de l'ADEM ou encore la création de l'École de la 2ème chance (E2C).

En ce qui concerne les mesures futures, elles poursuivent l'objectif de renforcer l'employabilité des jeunes, notamment à travers la formation et l'orientation:

- Afin d'offrir le meilleur soutien aux jeunes lorsqu'ils débutent leur vie professionnelle, une « garantie pour les jeunes » sera mise en œuvre avant juin 2014. Celle-ci se base sur le modèle proposé au niveau européen et notamment déjà pratiquée en Autriche. Ainsi, l'ADEM devra *« (...) proposer à tout jeune endéans des premiers quatre mois, soit un emploi, soit une mesure lui permettant de s'insérer professionnellement ou d'améliorer sérieusement son employabilité, soit une formation professionnelle ou une qualification, soit un retour à l'école pour ceux notamment qui ont interrompu leur scolarité prématurément. »*
- La formation initiale et l'orientation des jeunes jouent un rôle crucial afin d'augmenter la concordance entre les connaissances et capacités des jeunes et les besoins du marché de l'emploi. Ainsi, la politique de l'emploi concernant les jeunes est élaborée en étroite coopération avec les différents ministères compétents et de manière générale avec l'ensemble des acteurs œuvrant en faveur des jeunes. Cette coopération sera renforcée et améliorée au sein de la « Maison de l'orientation » regroupant différents services au bénéfice des jeunes, y compris ceux de l'ADEM.
- Pour les jeunes ayant un niveau de formation très faible, un deuxième projet de formation a été lancé en janvier 2013 avec une cinquantaine de participants. Celui-ci prévoit une formation spécifique dans des centres spécifiques, suivie d'une formation pratique dans des entreprises ou d'un retour des jeunes vers l'école.

c. Mesures en faveur des femmes

Le gouvernement a pris une série de mesures avec comme objectif d'augmenter la participation des femmes dans l'emploi. Pour les trois premiers trimestres de 2012 le taux d'emploi était de 71,3% pour les personnes âgées de 20-64 ans. La proportion des personnes ayant un emploi était plus élevée parmi les hommes (78,4%) que parmi les femmes (64,0%). Néanmoins, cet écart est en

[22] Pour cette partie, se référer au chapitre *3.4 Réduire le chômage des jeunes*.

diminution car l'évolution du taux d'emploi des femmes est plus importante que celle du taux d'emploi des hommes. Le travail à temps partiel est majoritairement utilisé par les femmes.

- 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, par exemple les crèches, les garderies, l'école à temps complet, etc. Une coordination interministérielle[23] des politiques mises en œuvre est indispensable. Dans ce contexte, des discussions futures sont à mener entre les partenaires sociaux pour offrir des modèles plus diversifiés qui tiennent mieux compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes qui travaillent et qui désirent s'occuper de leur enfant et qui sont susceptibles de rendre le congé parental plus attractif pour les hommes. A cette fin, un projet de loi a été déposé au parlement pour assurer une transposition minimale de la directive 2010/18/UE dans les délais.
- Le gouvernement a élaboré un Plan d'action national d'égalité des femmes et des hommes qui porte sur les douze thèmes de la plateforme d'action de Pékin (ONU) et couvre les engagements internationaux, notamment la mise en œuvre des politiques européennes (UE et Conseil de l'Europe) en matière d'égalité des femmes et des hommes, ainsi que celle de la CEDAW (rapport pour mars 2014) et de la Convention des droits de l'Homme (EPU, examen périodique universel en 2012) qui demandent un suivi détaillé en matière de l'égalité des femmes et des hommes.
- Les Actions positives constituent un outil d'encouragement aux entreprises pour promouvoir l'égalité des sexes au sein du marché de l'emploi en incorporant d'une manière plus conséquente les talents du sexe sous-représenté.
- L'écart salarial (12% de différence de salaire) est un autre fait qu'il faut traiter. Au Luxembourg, l'égalité de salaire est garantie par règlement grand-ducal relatif à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes. En 2009, le ministère de l'Egalité des chances a présenté un outil destiné aux entreprises avec plus de cinquante salariés pour déterminer d'éventuelles inégalités de salaire entre femmes et hommes dans l'entreprise.
- Le soutien à la création d'entreprises par des femmes figure également parmi les mesures pour atteindre l'objectif national en matière de taux d'emploi. Il répond également aux objectifs du récent Plan d'action Entrepreneuriat 2020.

d. Mesures en faveur des seniors

Le gouvernement a pris une série de mesures pour répondre à la recommandation du Conseil à l'adresse du Luxembourg pour 2012-2013 pour accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés[24]. Vu que la loi réformant le système des retraites est entrée en vigueur le 1er janvier 2013, le dialogue avec les partenaires sociaux sera entamé sur l'adaptation des différents systèmes de préretraite. Aussi, le gouvernement a pris la décision de supprimer la préretraite solidarité. Celle-ci permet à un salarié du secteur privé âgé de 57 ans accomplis, de bénéficier de l'indemnité de préretraite à condition que son départ soit compensé par l'embauche d'un ou de plusieurs demandeurs d'emploi ; par l'embauche d'un salarié provenant d'une entreprise confrontée à des difficultés structurelles et exposé à un risque immédiat de licenciement pour raisons économiques ; moyennant un contrat d'apprentissage. Toutefois, le salarié introduisant une demande doit être employé dans une entreprise éligible à la préretraite-solidarité et l'employeur doit consentir à sa demande. Il faut également préciser que l'évolution démographique, et notamment le fait que les

[23] Entre le ministère de la Famille, le ministère de l'Egalité des chances et le ministère du Travail et de l'Emploi.
[24] Pour cette partie, se référer au *chapitre 3.2 Proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite*.

personnes commencent, en général, leur vie professionnelle de plus en plus tard, fait que le nombre de demandes de préretraite viendra automatiquement à baisser dans le long terme.

En ce qui concerne les mesures futures, le gouvernement envisage une série de mesures qui poursuivent l'objectif d'augmenter le taux d'emploi des seniors, tout en assurant le bien-être, la sécurité et la santé au travail des salariés âgés :

- Dans le cadre du développement de la politique nationale de l'emploi en faveur des seniors, le Comité permanent du travail et de l'emploi a entamé en 2011 des discussions sur la situation particulière des personnes âgées par rapport au marché de l'emploi. Dans ce contexte, une conférence sur la gestion de la pyramide des âges au sein des entreprises a été organisée en novembre 2011 par le ministère du Travail et l'Emploi. Les discussions ont fortement contribué à l'élaboration d'un avant-projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique des âges. Ce texte 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. Les entreprises de plus de 150 salariés, qui sont déjà couvertes par un tel plan par le biais d'une convention collective ou d'un accord interprofessionnel, ne tombent pas sous l'obligation en question si elles remplissent déjà un certain nombre de conditions.

  Il y a lieu de citer également la gestion de la pyramide d'âge dans la Fonction publique luxembourgeoise en vue d'améliorer le taux d'activité des agents publics âgés au sein de la fonction publique. Un plan d'action proposant quatre actions spécifiques en matière de gestion des âges a été arrêté par le gouvernement. Il s'agit plus précisément de la mise en place d'un système d'analyse et de suivi de la structure d'âge, de l'instauration d'un programme de sensibilisation et de formation en matière de gestion de la santé visant notamment à sensibiliser les agents plus âgés et à favoriser le maintien de la capacité de travail, de l'introduction d'un programme de formation continue tenant compte de la dimension de l'âge et finalement de la sensibilisation des responsables en charge de la gestion du personnel dans les départements ministériels, administrations et services. Ce plan d'action vient s'ajouter aux mesures prévues par la réforme en matière statutaire et salariale de la Fonction publique, mentionnées dans le PNR 2012. Ces mesures font l'objet de projets de loi et de projets de règlements grand-ducaux actuellement engagés dans la procédure législative et réglementaire. Au 4ème trimestre 2012, un plan d'action en matière de gestion de la pyramide d'âge sur base de l'étude comparative analysant des programmes mis en œuvre dans les fonctions publiques étrangères a été préparé. Début janvier 2013, le gouvernement a donné sa décision en faveur du plan d'action. Pendant 2013 aura lieu l'implémentation du plan d'action dont les progrès attendus sont les suivants: analyser plus en détail les tendances du taux d'activité des agents publics au cours des dernières années afin de mieux pouvoir suivre l'évolution et en dégager des objectifs précis en termes de gestion des âges, instauration d'une politique de gestion des âges au sein de la Fonction publique et sensibilisation des gestionnaires des ressources humaines à la gestion des âges. La contribution attendue est de soutenir la tendance à un taux d'activité des personnes âgées plus élevé et une diminution du budget des pensions est attendue en raison d'un départ à la retraite retardé.

- Il est également prévu de créer un Centre pour l'analyse et la promotion des conditions de travail. Ce centre aurait comme objectif d'améliorer les conditions de travail afin de diminuer

les maladies liées à l'activité professionnelle et de baisser le nombre de reclassements. Pour y parvenir, des experts sur les conditions en matière de travail seraient mis au service des entreprises qui le souhaitent, afin d'agir de manière préventive.

e. Mesures en faveur des personnes à besoins spécifiques

Le gouvernement a pris une série de mesures avec comme objectif d'améliorer la prise en charge des personnes à besoins spécifiques et de favoriser leur réintégration sur le marché du travail et de l'emploi.

- L'accès à l'emploi et l'intégration sur le premier marché de l'emploi, ainsi que l'extension des structures protégées offrant un emploi, resteront une priorité pour le gouvernement étant donné que l'emploi constitue un facteur clé de l'intégration pour les personnes handicapées. Cette intégration favorisera l'autonomie ainsi que l'indépendance économique de ces personnes. Une conférence sur le handicap et l'emploi, regroupant tous les acteurs concernés (travailleurs handicapés, gestionnaires de structures protégées, employeurs, syndicats), a été organisée en 2011 afin de dresser une liste des priorités en la matière et de partager les bonnes pratiques de recrutement.
- En 2013 les « Ateliers protégés » feront ensemble avec le ministère du Travail et de l'Emploi un bilan des acquis résultant de la loi modifiée du 12 septembre 2003 sur l'intégration des personnes handicapées.
- Des campagnes de sensibilisation suivront pour le secteur public et privé. Ces mesures comprennent aussi le soutien de projets de « *jobcoaching* » (initiatives visant à intégrer et à suivre les personnes handicapées sur le marché de l'emploi).
- Un effort particulier sera consacré à la catégorie des demandeurs d'emploi en reclassement externe[25]. Ils bénéficieront d'un meilleur suivi en vue d'une réinsertion adaptée à leur situation. De manière plus globale, un projet de loi portant sur une modification du système de reclassement a été finalisé par le ministère du Travail et de l'Emploi et le ministère de la Sécurité Sociale. Les modifications 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 privilégier le reclassement interne, c'est-à-dire à l'intérieur des entreprises, au reclassement externe et surtout d'améliorer la réinsertion en emploi des personnes reclassées[26].

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

Le gouvernement a fixé un **intervalle de 2,3% à 2,6% du PIB comme objectif national de l'intensité R&D** dans le contexte de la stratégie Europe 2020. Comme sous-objectifs pour 2020, le

[25] Les personnes en reclassement externe sont des personnes à capacité de travail réduite qui ne peuvent exercer le dernier poste occupé et ne peuvent être reclassées dans un poste en adéquation avec leurs capacités à l'intérieur de la même entreprise. Par conséquent, elles sont reclassées dans une autre entreprise lorsque ceci est possible.

[26] Cfr. chapitre *3.2 Proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite*.

gouvernement a fixé un intervalle de 1,5% à 1,9% pour le secteur privé et de 0,7% à 0,8% pour le secteur public. Le gouvernement vise comme objectif intermédiaire une intensité tous secteurs confondus de 2% pour l'année 2015.

Tableau 3 : Evolution des crédits budgétaires publics en faveur de la RDI de 2000 à 2014

	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	*2012*	2013	*2014**
mio €	28,0	113,8	142,6	183,1	200,2	247,7	253,4	271,3	280,1	*292,0*
%PIB	0,13	0,34	0,38	0,49	0,56	0,62	0,60	0,62	0,62	*0,63*

Remarque : * estimation
Source: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

L'évolution des budgets de l'Etat en faveur de la RDI, tant pour le secteur public qu'en faveur du secteur privé, n'a cessé de croître en passant de 28 millions d'euros en 2000 (0,13% du PIB) à 280,1 millions d'euros en 2013 (0,62% du PIB). La seule évolution de ces crédits budgétaires démontre la volonté du gouvernement à investir dans la RDI et d'en faire une politique durable pour le développement et la diversification du pays.

Tableau 4: Evolution des dépenses intérieures brutes et de l'intensité de la recherche par secteur d'exécution

	Recherche publique (mio. €)	Intensité (€/PIB)	Recherche privée (mio. €)	Intensité (€/PIB)	Total (mio. €)	Total (€/PIB)
2000	27,5	0,13	337,0	1,53	364,5	1,66
2005	64,0	0,21	408,0	1,35	472,0	1,56
2006	78,5	0,23	485,0	1,42	563,5	1,65
2007	96,6	0,26	495,0	1,32	591,6	1,58
2008	136,8	0,37	482,0	1,29	618,8	1,66
2009	149,6	0,42	470,7	1,30	620,3	1,72
2010	191,6	0,48	400,0	1,00	591,6	1,48
*2011**	*215,0*	*0,50*				
*2012**	*235,0*	*0,54*				
*2013**	*250,0*	*0,56*				
*2014**	*265,0*	*0,57*				

Remarque : * estimation
Source: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

La recherche dans le secteur privé représente deux tiers (en 2010) de toutes les dépenses de la recherche mise en œuvre au niveau national. Il convient de noter que la proportion de la recherche publique n'a pas cessé de croître au cours de la décennie passée, en passant de 7,5% de la totalité des dépenses de recherche en 2000 à 32,4% de la totalité des dépenses de recherche effectuées sur le territoire national en 2010. Cette évolution est une conséquence des actions politiques des gouvernements depuis 1999, à savoir, la fixation d'objectifs de développement de l'intensité de la recherche (articulés par des objectifs de dépenses), la création de l'Université du Luxembourg, l'adhésion à des organismes internationaux comme l'Agence spatiale européenne ou le Laboratoire de Européen de Biologie moléculaire, ainsi que l'introduction des contrats de performance pour ne citer que quelques actions.

Tableau 5: Contributions financières de l'Etat (CFE) et financements tiers pour la période 2008-2013 (chiffres réalisés pour 2008-2010 et chiffres conventionnés pour 2011-2013)

Université (mio. €)	2008*	2009*	2010*	Σ 2008-10	2011**	2012**	2013**	Σ 2011-13
CFE	80,0	92,9	91,1	264,0	106,0	116,8	128,7	351,5
Financement tiers	8,8	12,7	16,3	37,8	18,0	20,0	23,0	61,0
Total	88,8	105,6	107,4	301,8	124,0	136,8	151,7	412,5

CRP/CEPS (mio. €)	2008*	2009*	2010*	Σ 2008-10	2011**	2012**	2013**	Σ 2011-13
CFE	51,4	55,1	61,6	168,3	66,3	67,0	68,0	201,3
Financement tiers	26,2	32.7	32,6	91,5	42,6	43,0	44,4	130,0
Total	77,6	87,8	94,2	259,8	108,9	110,0	112,4	331,3

FNR (mio. €)	2008*	2009*	2010*	Σ 2008-10	2011**	2012**	2013**	Σ 2011-13
CFE	27,4	28,2	40,3	95,9	35,2	45,0	52,0	132,2
Financement tiers	2,6	3,8	2,5	9,9	2,1	1,6	0,7	4,4
Total	30,0	32,0	42,8	104,8	37,3	46,6	52,7	136,6
Dépenses	13,3	29,5	40,6	83,4	53,2	60,8	61,0	175,0

Remarque: chiffres réalisés * pour 2008-2010 et chiffres conventionnés ** pour 2011-2013
Source: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

4.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

a. En ce qui concerne l'objectif national de recherche publique, l'action gouvernementale s'est basée en 2012 sur:

- le projet de loi modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche (FNR) dans le secteur public. Visant la modernisation de l'établissement public FNR, les modifications proposées se situent à quatre niveaux:
  - Mise à jour des missions du FNR: Le projet de loi reformule les missions du FNR en mettant en exergue le rôle de bailleur de fonds et son importance en tant qu'instrument central de la mise en œuvre de la politique gouvernementale. En outre, le FNR est appelé désormais à contribuer activement à la valorisation des résultats de la recherche publique. Les activités de soutien du FNR en faveur de la recherche et des chercheurs se compléteront à l'avenir par des initiatives et approches de valorisation des résultats dans le but de maximiser les impacts économiques, sociaux ou culturels.
  - Redéfinition du cadre des organismes éligibles à l'intervention du FNR: Trois catégories de bénéficiaires auront désormais accès au financement du FNR - les établissements publics ayant la recherche inscrite comme mission principale dans leur base légale ; les organismes, services et établissements publics, entreprenant dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche ; les associations et les fondations sans but lucratif entreprenant, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche.
  - Amélioration de la gouvernance: Le projet de loi stipule que les relations entre le FNR et l'Etat sont régies par une convention pluriannuelle qui portera sur la politique générale du FNR, ses choix stratégiques, ses activités ainsi que ses objectifs à atteindre et sur les moyens mis à disposition par l'Etat. Le projet de loi introduit en outre une séparation des pouvoirs entre le conseil d'administration, d'une part, qui dorénavant sera responsable pour la définition de la politique générale ainsi que de sa stratégie et le secrétaire général, d'autre part, qui sera le chef de l'exécutif et responsable de la gestion journalière.
  - Introduction d'aides à la formation-recherche dites « collectives »: Le projet de loi introduit la possibilité d'aides à la formation-recherche (AFR) dites « collectives ». Dans le cas des subventions collectives AFR, c'est l'établissement d'accueil qui en fait la demande. Cette demande se fait sur base d'un programme pluriannuel de recherche et de formation qui est censé décrire en détail les objectifs et la taille de l'école doctorale en termes de chercheurs en formation pour une durée de trois à quatre ans.

- le projet de loi ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics et portant création des centres de recherche publics LIST, Santé et CEPS. Les modifications proposées par rapport à la loi du 9 mars 1987 se situent à quatre niveaux:

  - Le statut des Centres de recherche publics (CRP): Le projet de loi a pour objet la définition d'un cadre général aux CRP ainsi que la création de chaque CRP en tant qu'établissement public sur base individuelle. En outre les CRP jouiront désormais de l'autonomie financière, scientifique et administrative qui se justifie notamment par la masse critique des CRP en termes de budget et de personnel.
  - Les missions des CRP: Le projet de loi reprend de la loi du 9 mars 1987 la plupart des missions générales des CRP et les précise davantage. Les CRP ont comme missions principales d'entreprendre des activités de RDI afin de promouvoir le transfert de connaissances et de technologies et la coopération scientifique et technologique au niveau national et international. De même le projet de loi a pour objet la définition de missions spécifiques aux trois CRP en vue de mieux mettre en exergue la complémentarité de ces trois établissements publics.
  - Les organes et la gouvernance des CRP: Le projet de loi dispose que les relations entre le CRP et l'Etat seront régies par une convention pluriannuelle de quatre ans qui portera, d'une part, sur la politique générale du CRP, ses choix stratégiques ainsi que ses objectifs à atteindre et, d'autre part, sur les moyens mis à disposition par l'Etat. Cette approche visant le renforcement de l'autonomie implique également un réagencement au niveau de la gouvernance au sein du CRP. Ainsi le conseil d'administration sera composé uniquement de personnalités externes au CRP et son attribution principale consistera à définir la politique générale et la stratégie du CRP. La fonction de commissaire du gouvernement est maintenue. Le directeur général du CRP devient le chef de l'exécutif et il prend toutes les décisions relatives à la gestion journalière du CRP. Le conseil de concertation sera un organe consultatif, composé uniquement de personnes internes au CRP, qui permettra une participation à la définition de la politique de RDI du CRP et en particulier de sa politique des ressources humaines.
  - Le personnel des CRP: Le projet de loi prévoit le lien du personnel au CRP par des contrats de travail de droit privé ainsi que l'obligation d'organiser un système de gestion des carrières et de définir les conditions de recrutement et de promotion. Finalement il prévoit l'arrêt au règlement d'ordre intérieur du CRP des droits et obligations des chercheurs ainsi que des rôles, des responsabilités et des prérogatives du CRP en tant qu'employeur, qui s'orientent aux principes généraux et conditions de base de la recommandation de la Commission européenne du 11 mars 2005.

  Au-delà de ces éléments, le projet de loi comporte deux éléments complémentaires:
  - Le regroupement du CRP-Gabriel Lippmann et du CRP-Henri Tudor: Les conseils d'administration des deux CRP ont adopté en avril 2012 une déclaration d'intention commune ayant comme objet d'envisager le regroupement des deux établissements en un seul exprimant leur volonté mutuelle de créer à terme le centre de compétences interdisciplinaire national avec une reconnaissance scientifique internationale et à fort impact d'innovation. L'implémentation du regroupement du CRP Gabriel Lippmann et du CRP Henri Tudor est envisagée dans le contexte de ce projet de loi et se fera progressivement, en étapes, à partir d'avril 2012 (annonce publique du regroupement) jusqu'en décembre 2014 (fonctionnement opérationnel unifié).
  - L'intégration de l'*Integrated BioBank of Luxembourg* (IBBL) dans le CRP-Santé: En 2008, le gouvernement a marqué son accord avec la mise en place d'une biobanque dans le cadre de l'initiative *BioTec*. L'IBBL a été créée en septembre 2008 sous la forme

juridique d'une fondation avec comme membres fondateurs les trois CRP ainsi que l'Université du Luxembourg. Avec le projet de loi il est prévu d'intégrer l'IBBL au CRP-Santé, tout en lui assurant le statut d'une structure clairement identifiée et pourvue d'une autonomie certaine à l'intérieur du CRP, notamment par le biais d'une convention pluriannuelle spécifique et d'une direction autonome, étant entendu toutefois que l'IBBL fonctionnera sous la tutelle du conseil d'administration du CRP-Santé.

- le 2ème contrat d'établissement 2010-2013 avec l'Université du Luxembourg et les contrats de performance 2011-2013 avec les centres de recherche publique Santé, Gabriel Lippmann, Henri Tudor, le CEPS, le FNR et l'agence Luxinnovation[27].
- la concentration de l'effort national en matière de R&D sur un nombre limité de domaines prioritaires notamment par le programme « CORE » et « INTER » 2008-2013 du FNR. En 2012 le programme CORE a soutenu 39 projets pour un volume de 22 millions d'euros et le programme INTER a soutenu 19 projets pour un volume de 5,6 millions d'euros.
- le programme des aides à la formation-recherche (AFR) 2008-2013 du FNR qui a soutenu en 2012, un total de 94 sur 250 propositions de doctorat (37,6%) et de 55 sur 114 propositions de post-doctorat (48,2%) avec un financement d'environ 20,8 millions d'euros. Fin 2012, le FNR a soutenu un total de 425 doctorants et 113 post-doctorants, soit un total de 538 projets AFR dont 39 projets de recherche sont conduits en partenariat public-privé (AFR-PPP). Le volet post-doctoral est cofinancé par la Commission européenne (FP7-COFUND) à hauteur de 3,1 millions d'euros pour la période 2009 à 2012 et de nouveau à hauteur de 4,2 millions d'euros pour la période de 2012 à 2015.
- le programme ATTRACT 2008-2013 du FNR, avec le financement de deux projets ATTRACT pour un soutien financier de 3 millions d'euros sur cinq années.
- la mise en œuvre d'un programme-pilote intitulé « OPEN » avec un budget annuel de 1 million d'euros visant à soutenir des projets de recherche d'excellente qualité scientifique en dehors des priorités thématiques couvertes actuellement par le programme CORE, notamment en vue d'un développement éventuel de thématiques émergentes.

L'action gouvernementale s'inscrit dans le cadre du concept du « triangle de la connaissance » visant à renforcer le lien entre la recherche, l'enseignement supérieur et l'innovation au sein de la Cité des Sciences à Esch-Belval. Dans cette optique le gouvernement soutient activement la création de *start-ups* ou *spin-offs* au sein des structures d'accueil de jeunes entreprises innovantes par la mise à disposition d'un encadrement adéquat dans les incubateurs à Esch-Belval et Foetz. En juillet 2012, le nouvel incubateur Technoport S.A. a été inauguré qui réunit sous une même gouvernance les différentes infrastructures d'accueil existantes, à savoir le Technoport Schlassgoart du CRP Henri Tudor et le centre *ecostart* du ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur.

Les initiatives visant à exploiter le potentiel d'innovation dans les PME se sont multipliées à partir de 2011 avec une série de séminaires territoriaux sur la gestion de l'innovation organisés par Luxinnovation en collaboration avec la Chambre des Métiers, ciblant plus spécifiquement les PME artisanales. Des actions complémentaires ont été développées avec le cycle de formation généraliste sur les Techniques de Management de l'Innovation[28] et l'événement *Luxembourg Innovation*

[27] En ce qui concerne l'agencement du contrat de performance 2011-2013 de Luxinnovation autour des priorités gouvernementales en matière de politique RDI: dans une version préliminaire, les comptages sur plusieurs indicateurs restant à être validés, les taux de réalisation des objectifs trisannuels, dont la période de référence porte sur les années 2011-2013, se situent entre 40 et 110%, à l'exception du nombre de spin-offs d'organismes de recherche publique bénéficiant du soutien de Luxinnovation (objectif 2011-2013: 9 ; réalisations en 2011-12: 2 ou 22%).

[28] Pour plus de détails : www.innovation-management.lu

Masterclass[29]. Par ailleurs, des projets en faveur de la promotion du *design* et de la créativité ont été menés, au titre desquels on compte la 4ème édition du concours *Génial* à l'attention des jeunes.

En matière de promotion de la propriété intellectuelle, l'Office de la propriété intellectuelle du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur a poursuivi en 2012 maintes actions de sensibilisation, dont des cycles d'information sur la propriété intellectuelle (« les mardis de la PI ») ou encore la conférence IP Day 2012 qui a permis de rassembler plusieurs centaines de personnes. Avec l'aide du Centre de Veille Technologique (CVT), une structure commune du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur et du CRP-Henri Tudor, des interventions dans des projets ont également été réalisées comme par exemple:

- le projet « Boost-IP » financé par le FEDER et soutenu par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur qui vise à sensibiliser les entreprises à la propriété intellectuelle, avec comme cible principale les PME du secteur des écotechnologies et de l'artisanat. Des diagnostics de pratiques de propriété intellectuelle sont proposés dans le cadre d'un entretien individuel et personnalisé. En 2012, environ 33% des entreprises contactées ont bénéficié d'un entretien personnalisé. Par ailleurs, 14% des PME ayant bénéficié d'un entretien personnalisé ont exprimé leur intérêt pour réaliser une évaluation financière de brevets.
- le consortium de l'*IPR Helpdesk* européen[30], un service de premier conseil en propriété intellectuelle à destination de tous les porteurs de projets de recherche (projets européens) et PME d'Europe. Dans ce cadre, le CVT a contribué avec succès à l'implémentation du service. Le CVT participe également au développement des formations et des services de publications de l'IPR Helpdesk. En 2012, le CVT a contribué à de nombreuses activités de l'IPR Helpdesk, parmi lesquels à titre d'exemple, la rédaction et la publication de *fact sheets*, d'études de cas, l'élaboration d'un scénario pour un jeu de rôles en coopération avec l'académie de l'OEB et la mise en place d'une organisation pour la gestion des partenariats de l'IPR helpdesk.

La 5ème édition du Forum Luxinnovation *Business Meets Research* s'est tenue en mai 2012 avec quelques 400 participants du Luxembourg et de la Grande-Région principalement. Pour la première fois, une région partenaire a été associée à l'événement: la Sarre, qui, avec des institutions de recherche de qualité et de nombreuses entreprises innovantes constitue un partenaire de choix pour les acteurs luxembourgeois. L'élément principal était le *Innovation Matchmaking*, des rendez-vous bilatéraux organisés sur demande, avec plusieurs centaines d'entretiens pré-programmés. Le *Science Career Matchmaking* a été organisé en parallèle par Luxinnovation et le FNR. Cette session de *networking* visait à favoriser les rencontres entre les candidats hautement qualifiés (doctorants et chercheurs en post-doc bénéficiant d'une aide formation-recherche du FNR) et les entreprises qui endossaient le rôle d'employeurs potentiels.

En matière de promotion de la recherche et l'innovation du Luxembourg auprès d'un public national et international, peuvent notamment être cités la 6ème édition du magazine « *FOCUS on Research and Innovation in Luxembourg – Making Materials Smarter* », publiée en juin 2012 et le portail luxembourgeois de l'innovation et de la recherche avec en moyenne 10.500 visites par mois et 8.500 visiteurs uniques mensuels.

La *Luxembourg Cluster Initiative* a pour objectif d'accroître la compétitivité et la diversification de l'économie luxembourgeoise. Cette initiative regroupe cinq clusters thématiques: *Luxembourg*

[29] Pour plus de détails : www.innovation-masterclass.lu
[30] Pour plus de détails : www.iprhelpdesk.eu

Materials Cluster (matériaux et technologies de production), *Luxembourg ICT Cluster* (TIC), *Luxembourg Space Cluster* (aéronautique et espace), *Luxembourg BioHealth Cluster* (sciences et technologies de la santé) et *Luxembourg EcoInnovation Cluster* (écotechnologies et développement durable). Il s'agit d'un instrument efficace pour rassembler les ressources et les moyens nécessaires pour atteindre une masse critique, pour accélérer le transfert de connaissances et de bonnes pratiques et pour augmenter la visibilité des acteurs luxembourgeois à l'échelle internationale. En 2012, les *clusters* ont ainsi implémenté leurs plans de travail spécifiques et décliné leurs services au bénéfice de leurs membres[31].

Finalement, le gouvernement s'engage à promouvoir les projets d'innovation dans le domaine de la production et de la diffusion des services documentaires et des contenus intellectuels. Ceci sera soutenu par la Bibliothèque nationale, les Archives nationales et par des politiques qui visent à promouvoir les « *Digital Humanities* » tels que la numérisation (AnL/BnL), le dépôt légal numérique (BnL), la préservation numérique à long terme, les métadonnées structurées (BnL). Ces initiatives fourniront à la recherche et à la promotion culturelle des outils indispensables afin de rester compétitifs.

b. En ce qui concerne l'objectif national de recherche privée, l'action gouvernementale s'est basée sur les mesures suivantes:

- Incitation des efforts de RDI sur toute la chaîne de l'innovation: après une montée du nombre de nouveaux dossiers d'aide RDI en 2010 (+83,3% par rapport à 2009), important dans le contexte de la crise, l'année 2012 a marqué un nouveau record avec 88 nouveaux dossiers. A rappeler que le contrat de performance 2011-2013 de l'agence nationale Luxinnovation[32] a prévu l'objectif annuel moyen de 80 nouveaux dossiers d'aide à la RDI ou à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle de l'énergie. C'est donc pour la première fois que ce cap a déjà été atteint au niveau des seuls dossiers RDI. Sur l'ensemble de la période 2008 à 2012 le nombre des projets et programmes RDI privés soutenus financièrement par le gouvernement a plus que triplé. Sur la période considérée, les dépenses RDI prévues par les entreprises bénéficiaires sur les projets et programmes encouragés ont augmenté en moyenne de plus de 62% (avec un pic de 130 millions d'euros en 2010). La part des dossiers soumis par des PME est passée de 18% (en 2008) à 24% (en 2012). Si les projets de R&D technologique représentent toujours la part la plus importante de l'effort RDI, près d'un tiers des dossiers d'aide (31%) de 2012 font entretemps appel aux nouveaux régimes d'aide à l'innovation nouvellement introduits par la loi du 5 juin 2009 de promotion de la RDI[33]. Sur la période 2009 à 2012, le plus important recours a été fait aux aides aux études de faisabilité (21 études) et aux aides aux jeunes entreprises innovantes (18 plans d'affaires). Considérant le contexte économique difficile, il est donc permis de conclure que ces aides d'Etat constituent une incitation adéquate à la RDI et en particulier qu'elles génèrent de plus en plus d'effort d'innovation chez les PME.

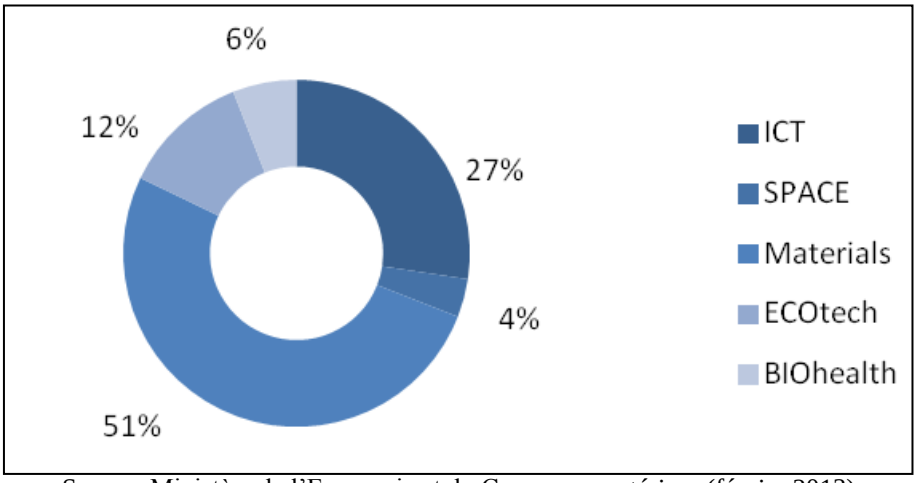
[31] Pour plus de détails : www.clusters.lu

[32] A souligner que l'objectif de 240 nouveaux dossier d'aide à être incités par Luxinnovation sur la période (2011-2013) se réfère non seulement à ceux ayant recours à la loi du 5 juin 2009 de promotion de la RDI, mais englobe également ceux faisant appel à la loi du 18 février 2010 relative à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

[33] Il s'agit notamment des aides aux études de faisabilité, à la protection de la propriété industrielle technique, aux jeunes entreprises innovantes, aux services de conseil en innovation et de soutien à l'innovation, à l'innovation de procédé et d'organisation dans les services à l'investissement dans les pôles d'innovation et à l'animation des derniers, ainsi que des aides de minimis. A relever que certaines de ces aides qui ont essentiellement pour objet d'inciter une démarche d'innovation auprès d'entreprise n'ayant pas encore d'expérience en la matière sont réservées aux PME.

- Mise en œuvre de plans d'action particuliers en faveur de la logistique, des technologies de la santé et des écotechnologies: La figure ci-dessous répartit les projets ayant bénéficié en 2012 d'une aide d'Etat selon la nature de l'effort RDI entrepris et montre que ce soutien se concentre avant tout sur les secteurs jugés prioritaires par le gouvernement pour le développement scientifique et économique du pays.

Figure 1 : Répartition des projets RDI en 2012 selon leur nature



Source: Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur (février 2013)

- Augmentation sensible de la participation aux programmes et initiatives internationaux et du retour financier sur ces participations: Il s'agit des participations au 7ième PCRD, au programme CIP, aux initiatives art. 185/187 du traité et aux programmes de l'ESA. Les chiffres de participation ne sont à l'heure actuelle pas encore définitivement connus pour tous ces programmes et initiatives, et notamment ceux sur la participation aux programmes de l'ESA qui sont connus ne portent que sur le premier semestre 2011. Le bilan, et notamment celui sur le retour financier, doit donc encore être considéré comme incomplet et provisoire. Avec les restrictions susmentionnées, le Luxembourg enregistre actuellement un retour financier pour 2012 de 24,28 millions d'euros (contre 17,47 en 2011), ce qui représente un taux de réalisation de 64% des 65 millions d'euros qu'il s'est fixé comme objectif sur la période trisannuelle de 2011 à 2013. Globalement, la participation en volume du Luxembourg dans le 7ème PCRD (2007-2013) a tendance à augmenter. Cet accroissement suit en quelque sorte l'évolution des budgets alloués aux appels à propositions du 7ème PCRD qui ont quasi doublé entre 2007 et 2012. Ce résultat encourageant est certainement le fruit de l'effort de promotion et de conseil de Luxinnovation qui a continué en 2012. Dans ce cadre, il est utile de relever l'organisation au printemps 2012 de journées d'information « *European Funding Week* », axées sur les thématiques et le contenu des appels à projets à venir. Plusieurs centaines d'entrepreneurs et chercheurs ont participé à ces journées. Par ailleurs, l'agence a également organisé, en automne 2012, la première formation spécialisée, « *FP7 Autumn School* », en étroite collaboration avec tous les organismes de recherche publics luxembourgeois. Cette manifestation a vu la participation de plusieurs dizaines de chercheurs et entrepreneurs. L'objectif poursuivi était d'améliorer la préparation des propositions de projet, afin d'augmenter le taux de réussite dans ce programme hautement compétitif. Du côté des programmes de l'ESA, relevons que le Luxembourg devient en 2012 le premier contributeur financier par rapport à son PIB (en % du PIB), agrandissant également l'enjeu de l'effort promotionnel, de conseil et de mise en relation à entreprendre par Luxinnovation pour contribuer au meilleur retour financier possible. Les chiffres provisoires pour l'année 2012 sont encourageants. Plus de 50 nouveaux projets déposés pendant l'année ont été accompagnés par l'agence. Le nombre de contrats avec participation

d'entreprises luxembourgeoises signés durant l'année s'élève à 29. Le retour financier lié à ces participations se chiffre à 16,6 millions d'euros.

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; l'UE est résolue à adopter une décision visant à porter à 30 % la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990, à titre d'offre conditionnelle en vue d'un accord mondial global pour l'après-2012, pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émissions comparables et que les pays en développement apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives* »*;*

Cet objectif «changement climatique et énergie» repose sur les décisions du Conseil européen dans le contexte du paquet «énergie/climat» de mars 2007 qui a retenu, pour le Luxembourg, une réduction de 20% de 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[34]. En matière d'énergie, les objectifs assignés au Luxembourg à l'horizon 2020 sont de 11% d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie en 2020 ainsi que de 10% de carburants renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports[35]. A ceci s'ajoute un objectif d'amélioration de l'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 »

Le dernier inventaire des émissions de GES du Luxembourg couvre la période 1990 à 2011[36]. Il indique un total d'émissions de 12,1 millions de tonnes CO_2-équivalents (Mt CO_2e) pour l'année 2011 (à l'exclusion du transport aérien international et des émissions liées à l'utilisation des terres, à leur changement et à la forêt – UTCF)[37], soit quelques 150.000 tonnes de CO_2e de moins qu'en 2010. Par rapport à 2005, les émissions ont même diminué de 1 Mt CO_2e (baisse de 7,6%). Il n'y a qu'en 2009, année particulièrement marquée par les effets de la crise financière et économique, que des niveaux d'émission plus bas ont été atteints (11,7 Mt CO_2e). Malgré la baisse conséquente enregistrée depuis 2005, les émissions restent au-delà des 9,5 Mt CO_2e que le Luxembourg s'est engagé à atteindre dans le cadre du Protocole de Kyoto[38]. Dès lors, le Luxembourg recourt aux crédits externes prévus dans le cadre de ce Protocole - les mécanismes flexibles - mais dans des

[34] 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.

[35] Objectifs mentionnés pour le Luxembourg dans 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.

[36] Conformément à la décision No 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto, l'estimation des émissions de GES pour une année X doit être transmise à la Commission pour le 15 janvier de l'année X+2.

[37] Une première estimation des émissions pour l'année 2012 sera bientôt préparée par le Département de l'environnement du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Elle sera communiquée à la Commission via l'Agence Européenne pour l'Environnement dans le courant l'été 2013.

[38] En 2011, les émissions de GES étaient de 8,1% inférieures à celle de l'année de base (1990). Or, le Luxembourg s'était fixé un objectif de réduction de 28% de ses émissions par rapport à l'année de base d'ici à la fin de la période couverte par le Protocole, i.e. fin 2012.

proportions nettement moins importantes qu'estimé au préalable. En 2006, lors de la soumission du deuxième « Plan National d'Allocation des quotas d'émission de GES » à la Commission[39], le recours aux mécanismes flexibles était estimé à un volume équivalent à 23,65 Mt CO_2e. Aujourd'hui, cette estimation tourne autour des 13 Mt CO_2e. Dans le même temps, le prix de la tonne de CO_2 a considérablement diminué, renforçant la baisse des dépenses initialement prévues pour l'appel à ces mécanismes.

Pour la période post-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**. Le Luxembourg pourra ainsi émettre environ 8,325 Mt CO_2 cette année-là[40]. Entre 2013 et 2019, des objectifs intermédiaires devront être respectés selon une trajectoire linéaire dont le point de départ, en 2013, est constitué par la valeur moyenne des émissions hors SEQE des années 2008 à 2010. Ici, l'effet « crise économique » joue clairement en défaveur du Luxembourg, abaissant le budget d'émission pour les années 2013 et au-delà. Le Luxembourg estime que, sans mesures additionnelles, le déficit à combler pour la période 2013-2020 pourrait atteindre jusqu'à 12 millions de tonnes CO_{2e} avec les hypothèses les plus conservatrices en matière de prévision des émissions du Luxembourg d'ici à 2020. Sur cette période de huit ans, le recours aux crédits externes continuera certes d'être nécessaire mais les volumes en question seront néanmoins moins importants que pour la phase Kyoto, notamment grâce aux mesures nationales mises en œuvre et envisagées.

Tableau 6 : Evolution des GES, hors LULUCF, pour certaines années sélectionnées (en Mt CO_2e)

Source	1990	1995	1998	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/1990	2011/2010
production d'électricité et de chaleur	0,04	0,09	0,15	0,12	1,24	1,31	1,18	1,00	1,20	1,21	0,99	2375,0%	-18,2%
production industrielle	7,93	4,36	2,11	2,21	2,31	2,44	2,32	2,14	2,01	2,10	1,96	-75,3%	-6,7%
transports routiers: flotte nationale	0,91	1,25	1,32	1,50	1,53	1,64	1,67	1,72	1,74	1,77	1,81	98,9%	2,3%
transports routiers: exportations de carburants routiers	1,76	2,17	2,57	3,33	5,46	5,05	4,75	4,83	4,25	4,60	5,02	185,2%	9,1%
ménages, commerces et services	1,31	1,39	1,56	1,67	1,68	1,66	1,58	1,63	1,61	1,69	1,46	11,5%	-13,6%
agriculture	0,76	0,75	0,75	0,77	0,72	0,71	0,72	0,72	0,74	0,75	0,72	-5,3%	-4,0%
autres sources	0,20	0,17	0,19	0,17	0,15	0,15	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14	-30,0%	0,0%
émissions totales de GES, hors LULUCF	**12,91**	**10,18**	**8,65**	**9,77**	**13,09**	**12,96**	**12,37**	**12,19**	**11,69**	**12,26**	**12,10**	***-6,3%***	***-1,3%***
valeur retenue dans le cadre du Protocole de Kyoto	13,17											-8,1%	

Source: Ministère du Développement durable et des Infrastructures, soumission 2013v1.2 du 15 mars 2013

Tableau 7 : Trajectoire indicative pour les émissions de GES, hors LULUCF & ETS, dans le cadre de la décision 406/2009/CE (en Mt CO_2e)

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
émissions totales de GES, hors LULUCF	13,01	12,09	11,55	12,11								
émissions de l'aviation civile (vols nationaux)	0,00	0,00	0,00	0,00								
émissions ETS vérifiées dans le CITL	2,60	2,10	2,18	2,25								
allocations annuelles d'émissions					9,74	9,54	9,33	9,13	8,93	8,73	8,53	8,32
contribution à l'adaptation des ETS (Art. 10) - prov.					0,28	0,27	0,27	0,26	0,25	0,25	0,24	0,24
allocations annuelles d'émissions ajustées (Art. 10) - prov.					9,46	9,27	9,07	8,87	8,68	8,48	8,28	8,08

Source: DG CLIMA, sur base de la soumission 2012v1.2 corrigée des recommandations et ajustements de l'examen européen 2012 de l'inventaire.
Remarque: Les "allocations annuelles d'émissions" sont publiées à l'Annexe I de la Décision de la Commission *on determining Member States' annual emission allocations for the period from 2013 to 2020 pursuant to Decision No 406/2009/EC*.

[39] Pour plus de détails : http://www.environnement.public.lu/air_bruit/dossiers/CC-PN_allocation_quotas_GES/index.html
[40] Sans tenir compte de l'ajustement prévu par l'Article 10 de la décision No 406/2009/CE dont le calcul est en cours de finalisation au niveau européen.

4.3.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national [41]

L'année 2012 a été marquée par la poursuite de la mise en œuvre du premier « Plan d'Action de Réduction des Emissions de CO_2 » que le gouvernement avait adopté en avril 2006 et complété en 2007. Ce plan comporte de nombreuses mesures aussi bien dans le domaine des transports que dans ceux du bâtiment, des énergies renouvelables, de l'industrie, ainsi que de l'information, de la sensibilisation, du conseil et de la formation en énergie. En parallèle, la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de GES identifiées dans le cadre du « Partenariat pour l'Environnement et le Climat » a été entamée. Ce partenariat, lancé en 2010, rassemble tant les représentants de l'administration gouvernementale que ceux des syndicats, du patronat, du syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) et des organisations non gouvernementales (ONG). Parmi ses tâches, il y a celle de l'élaboration du 2ème « Plan d'Action de Réduction des Emissions de CO_2 », dont l'adoption par le gouvernement est prévue au cours du 2ème trimestre 2013.

Dans le domaine du logement, un règlement grand-ducal adopté en mai 2012 se retrouve au cœur des principales mesures[42]. Il introduit un calendrier ambitieux pour ce qui est du renforcement progressif des exigences en matière de performance énergétique pour les nouveaux bâtiments d'habitation. De manière concomitante, le gouvernement a finalisé l'élaboration d'un nouveau régime d'aides financières intitulé *PRIMe House*[43]. Ce nouveau régime d'aides pour les économies d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables dans le domaine du logement est entré en vigueur en janvier 2013 et prend ainsi la relève du régime précédent (années 2008 à 2012). Il constitue une revalorisation fondamentale des mesures mises en œuvre dans le domaine de la rénovation énergétique, ceci au vu des potentiels d'économie d'énergie particulièrement importants que représente l'assainissement énergétique de maisons existantes. Son enveloppe budgétaire s'élève à quelques 90 millions d'euros sur la période 2013 à 2016.

Du côté des transports, depuis l'introduction des aides financières pour voitures économes en carburant en 2007 (*PRIMe CAR-e*), et la mise sur pied de campagnes de sensibilisation, les parts de marché des voitures à faible consommation de carburant ont connu une augmentation sensible. Plus d'une voiture sur trois (37,3%) immatriculée en 2012 présente des émissions inférieures ou égales à 120 g de CO_2/km, contre seulement 11,9% en 2007. On constate également une baisse rapide des émissions de CO_2 moyennes des voitures neuves immatriculées chaque année: cette valeur moyenne s'élève à 138,4 g de CO_2 par km parcouru pour l'année 2012, en baisse de 3,3% par rapport à la valeur moyenne des voitures nouvellement immatriculées en 2011 et de 16,6% par rapport à la valeur moyenne de l'année 2007. Un règlement grand-ducal du 18 février 2013 a reconduit d'une année supplémentaire le régime d'aides *PRIMe CAR-e* d'un montant de 5.000 euros pour les voitures propulsées exclusivement par un moteur électrique (voitures électriques pures) ainsi que pour les voitures électriques hybrides chargeables de l'extérieur (voitures hybrides « *plug-in* ») sous condition qu'elles émettent moins de 60 g de CO_2/km. Le régime d'aides a par ailleurs été étendu aux camionnettes électriques[44]. Cette réorganisation du régime d'aides tient compte de la volonté affichée par le gouvernement de promouvoir de manière forte le développement de la mobilité électrique. C'est ainsi que, en plus de sa participation active au sein de la plateforme *electromobilitéit.lu*, le gouvernement soutient financièrement des projets pilotes dans le domaine de la mobilité électrique. Il a également lancé, courant 2011, une étude technico-économique pour la

[41] Pour cette partie, se référer au chapitre *3.5 Respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre*.
[42] Règlement grand-ducal du 5 mai 2012 modifiant 1. le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation ; 2. le règlement grand-ducal du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels.
Pour plus de détails : http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0096/a096.pdf#page=2
[43] Pour plus de détails : http://particuliers.myenergy.lu/files/Aides%20financieres_PRIMe%20House%202013-2016_V2.pdf
[44] Pour plus de détails : http://www.car-e.lu/

mise en œuvre nationale de l'électro-mobilité au Luxembourg. Cette étude, menée ensemble avec le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur et l'Institut Luxembourgeois de Régulation, a permis de définir un concept national partagé de mise en œuvre de l'électro-mobilité au Luxembourg (infrastructure publique de charge requise, coût, financement, installation et exploitation) dont la mise en œuvre démarrera fin 2013.

Une grande partie des dépenses correspondantes aux mesures intégrées au 2ème « Plan d'Action de Réduction des Emissions de CO_2 » seront financées par le « Fonds Climat et Energie » établit par une loi le 23 décembre 2004[45] en vue de financer le recours aux mécanismes flexibles puis, plus tard, le financement de mesures en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. Ce Fonds est alimenté par une dotation budgétaire annuelle mais, surtout, via les recettes d'une taxe additionnelle sur les carburants routiers (essence et gasoil) - « Kyoto-cents » - et par une fraction (40%) de la taxe annuelle de circulation des véhicules particuliers qui est calculée sur la base de leurs émissions de CO_2. Il est cependant périlleux d'avancer une estimation précise du coût des mesures nationales dans les années à venir ainsi que des dépenses associées aux droits d'émissions qu'il faudra nécessairement acquérir afin de rencontrer l'objectif des 20% de réduction d'émissions à l'horizon 2020. En effet, les émissions totales de GES du Luxembourg, hors LULUCF, proviennent pour près de 55% des ventes de carburants routiers (15% pour les ventes aux résidents et 40% pour les ventes aux non-résidents). L'évolution future du différentiel de prix entre le Luxembourg et les pays voisins s'accompagne d'une grande incertitude. Il en va de même du prix du carbone actuellement très faible mais qui devrait augmenter substantiellement pour que le marché du carbone soit efficace au sens économique. Enfin, une imprévisibilité importante plane aussi sur les possibilités de coopérations (recours aux crédits externes dans le cadre du Protocole de Kyoto - reconduit jusqu'en 2020 par un nombre limité de pays membres lors de la Conférence de la CCNUCC en décembre 2012 - et auprès d'autres Etats membres, dans le cadre de la décision 406/2009/CE). En se basant sur des hypothèses très prudentes, le Luxembourg prévoit un déficit en droit d'émissions avoisinant les 12 Mt CO_2e pour la période 2013-2020[46] à multiplier par un prix de la tonne de CO_2 pouvant varier de 10 à 15 euros selon certaines sources jusqu'à 39 euros selon les prévisions de la Commission européenne dans son évaluation des impacts du paquet « Climat et Energie ». Ces dépenses en droits d'émissions seront financées par le « Fonds Climat et Energie ». Celui-ci financera également une bonne partie des mesures nationales de réduction d'émissions de GES. Au total, les prévisions de dépenses annuelles du Fonds s'établissent entre 135 et 150 millions d'euros pour la période 2013 à 2016.

En marge du Partenariat pour l'Environnement et le Climat, les travaux relatifs au Pacte Climat avec les communes ont été finalisés en 2012. Ces travaux ont été menés depuis début 2010 par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures ensemble avec le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, le SYVICOL et le groupement d'intérêt économique *myenergy*. Il s'agit d'un volet clé de la politique en matière de réduction des émissions de GES au Luxembourg. A travers ce « Pacte Climat », l'Etat offre aux communes un cadre de référence législatif, technique et financier pour faciliter leur intervention ciblée dans la lutte contre le changement climatique. La loi du 13 septembre 2012 portant création d'un «Pacte Climat» avec les communes autorise ainsi l'Etat à soutenir financièrement et techniquement les communes qui adhèrent à ce pacte pendant la

[45] Loi du 23 décembre 2004 1) établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre; 2) créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto; 3) modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.
Pour plus de détails : http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2004/0210/a210.pdf (pp. 3792-3799)
[46] Contre 13 Mt CO2e pour la période Kyoto (voir supra).

période du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2020[47]. Les buts poursuivis par le « Pacte Climat » consistent à renforcer le rôle exemplaire des communes dans la politique climatique, à réduire les émissions de GES et la facture énergétique sur les territoires communaux, et à stimuler des investissements locaux et régionaux. La conclusion du contrat « Pacte Climat » entre la commune et l'Etat entraînera des obligations de la part des deux parties: chaque commune participante s'engagera à la mise en œuvre d'un système de gestion de qualité au niveau de sa politique énergétique et climatique (*European Energy Award* - EEA). L'EEA est complété par des mesures quantifiables de réduction des émissions de CO_2. De plus, chaque commune participante s'oblige à instaurer un système de comptabilité énergétique pour ses infrastructures et équipements communaux dans un délai de deux ans. L'Etat pour sa part, garantira un soutien financier et une assistance technique à la commune conventionnée. L'assistance technique sera prise en charge par *myenergy*, structure nationale en matière d'information et de conseil dans les domaines de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables. La commune pourra par la suite se faire octroyer une certification qui est fonction du degré de réalisation du catalogue de mesures EEA. Le soutien financier assuré par l'Etat dans le cadre du « Pacte Climat » visé dans son intégralité est composé de cinq éléments:

- une subvention forfaitaire annuelle de 10.000 euros pour frais de fonctionnement ;
- la prise en charge par l'Etat des frais liés aux conseillers climat internes et externes ;
- une subvention variable annuelle (« bonus pacte climat ») variant de 5 à 35 euros par habitant avec un plafond fixé à 10.000 habitants accordée aux communes ayant atteint un des trois niveaux de certification. Ce bonus, qui est fonction du nombre d'habitants de la commune, du niveau de certification atteint et du moment où la certification a lieu, est destiné à encourager les communes à mettre en œuvre les mesures du programme de travail, respectivement à récompenser les mesures réalisées ;
- le financement de projets communaux par le biais du fonds pour la protection de l'environnement, dont les moyens budgétaires seront augmentés ;
- la prise en charge par l'Etat des frais liés à l'administration et à l'assistance technique dans le cadre du pacte climat, assurés par *myenergy*.

L'enveloppe budgétaire du Pacte Climat (y compris la mise en œuvre de projets) s'élève à quelques 160 millions d'euros sur la période 2013 à 2020.

Le Paquet climat comprend un volet sur la mobilité qui regroupe les mesures propres à ce domaine, énumérées dans le cade du PNR de l'année passée (2012). La stratégie globale pour une mobilité durable pour les résidents et les frontaliers, appelée «MoDu», et dont les 4 objectifs sont l'aménagement du territoire – la mobilité douce – les transports en commun – favoriser une utilisation alternative de la voiture, a été publiée en avril 2012. Dans la motion adoptée à la suite du débat de consultation en juin 2012 au sujet du concept de mobilité et du tram dans la Ville de Luxembourg, la Chambre des Députés a confirmé la stratégie. Un maillon essentiel de la stratégie "MoDu" est celui du projet du tram dans la Ville de Luxembourg, lequel figure comme l'artère principale dans le concept de la chaîne de mobilité, pour relier les différents pôles de développement de la capitale. Il permettra de désengorger le goulot d'étranglement dans les transports en commun sur l'axe central de la capitale tout en répondant à l'accroissement des flux de voyageurs vers et dans la ville à moyen et à long terme. Le groupement d'intérêt économique "GIE LUXTRAM", créé en juin 2007, est en charge de la mise en oeuvre du tram dont la mise en service est prévue pour 2017. Le projet du tram a été confirmé par la Chambre des Députés par la motion

[47] Loi du 13 septembre 2012 portant 1. création d'un pacte climat avec les communes 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement Pour plus de détails : http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0205/a205.pdf#page=2

du 14 juin 2012. La Chambre des Députés a invité le gouvernement à finaliser les procédures environnementales et les études techniques détaillées en vue de déposer le projet de loi d'autorisation et de financement y relatif. Les efforts du gouvernement en vue d'augmenter la part modale des transports publics et de la mobilité douce sont transposés par une amélioration importante de l'offre et une extension progressive de l'infrastructure au niveau national et transfrontalier. Les premiers succès de cette politique ont pu se montrer au niveau des flux transfrontaliers, où la part des navetteurs transfrontaliers utilisant les transports publics a pu être augmentée de 9% en 2007 à 14% en 2010. Au niveau national, une augmentation de 23% du nombre de passagers du mode ferroviaire a pu être atteinte dans la période 2005-2010. Dans le domaine du transport par autobus, le nombre de passagers a progressé de 37% pour les autobus régionaux (RGTR et CFL), de 17% pour les bus urbains (AVL), et de 15% au TICE et ce pour la période 2006-2010. Tandis que la stratégie MoDu décrit de manière explicite l'interaction et l'intégration de certains projets et mesures dans une stratégie globale et durable, le Plan sectoriel transports (PST) précise les projets infrastructurels pour le transport individuel et public ainsi que les mesures de la stratégie MoDu. Il permet en plus de donner un cadre réglementaire aux différents projets et mesures de la stratégie, dont principalement la réservation de couloirs de projets d'infrastructures, la mise en place d'une gestion de stationnement et la promotion de la mobilité douce. En 2012, les textes du PST ont pu être finalisés de sorte que le règlement grand-ducal du PST pourra entrer en procédure législative dès le vote de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire. Grâce au plan sectoriel "transports" et les plans sectoriels "paysages", "logement", "zones d'activités économiques", le rôle de l'aménagement du territoire est renforcé, avec comme objectif principal dans le domaine de la mobilité, la réduction des distances entre le domicile et le travail. En effet, ces instruments permettront une planification urbaine plus compacte, un bon mélange de fonctions et d'activités et une réduction de la demande de trafic pour atteindre un développement durable dans le domaine de l'aménagement du territoire.

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'énergie renouvelable 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. La trajectoire indicative prévue pour le Luxembourg par cette directive entre 2010 et 2020 est résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 8 : Trajectoire indicative pour la part des énergies produites à partir de sources renouvelables dans sa consommation finale d'énergie

Année	Taux
moyenne 2011/2012	2,92%
moyenne 2013/2014	3,93%
moyenne 2015/2016	5,45%
moyenne 2017/2018	7,47%

Source: Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

4.3.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

Les Etats membres ont dû présenter un plan d'action national en matière d'énergies renouvelables pour le 30 juin 2010. Ce dernier prévoit la réalisation de l'objectif national en matière d'énergies renouvelables par les mesures suivantes: 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 ainsi que par le recours aux pompes à chaleur ; 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 États membres de l'UE et le cas échéant avec des pays tiers.

Il reste à noter que le développement de l'efficacité énergétique durant la période 2010-2020 aura comme conséquence une réduction, en termes absolus, de l'objectif national en matière d'énergies renouvelables. Les mesures d'efficacité énergétique dans le plan sont reprises du premier plan d'action national en matière d'efficacité énergétique. Le Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables reprend trente-sept mesures permettant de réaliser l'objectif national fixé par la directive. Ces mesures seront concrétisées au cours des prochaines années et cela en fonction du progrès réalisé pour accomplir les objectifs intermédiaires. Une description détaillée des trente-sept mesures, ainsi que le calendrier planifié de mise en œuvre, sont décrits dans le Plan d'action national en matière d'énergie renouvelable. 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

Le gouvernement a mis en place un mécanisme de soutien aux installations de production de biogaz injectant du biogaz dans les réseaux de gaz naturel à Luxembourg. Ainsi, le règlement grand-ducal du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz a été publié le 23 décembre 2011. A ce stade, trois installations de production injectent le biogaz dans le réseau du gaz naturel.

Le Règlement grand-ducal du 5 mai 2012 modifiant: 1. le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation; 2. le règlement grand-ducal du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels fixe entre autres un échéancier clair pour un renforcement des exigences en matière de performance énergétique dans le domaine des bâtiments d'habitation neufs et des extensions de bâtiments d'habitation existants. Les nouveaux niveaux d'exigence constituent une incitation implicite pour le recours aux énergies renouvelables. Ainsi, après le 1er juillet 2012, toute nouvelle construction devra de façon implicite recourir à des énergies renouvelables et à partir de 2017, les nouveaux bâtiments d'habitation doivent répondre aux meilleures classes de performance du certificat de performance énergétique (AAA). La définition du standard de la maison à consommation énergétique quasi nulle est à l'étude et les travaux principaux seront terminés au cours de l'année 2013. Un projet de règlement grand-ducal pour introduire un échéancier similaire à l'horizon 2017 pour les bâtiments fonctionnels est en cours d'élaboration. Il est prévu de lancer la procédure réglementaire au cours de l'année 2013.

Suite à des discussions interministérielles, le système d'aides pour le recours aux sources d'énergies renouvelables a été adapté. En date du 18 décembre 2012, le règlement grand-ducal instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement pour les années 2013 à 2016 a été publié. Ce nouveau cadre crée des incitatifs plus intéressants pour la plupart des technologies et actions visées et a pour objectif d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables et de technologies énergétiquement efficaces dans le secteur domestique. Il est estimé que ce nouveau cadre donnera de nouvelles impulsions dans les secteurs concernés et qu'il soutient ainsi de façon considérable la réalisation des objectifs en matière d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique.

Des pourparlers interministériels ainsi qu'avec les propriétaires de forêts privées ont été menés afin de valoriser le potentiel des sources d'énergies renouvelables des forêts privées.

Au cours de l'année 2012, le gouvernement a continué l'analyse de la hauteur et de la structure des tarifs d'injection relatifs à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables en y impliquant les secteurs concernés. Une réforme sous forme d'un avant-projet de règlement grand-ducal sera soumise à l'approbation du gouvernement en 2013.

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

La directive 2009/28/CE prévoit la mise en œuvre de critères de durabilité des biocarburants et des bioliquides au niveau national. Cet aspect de la directive a été transposé par le règlement grand-ducal du 27 février 2011 fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides. Pour 2012 le taux de biocarburant à incorporer dans les biocarburants classiques fossiles a été fixé à 2% en termes de contenu énergétique.

Pour ce qui est du développement de la mobilité électrique[48], 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'électro-mobilité au Luxembourg. Sur base de l'étude, les conclusions suivantes ont été retenues:

- Mise en œuvre d'une infrastructure publique ciblée ayant pour but de rassurer l'utilisateur, ciblant principalement les points intermodaux tels que parkings P+R, parkings de gare et autres parkings publics ;
- Recours à un système national de gestion pour l'identification, le paiement et le choix du fournisseur d'électricité avec un système de paiement identique sur tout le territoire qui permet à tous les utilisateurs de se procurer l'électricité pour leur véhicule auprès du fournisseur d'électricité de leur choix ;
- Gestion et exploitation de l'infrastructure de charge (bornes et système de communication) sous la responsabilité de gestionnaires de réseau de distribution d'électricité ;
- Recours à un financement primaire pour la mise en place et l'exploitation de l'infrastructure par le biais de tarifs d'utilisation du réseau d'électricité, financement qui sera indolore, voire neutre, pour les consommateurs d'électricité en raison des consommations supplémentaires dans les réseaux engendrées par la mobilité électrique.

Sur la base de ces conclusions, le gouvernement s'est donné l'objectif que jusqu'en 2020 environ 10% des voitures du parc automobile luxembourgeois - donc à peu près 40.000 voitures - soient des véhicules électriques. Dans ce contexte, il est prévu d'installer quelque 850 stations de recharges publiques pour voitures électriques jusqu'en 2020.

Les conclusions de cette étude ont été traduites en texte législatif par la loi du 7 août 2012 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Elle définit un cadre qui détermine les grands principes de développement de l'électromobilité à Luxembourg. Ainsi, « *les gestionnaires de réseau de distribution déploient une infrastructure nationale commune de bornes de charge publiques pour véhicules électriques sur le territoire défini par leur concession. Ils mettent également en place une infrastructure nationale basée sur un système central commun permettant la communication des données entre les bornes de charge et les*

[48] Pour plus de détails, chapitre *4.3.1.1 Objectif national « Emissions de gaz à effet de serre »*.

fournisseurs. L'infrastructure de charge doit permettre le libre choix du fournisseur et doit être dotée d'un moyen de paiement uniforme sur tout le territoire national. Les gestionnaires de réseau de distribution assurent l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique. Les frais cumulés liés à la mobilité électrique encourus au niveau de tous les gestionnaires de réseau de distribution et liés au déploiement, à la mise en place, à l'exploitation et à l'entretien des équipements publics liés à la mobilité électrique sont pris en compte dans le calcul des tarifs d'utilisation des réseaux ou des tarifs des services accessoires (…) et sont répartis équitablement sur tous les clients finals raccordés aux réseaux de distribution basse tension. (…) ». Les discussions avec les gestionnaires de réseau permettant la définition d'un cahier de charge sont en cours. Ce processus est accompagné d'une procédure de consultation avec les parties prenantes.

c. Recours à des mécanismes de coopération

Une analyse des plans d'action au sein de l'UE a montré qu'un certain nombre d'Etats membres sont susceptibles de dépasser leurs objectifs intermédiaires et/ou leur objectif final en 2020. Le gouvernement est en contact avec un certain nombre de ces Etats membres afin de discuter les possibilités de coopération. Il reste entendu qu'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)

La directive 2006/32/CE définit un cadre concernant l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et les services énergétiques, qui comprend entre autres un objectif indicatif d'économies d'énergie applicable aux Etats membres, des obligations pour les autorités publiques nationales en matière d'économies d'énergie et d'achat énergétiquement efficaces, ainsi que des mesures de promotion de l'efficacité énergétique et des services énergétiques. La directive s'applique à la distribution et à la vente au détail d'énergie, à la fourniture de mesures visant l'amélioration de l'efficacité énergétique, aux clients finaux à l'exclusion des activités soumises au système d'échange de quotas de gaz à effet de serre (GES) et, dans une certaine mesure, aux forces armées. Elle vise la vente au détail, la fourniture et la distribution des grands vecteurs énergétiques dépendant d'un réseau, comme l'électricité et le gaz naturel, ainsi que d'autres types d'énergie, comme le chauffage urbain, le mazout de chauffage, le charbon et le lignite, les produits énergétiques de la sylviculture et de l'agriculture et les carburants.

Les Etats membres doivent adopter et atteindre un objectif indicatif en matière d'économies d'énergie de 9% d'ici 2015 et se fixer un objectif indicatif national intermédiaire à atteindre en 2009. Selon la directive, les Etats membres ont dû établir un premier plan national d'efficacité énergétique (PAEE) en 2007, un deuxième en 2011 et un troisième et dernier en 2014 qui porte sur l'administration et la mise en œuvre de la directive 2006/32/CE.

Le premier PAEE du Luxembourg, qui a été transmis à la Commission européenne en mars 2008 reprenait notamment les éléments suivants:

- Le calcul de la consommation moyenne annuelle sur base de la consommation énergétique intérieure finale annuelle pendant la période de 2001 à 2005. Cette consommation moyenne annuelle est diminuée des exportations de produits pétroliers et des consommations des entreprises participant au système d'échange de quotas de GES. Elle se chiffre à 17.576 GWh ;

- Le calcul de l'objectif indicatif national en matière d'économies d'énergie. Cet objectif est exprimé en valeur absolue et est appliqué pendant toute la durée de la présente directive. L'objectif indicatif national en matière d'économies d'énergie correspond à 9% de la consommation moyenne annuelle susvisée et se chiffre pour le Luxembourg à 1.582 GWh. Dans le PAEE, le cumul des mesures dépasse la valeur cible de 9% de 1,4% pour représenter enfin 10,4% ;
- La description des mesures, constituées par des services énergétiques et les autres mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique et permettant de réaliser l'objectif indicatif national global en matière d'économies d'énergie.

En septembre 2011, le Luxembourg a présenté à la Commission européenne son deuxième PAEE tel que prévu par la directive 2006/32/CE. Conformément à la directive, le deuxième PAEE comprend les principaux éléments suivants:

- Analyse et évaluation approfondies du PAEE I, résultats finaux concernant la réalisation de l'objectif d'économie d'énergie et mesures complémentaires visant à réaliser l'objectif prévu pour 2016 ;
- Révision du calcul de la consommation moyenne annuelle sur base de la consommation énergétique intérieure finale annuelle pendant la période de 2001 à 2005 sur base des données statistiques actualisées. Cette consommation moyenne annuelle est diminuée des exportations de produits pétroliers et des consommations des entreprises participant à l'ETS (*Emission Trading Scheme*). Elle se chiffre dès à présent à 19.654 GWh/a (en comparaison à 17.576 GWh/a dans le PAEE I) ;
- Recalcul de l'objectif indicatif national en matière d'économies d'énergie. Cet objectif est exprimé en valeur absolue et est appliqué pendant toute la durée de la présente directive. L'objectif indicatif national en matière d'économies d'énergie correspond à 9% de la consommation moyenne annuelle susvisée et se chiffre pour le Luxembourg à 1.769 GWh/a (en comparaison à 1.582 GWh/a dans le PAEE I). Dans le PAEE II, le cumul des mesures dépasse la valeur cible de 9% de 5,06% pour représenter enfin 14,06% ;
- Description des mesures, constituées par des services énergétiques et d'autres mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique et permettant de réaliser l'objectif indicatif national global en matière d'économies d'énergie. Les mesures se décomposent dans le PAEE II dans les trois catégories suivantes: mesures « *Early Action* » (A) qui ont été implémentées pendant la période de 1995 à 2007 et qui continueront à produire les effets voulus encore en 2016. Les mesures A représentent quelque 5,9% de l'effort total de quelque 14,1% (PAEE I: 4,0% de l'effort total de 10,4%) ; mesures « nouvelles » (B) qui sont en voie d'être implémentées et dont les effets commencent à se produire après le début 2008. Les mesures B représentent quelque 6,0% de l'effort total de quelque 14,1% (PAEE I : 4,1% de l'effort total de 10,4%) ; mesures « projetés/possibles » (C) qui permettant de réaliser l'objectif indicatif national en matière d'économies d'énergie. Les mesures C représentent quelque 2,2% de l'effort total de quelque 14,1% (PAEE I : 2,3% de l'effort total de 10,4%).
- Mesures prises par le secteur public visant à améliorer l'efficacité énergétique et permettant de documenter que le secteur public joue un rôle exemplaire dans le cadre de la directive 2006/32/CE (mesures d'efficacité énergétique lors de la construction de nouveaux bâtiments publics et lors de l'assainissement de bâtiments publics existants, élaboration de critères écologiques pour les appels d'offres pour le parc automobile de l'État et des communes, etc) ;
- Mesures prises par l'État pour diffuser aux acteurs du marché les informations sur les mécanismes de promotion de l'efficacité énergétique et les cadres financiers et juridiques

adoptés en vue d'atteindre l'objectif national indicatif en matière d'économies d'énergie fixé et mesures prises pour garantir que les acteurs du marché mettent en place des conditions et des incitations propres à permettre un renforcement de l'information et du conseil sur l'efficacité énergétique dans les utilisations finales ;

- Liste des mesures et instruments existants et nouveaux visant à promouvoir les objectifs de la directive 2010/31/CE du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte). Il s'agit en tout de vingt-cinq mesures couvrant tous les secteurs, et une description détaillée de ces mesures avec les secteurs concernés, leurs impacts tant énergétique que financier se trouvent dans le plan d'action.

Tableau 9 : Objectifs 2010 et 2016 en matière d'efficacité énergétique

	Objectif 2010	Objectif 2016
Objectif PAEE II	7,59%	14,06%
Objectif directive	3,00%	9,00%

Source : Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

L'analyse du deuxième plan dégage comme conclusions que le Luxembourg a dépassé nettement l'objectif intermédiaire de 3% fixé pour 2010, d'une part, et que des mesures nationales permettent nettement de dépasser l'objectif de 9% fixé pour 2016, d'autre part.

Après une analyse et une évaluation approfondies en 2011 dans le contexte de l'établissement du deuxième PAEE, **l'objectif national indicatif à l'horizon 2016 a pu être révisé à la hausse pour enfin représenter 14,06%**. Les objectifs pour 2020 sont repris à la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/CE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE. Le Luxembourg a entamé les travaux de transposition et est en train d'analyser les différents aspects de la mise en place d'un mécanisme d'obligation en matière d'efficacité énergétique.

4.3.3.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

Les principales mesures et actions entreprises récemment dans le contexte de l'amélioration de l'efficacité énergétique sont brièvement reprises ci-après.

Le règlement grand-ducal du 5 mai 2012 modifiant 1. le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation; 2. le règlement grand-ducal du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels, qui a été approuvé par le gouvernement en 2011, a été publié en mai 2012. La modification du règlement grand-ducal fixe à côté de quelques précisions/modifications de différents facteurs et exigences d'ordre technique un échéancier clair pour une amélioration des exigences en matière de performance énergétique dans le domaine des bâtiments d'habitation neufs ainsi que pour certaines extensions de bâtiments d'habitation existants et l'obligation de publication d'informations sur la performance énergétique lors de la location/vente des bâtiments. Cette modification tient compte de l'échéancier de la directive 2010/31/UE en ce qui concerne les bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle.

Les travaux pour l'établissement d'un plan national visant à accroître le nombre de bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle ont été lancés en 2012. L'établissement de ce plan est requis par la directive 2010/31/UE et est en voie d'être finalisé.

Le règlement grand-ducal du 26 décembre 2012 relatif à la production d'électricité basée sur la cogénération à haut rendement a été publié en décembre 2012. Le règlement grand-ducal procède à

un alignement de la réglementation nationale en matière de cogénération aux dispositions de la directive 2004/8/CE et établit notamment des règles générales concernant le raccordement des installations de cogénération aux réseaux d'électricité au Luxembourg, des règles pour la production d'énergie électrique produite à partir d'installations de cogénération dans le réseau d'électricité au Luxembourg, un système de garanties d'origine pour l'électricité issue de la cogénération à haut rendement et des rémunérations pour l'électricité produite à partir de la cogénération à haut rendement. À l'avenir le gouvernement entend favoriser davantage le développement de la cogénération à base d'énergies renouvelables prioritairement par rapport de la cogénération basée sur des sources d'énergies fossiles.

Dans le cadre de sa politique d'utilisation rationnelle de l'énergie, le gouvernement a signé un accord volontaire avec le secteur industriel qui couvre la période de 2011 à 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 un *management* énergétique, qui est tenu 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* assumera un rôle de coordination, de suivi des données livrées par les entreprises et une mission d'information, de conseil et de sensibilisation.

Le gouvernement a réalisé, en collaboration avec l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) et les gestionnaires de réseaux de distribution, une étude sur l'introduction de systèmes intelligents de mesure qui a été finalisée au début de 2011. Les conclusions de cette étude ont été traduit dans un texte législatif par les loi du 7 août 2012 modifiant les lois modifiées du 1er août 2007 (électricité et gaz naturel) qui définit 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 au marché 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. Le début de ce déploiement généralisé est prévu pour le 1er juillet 2015 au plus tard. Au 31 décembre 2018 pour l'électricité et au 31 décembre 2020 pour le gaz naturel, au moins 95% des clients finals d'électricité respectivement de gaz naturel doivent être équipés d'un tel système de comptage intelligent. En 2012, le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur a suivi de près la préparation du déploiement généralisé du comptage intelligent au Luxembourg, effectué de façon concertée par les gestionnaires de réseaux gaziers et électriques et coordonné par l'ILR. A cet égard les gestionnaires de réseaux de distribution gaziers et électriques se sont réunis pour préparer la mise en place d'un groupement d'intérêt économique (GIE) chargé, pour le compte et au service des gestionnaires, des opérations communes liées au comptage intelligent, notamment l'achat, l'installation et l'exploitation du système central de collecte et de gestion des données et fonctionnalités du comptage intelligent, ainsi que la procédure d'achat des compteurs intelligents d'électricité et de gaz et des concentrateurs de données qui seront installés et entretenus par chaque gestionnaire dans sa zone de desserte.

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 adoptés au Conseil éducation en mai 2009 et au Conseil européen en juin 2010 et se propose comme objectif national de **maintenir durablement le décrochage scolaire en dessous de 10%**. L'objectif sera révisé en 2015 si le taux de décrochage se stabilisait en dessous des 10%.

Au Luxembourg, les chiffres résultant de l'enquête sur les forces de travail (EFT) sont soumis à de fortes variations annuelles qui sont dues à la taille limitée de l'échantillon. Aussi l'EFT ne permet en aucun cas d'identifier les élèves touchés ni les causes du décrochage. Pour combler ces lacunes le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) a développé depuis 2003/04 une étude nationale permettant de suivre le décrochage scolaire.

Tableau 10 : Statistiques sur le taux de décrochage scolaire

Étude	Année scolaire	Taux de décrochage permanent théorique
1	2003/2004	17,2%
2	2005/2006	14,9%
3	2006/2007	9,4%
4	2007/2008	11,2%
5	2008/2009	9,0%
6	2009/2010	9,0%
7	2010/2011	9,0%

Source: Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle

Définitions : La notion de 'décrocheur' s'applique aux jeunes ayant quitté l'école sans diplôme de manière définitive et ayant rejoint le marché de l'emploi, fréquentant une mesure d'insertion professionnelle ou étant sans occupation spécifique. Elle inclut également les jeunes qui, après un premier décrochage, se sont réinscrits dans une école, puis ont décroché une deuxième fois pendant la même période d'observation, sans qu'on dispose pour autant d'informations supplémentaires sur leur situation actuelle.

Les nouveaux résultats de l'étude nationale concernant l'année scolaire 2010/2011 démontrent que les politiques et mesures entamées permettent de stabiliser le décrochage scolaire en dessous de 10%. Les politiques destinées à renforcer les activités d'orientation et les programmes permettant de réintégrer l'éducation et la formation seront maintenus non seulement pour donner une deuxième chance aux décrocheurs mais aussi pour contribuer à la réduction du chômage des jeunes[49]. Un accent particulier sera mis sur la promotion de la réussite scolaire en tant que moyen pour prévenir le décrochage scolaire et pour augmenter le niveau de qualification des jeunes.

4.4.1.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

a. Réforme de l'enseignement secondaire

Le gouvernement poursuit les discussions avec les acteurs concernés sur la future réforme du lycée. Les discussions s'orientent autour de quatre grands thèmes: la progression des élèves à travers le système scolaire ; la préparation des élèves aux études supérieures ; l'enseignement des langues ; le développement de la qualité scolaire et l'autonomie des lycées.

[49] Cfr. *chapitre 3.4 Réduire le chômage de jeunes*.

Le projet de réforme actuel prévoit un meilleur encadrement, une orientation plus pertinente dans les classes inférieures, une vaste culture générale, une spécialisation progressive avec plus de choix dans les classes supérieures, des responsabilités mieux définies et des procédures précisées pour l'organisation des lycées. Un projet de loi sera déposé en avril 2013.

b. Passage de l'enseignement fondamental vers l'enseignement secondaire

De nouvelles procédures d'orientation pour le passage de l'enseignement fondamental vers les classes inférieures de l'enseignement secondaire ont été mises en place dès la rentrée scolaire 2012/2013. La nouvelle procédure renforce l'implication active des parents et améliore la transparence de la prise de décision. Les classes inférieures de l'enseignement secondaire et secondaire technique sont les classes charnières entre l'École fondamentale et les classes supérieures. Ces dernières ont pour mission la qualification pour la vie professionnelle ou pour les études supérieures. Au niveau des classes inférieures, la priorité est la consolidation et l'extension de la formation de base acquise à l'École fondamentale.

c. Formation professionnelle

La mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle, qui vise notamment à faire correspondre les qualifications à la demande du marché de l'emploi, se poursuit. Les principaux caractéristiques de la réforme permettant d'atteindre ce but sont: une formation axée sur les acquis de l'apprentissage ; la définition conjointe des compétences à atteindre par les acteurs du milieu scolaire et du milieu professionnel ; la promotion de l'alternance (apprentissage ou stages de longue durée) dans toutes les voies de la formation professionnelle.

La Maison de l'orientation a ouvert ses portes en septembre 2012 et regroupe les services de trois ministères travaillant dans l'orientation des jeunes. Il s'agit du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle avec les Centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS), le bureau régional Luxembourg de l'Action locale pour jeunes (ALJ) et la Cellule d'accueil scolaire pour élèves nouveaux arrivants (CASNA). D'autre part le Ministère du Travail et de l'Emploi y est représenté par le Service d'orientation professionnelle (OP) de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), ainsi que le Ministère de la Famille et de l'Intégration avec l'antenne centre du Service national de la jeunesse (SNJ). Le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle assure la gestion de la maison d'orientation ainsi que la coordination du comité de pilotage qui se compose des différents chefs de service. Les services travaillent en étroite collaboration lors des interventions d'orientation dans les lycées, lors de l'accompagnement de la phase de transition entre école et emploi et lors du suivi systématique des jeunes décrocheurs scolaires. Les accompagnements individuels sont proposés jusqu'au moment où une solution de formation, d'emploi ou d'occupation a été trouvée avec le jeune. Les jeunes qui viennent demander information, conseil et accompagnement trouvent ces offres au même endroit et la prise de contact avec les services est plus facile et plus rapide. Des ateliers en groupe avec intervention des différents services sont proposés afin d'aider les jeunes à établir un (nouveau) projet professionnel, de le confirmer et de le mettre en œuvre. Les interventions dans les lycées qui s'adressent aux jeunes qui se destinent à des études supérieures se font ensemble avec le Centre de documentation et d'information sur les études supérieures (CEDIES) du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. La Maison de l'orientation accueille également les adultes qui cherchent information, orientation ou accompagnement pour la validation des acquis et de l'expérience.

Afin d'offrir un service complet et holistique, une collaboration très étroite avec tous les acteurs de l'orientation et de l'intégration socio-professionnelle est indispensable. Pour améliorer le service offert aux citoyens, le comité de pilotage de la Maison d'orientation envisage d'élargir son réseau national, d'établir une collaboration avec des centres d'orientation d'autres pays européens et de développer un plan de formation continue pour le personnel d'orientation.

En avril 2009, une loi portant sur la création d'une école de la deuxième chance (E2C) a été votée. Les nouveaux locaux peuvent accueillir jusqu'à 150 jeunes adultes de 16-24 ans qui ont abandonné l'école avant d'avoir abouti à une certification reconnue. Depuis la rentrée scolaire 2012-2013, son offre scolaire est également élargie. Depuis 2009, 52% des apprenants de l'E2C ont réussi à acquérir un niveau scolaire supérieur et 48% ont pu consolider leurs connaissances et compétences certifiées dans les bulletins antérieurs.

4.4.2 Objectif « enseignement supérieur »

4.4.2.1 Objectif national « enseignement supérieur »

L'objectif national consiste à veiller à ce qu'à l'aube 2020, **66% de la population active âgée entre 30 et 34 ans ait bénéficié d'une formation relevant de l'enseignement supérieur et soit détenteur d'un diplôme de ce dernier**. Cet objectif reflète le développement économique du pays où deux emplois nouvellement créés sur trois requièrent une formation de type enseignement supérieur.

4.4.2.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

L'étudiant inscrit dans un cycle de formation et un programme reconnu relevant de l'enseignement supérieur peut bénéficier d'une aide financière pour études supérieures, qui se compose d'un prêt subsidié et d'une bourse, la pondération entre prêt et bourse se faisant sur base du revenu de l'étudiant. Ce système permet à chaque étudiant, quelle que soit son appartenance socio-économique, à poursuivre des études d'enseignement supérieur. A noter que ces aides sont « portables » en ce sens que l'étudiant luxembourgeois est libre dans le choix du lieu des études.

Tableau 11 : Evolution des aides financières accordées

Année	Nombre d'aides financières accordées
2009/10	8.562
2010/11	13.324
2011/12	14.382

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

De manière relative, c'est-à-dire le nombre d'étudiants par 1.000 habitants, le nombre d'étudiants sur base du critère de résidence et de ces chiffres « Aides financières pour études supérieures » se situe à 27,4 étudiants par 1000 habitants en 2012/13. Le nombre d'étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur luxembourgeois se situe à un niveau de 11,42. Pour 2011/12, ces ratios se situaient encore à 26,03 pour la première catégorie et à 10,73 pour la deuxième catégorie.

Etoffer l'offre de formation du type cycle court à finalité professionnelle « Brevet de technicien supérieur » constitue un autre moyen. En 2012/13, 17 formations sont proposés aux étudiants, alors qu'en 2011/12, plusieurs centaines d'étudiants étaient inscrits dans 14 formations dont 31% ont reçu le brevet de technicien à l'issue de leurs études.

Tableau 12 : Répartition des élèves en 2011/12 par domaine

Domaine	Pourcentage du total
Commerce	42,42%
Santé	26,79%
Arts appliqués	14,70%
Services	3,92%
Industrie	9,15%

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

Les investissements dans le fonctionnement de l'Université du Luxembourg se poursuivent. Le nombre d'étudiants a augmenté de 4.934 en 2009/10 à 5.177 en 2010/11 et 5.686 en 2011/12. A noter qu'en 2011/12, sur base du critère de nationalité, 47,4% des étudiants sont des étudiants de nationalité luxembourgeoise. Renvoi est fait à la traditionnelle « *credit mobility* » des étudiants luxembourgeois.

Tableau 13 : Nombre total de diplômes émis

Année	*Bachelor*	*Master*	Doctorat
2009	386	198	25
2010	518	232	45
2011	549	287	65
2012	530	266	57

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

La dotation de l'Etat pour le fonctionnement de l'université s'oriente également à la hausse: 72.000.000 euros (2009), 72.000.000 euros (2010), 87.600.000 euros (2011), 101.666.674 euros (2012) et 114.000.000 euros (2013). Finalement, les investissements dans l'infrastructure universitaire et de recherche à Belval (Cité des Sciences) se poursuivent avec un investissement total de 566 millions d'euros sur une période s'étalant de 2010 à 2017[50].

4.4.3 Renforcement du capital humain par l'apprentissage tout au long de la vie

Pour augmenter le niveau de qualification de la population adulte et des adolescents qui n'ont pas atteint une qualification reconnue, les mesures entamées et programmées sont les suivantes:

- le renforcement de la deuxième voie de qualification et l'école de la 2e chance ;
- la formation linguistique des adultes ;
- la promotion de la validation des acquis et de l'expérience ;
- le développement de l'éducation et de la formation des adultes ;
- l'augmentation des mesures de qualification pour les demandeurs d'emplois ;
- la promotion de l'instruction de base des adultes ;
- La construction d'une nouvelle Bibliothèque nationale afin de donner d'avoir les moyens d'accueillir et d'encadrer un public plus nombreux ;
- Le développement du réseau national bibnet.lu.

La participation des adultes à l'éducation et à la formation formelle et non formelle est très élevée au Luxembourg (68,5% selon les données les plus récentes de l'*Adult Education Survey*). Basé sur la volonté générale de se former tout au long de la vie, il s'agit maintenant de développer davantage les passerelles entre les différents systèmes de formation, d'implémenter le cadre national des qualifications qui facilitera la reconnaissance des formations ainsi que d'apporter une attention particulière à la participation des groupes vulnérables. Dans la stratégie nationale d'apprentissage

[50] Cfr. Objectif « R&D ».

tout au long de la vie, qui a été adoptée en décembre 2012 par le gouvernement et la Chambre des députés, des mesures répondant aux défis suscités ont été définies. La stratégie nationale axée sur six principes transversaux et huit mesures vise à relier les multiples initiatives existantes et à donner une visibilité supérieure à la politique nationale du Luxembourg.

Dans ce cadre, les moyens de la BnL en tant que coordinateur national, du Consortium Luxembourg et du réseau bibnet.lu seront renforcés pour étoffer l'offre documentaire sur support numérique ainsi que les infrastructures informatiques et interfaces nécessaires à cet effet.

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

En matière d'approche horizontale et transversale, tous les efforts entrepris par les mesures figurant sous l'objectif national « emploi » et sous l'objectif national « éducation » sont autant de mesures qui contribuent, ensemble avec les mesures figurant ci-dessous, à favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté.

Le gouvernement luxembourgeois soutient les conclusions du Conseil européen par l'objectif de favoriser l'inclusion sociale en réduisant la pauvreté 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.

Il ressort de la publication «Regards sur les familles monoparentales» du STATEC que les familles monoparentales sont particulièrement exposées au risque de pauvreté. En 2011, 45,5% de ces ménages ont des revenus se situant en-dessous du seuil de pauvreté alors que pour l'ensemble des ménages avec enfants dépendants, le taux de pauvreté est de 17,3%. En 2011, la personne de référence pour 84,2% des ménages monoparentaux est une femme. L'emploi à temps plein est la forme d'activité la plus largement répandue: dans 60,3% des ménages de deux adultes avec enfants dépendants, la personne de référence exerce un emploi à temps plein, tandis que le pourcentage de temps plein dans les ménages monoparentaux n'est que de 44,4% en 2011. En ce qui concerne le temps partiel, il concerne 29,9% des ménages monoparentaux en 2011, contre seulement 20,9% des ménages de deux adultes avec enfants à charge et 4,3% des ménages isolés (personnes vivant seules). Dans les ménages monoparentaux, la proportion des personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail atteint près de 16% en 2011, alors que pour l'ensemble des ménages avec enfants elle n'est que de 3,2% en 2011.

Considérant ces statistiques, trois des quatre mesures dans le cadre de cet objectif national revêtent une importance particulière pour les femmes et les familles monoparentales. La réalisation de l'objectif est supportée par les quatre premières mesures ci-après et les mesures figurant sous l'objectif national « emploi ». L'exécution de la loi sur l'aide sociale permet de maintenir la bonne performance du Luxembourg pour l'indicateur de la déprivation matérielle.

Par la cohérence des politiques de toutes les mesures du PNR, le Luxembourg vise à **réduire le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou d'exclusion sociale de 6.000 personnes à l'horizon 2020**.

Tableau 14: Evolution de l'indicateur « Risque de pauvreté et d'exclusion sociale » pour le Luxembourg (2008-2011)

	Risque de pauvreté et d'exclusion sociale				Risque de pauvreté après transferts sociaux				Privation matérielle sévère				Personnes vivant dans un ménage à faible intensité de travail			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
%	15,5	17,8	17,1	16,8	13,4	14,9	14,5	13,6	0,7	1,1	0,5	1,2	4,7	6,3	5,5	5,8
1000 pers.	72	85	83	84	62	71	71	68	3	5	3	6	18	24	22	24

Source: Eurostat

4.5.2 Principales mesures pour atteindre l'objectif national

a. Continuation de la politique de l'offre de structures d'accueil socio-éducatif pour enfants

L'existence d'une offre de services d'accueil socio-éducatif pour enfants âgés de 0 à 12 ans a notamment pour objectif de briser le cercle de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté par la mise à disposition d'une offre adaptée aux enfants exposés au risque de pauvreté. En effet, l'éducation et l'accueil de la petite enfance constitue un moyen efficace de développer des bases pour l'apprentissage ultérieur, de prévenir des abandons scolaires et de soutenir la diversité sous toutes ses formes. La mesure contribue à l'inclusion sociale des enfants et à la cohésion sociale au niveau de la société multiculturelle luxembourgeoise. Elle vise la continuation quantitative et qualitative de l'offre de structures d'accueil socio-éducatif pour enfants afin de faciliter aux parents l'accès à un emploi, donc à une source de revenus.

L'offre de places agréées dans les services d'éducation et d'accueil d'enfants (42.346 places au 31.12.2012) a progressé de 11,93% de l'année 2011 à l'année 2012. L'évolution des différents types de structures est présentée dans le tableau suivant.

Tableau 15 : Evolution des différents types de structures (31.12.2012)

Situation au 31.12.2012	Places en 2011	Places en 2012	Différence de 2011 à 2012	Progression de 2011 à 2012
Maisons Relais pour enfants	27.401 places	30.007 places	2.606 places	9,51 %
Foyers de jour, Crèches, Garderies conventionnés	2.069 places	2.058 places	-11 places	-0,53 %
Foyers de jour, Crèches, Garderies commerciaux	5.793 places	7.426 places	1.633 places	28,19 %
Assistance parentale	2.570 places	2.855 places	285 places	11,09 %
TOTAL	37.833 places	42.346 places	4.513 places	11,93 %

Source: Ministère de la Famille et de l'Intégration/Service Conciliation Vie Familiale Vie Professionnelle

L'indicateur national pour suivre la mise en œuvre de cette mesure est l'évolution du nombre de places dans les structures d'accueil socio-éducatif pour enfants, et la mesure sera dotée d'un budget annuel approximatif de 197 millions d'euros.

b. Sensibilisation des parents bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti (RMG) en vue de l'utilisation du « chèque-service accueil »

Selon les données du Service national d'action sociale (SNAS), le nombre de ménages bénéficiaires d'une prestation en vertu de la loi RMG, comprenant un ou plusieurs enfants de moins de 13 ans, s'élevait à 2.425 au 31 décembre 2012. En ce qui concerne ces personnes, le SNAS a contribué à la sensibilisation en vue d'utiliser le chèque service accueil lors des réunions d'information et un total de 86 personnes s'est vu attribuer au cours de l'année 2012 la note d'information dédiée à son utilisation. Le dispositif est de plus en plus connu par les personnes concernées, ce qui explique la réduction du nombre de notes par rapport à l'année précédente. Dans le cadre de leur mission, les Services régionaux d'action sociale participent également à l'effort continu de sensibilisation et en 2012, 28 personnes ont ainsi été invitées explicitement à l'utilisation de la prestation en question. Dans le cadre de leurs missions, les Offices Sociaux ont également participé à l'effort continu de sensibilisation.

En janvier 2013, 1.937 enfants pouvant bénéficier d'avantages spéciaux prévus dans le cadre du Chèque service accueil (CSA). 78,5% (1.521 enfants) sont issus d'un ménage bénéficiaire du RMG. 21,5% (416 enfants) ont été identifiés comme étant exposés au risque de pauvreté par les services sociaux.

Grâce à l'effort continu de sensibilisation et à l'augmentation du nombre de structures d'accueil socio-éducatif pour enfants, une diminution de 30% du nombre de parents non disponibles pour une activation indemnisée, au motif de garde d'enfants, a pu être observée par le SNAS. Une analyse plus approfondie des caractéristiques de ces personnes dispensées fait ressortir un pourcentage élevé (64%) de femmes vivant seules avec leur(s) enfant(s).

Etant donné qu'il s'agit d'une mesure dont la mise en œuvre se fait de manière continue dans le cadre des missions des organismes impliqués, un budget spécifique à la mesure n'est pas prévu.

c. Augmentation du taux d'activation dans le cadre du dispositif du RMG

L'activation dans le cadre du dispositif du RMG est un des piliers de la politique d'inclusion active à l'échelon national luxembourgeois[51]. Il ressort des statistiques administratives établies par le SNAS que, après une progression annuelle prononcée depuis 2007 et un pic fin 2011, le nombre de personnes bénéficiaires du RMG non dispensées des activités d'insertion professionnelles (AIP) a diminué en cours de l'année 2012[52]. Suite à une augmentation manifeste durant quatre ans, la croissance du nombre d'AIP s'est atténuée au courant de l'année 2012[53]. Cependant, le renforcement soutenu de l'activation s'est traduit par un accroissement important du taux d'activation qui était déjà en augmentation depuis 2009 (2009: 61,5% ; 2010: 62,3% ; 2011: 63,3% ; 2012: 68,9%). L'ambition étant d'augmenter jusqu'au 31 décembre 2014 ce taux d'activation de 2 unités par rapport au taux retenu pour 2010, le constat que cet objectif est

[51] Pour plus d'information sur les éléments clés de la politique d'inclusion active mise en œuvre au Luxembourg depuis 1999 voir le Rapport social national 2012 - III.3. L'inclusion active dans le cadre du dispositif d'assistance sociale «Revenu Minimum Garanti».
[52] 2007: 1288 ; 2008: 1425 ; 2009: 1845 ; 2010: 1987 ; 2011: 2180 ; 2012: 2018.
[53] 2007: 835 ; 2008: 925 ; 2009: 1134 ; 2010: 1239 ; 2011: 1380 ; 2012: 1391.

temporairement atteint voire dépassé favorise la continuation des efforts ciblés en vue de l'objectif à l'horizon 2020 qui, pour rappel, sera défini au vu des résultats de l'examen à mi-parcours du PNR.

Etant donné qu'il s'agit d'une mesure dont la mise en œuvre se fait de manière continue dans le cadre des missions des organismes impliqués, un budget spécifique à la mesure n'est pas prévu. Le renforcement des moyens qui soutiennent cet objectif, avec focalisation sur les ressources humaines des Services régionaux d'action sociale, a été maintenu.

d. 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 gouvernement, à travers le Service National de la Jeunesse (SNJ), s'est investi dans la problématique des jeunes défavorisés et plus particulièrement les jeunes qualifiés « NEET » (*Not in Education, Employment or Training*), et a agi sur les trois axes suivants:

- Axe 1: Le développement d'une plate-forme d'activation et d'information

  Depuis 2012, le FSE soutient l'adaptation du portail aux besoins des jeunes défavorisés[54]. Ainsi, une refonte complète de la page d'accueil a été réalisée et de nombreux modules et outils ont été ajoutés, permettant un accès plus facile aux informations pour des jeunes qui sont peu qualifiés. Ces efforts vont être continués en 2013 afin d'informer en détail sur différents métiers, sur les services d'orientation et d'accompagnement et leurs opportunités pour faire les premiers pas dans le monde du travail. Avec un budget de 350.000 euros, les modules suivants ont été ou seront réalisés:

  - adaptation de la page d'accueil aux jeunes peu qualifiés (réalisé en 2012) ;
  - préparation aux entretiens d'embauche, module « bewerbungstraining.anelo.lu » (réalisé en 2012) ;
  - *job-City*, un module d'information sur les métiers sous forme d'un jeu interactif et travaillant primairement avec des images ;
  - réalisation d'une série de sept de films sur différents métiers ;
  - auto-évaluation des compétences, permettant aux jeunes de travailler sur leur CV en recourant à des exercices et activités et ceci en toute autonomie ou avec un professionnel.

  Une nouvelle demande auprès du FSE a été retenue et permettra de financer des outils qui s'adressent aux professionnels qui travaillent avec les jeunes défavorisés. Il s'agit d'un portfolio électronique, auquel un jeune peut donner accès à son encadrant, qui aura ainsi une vue globale des documents, démarches et antécédents de son client. Un autre aspect du projet ANELO-PRO (budget 2013-2015: 608.260 euros) sera un module de certification de compétences acquises dans un contexte non-formel s'adressant en premier lieu aux organisations de jeunesse, qui pourront attester à leurs jeunes les efforts entrepris.

  Le projet de la Maison de l'orientation[55] a été réalisé et les locaux ont été inaugurés en septembre 2012. Les services présents (ADEM-OP, CEDIES, CPOS, bureaux régionaux de l'ALJ et du SNJ) se concertent de façon régulière sur les projets communs à réaliser, tel des sessions d'information à destination des jeunes actifs ou des interventions dans les écoles.

[54] Pour plus de détails: www.anelo.lu
[55] Cfr. *chapitre 3.4 réduire le chômage des jeunes* et *chapitre 4.4.1 Objectif décrochage scolaire.*

Suite à l'évaluation des sessions d'information régionales, qui se sont adressées aux jeunes et à leurs parents en 2012 (500 participants), le SNJ entend développer de nouvelles pistes d'activation sous le label « *Level Up* ». Ces projets s'adressent prioritairement aux jeunes NEET et se focalisent sur les axes suivants: la mobilité internationale, le *coaching* par des pairs et des ateliers favorisant l'esprit d'entreprise. Les sessions d'information vont être organisées de manière plus ciblée et adaptée aux réalités locales. Le budget disponible pour les projets *Level Up* est de 42.000 euros.

- Axe 2: Maintien des capacités du Service Volontaire d'Orientation (SVO)

Depuis 2011 les capacités d'accueil ainsi que les moyens investis ont été renforcés conséquemment. Ainsi le SNJ a pu accueillir et encadrer en 2012, dans le cadre du SVO, +78% de jeunes de plus qu'en 2011[56]. Bien que le nombre de candidats soit beaucoup plus élevé (2,29 fois le nombre d'accueil effectif en 2012)[57], les capacités maximales de ce programme sont atteintes tant au niveau des organisations d'accueil qu'au niveau de l'encadrement presté par le SNJ. Le budget prévu pour 2013 est de 2.945.000 euros.

- Axe 3: Mieux connaître les jeunes NEET

Suite aux concertations entre administrations publiques concernées, le SNJ a commandité un rapport sur les jeunes en situation précaire lors de leur transition vers la vie active auprès de l'Université de Luxembourg. La parution du rapport est prévue pour 2013. Les résultats de ce rapport constituent un élément dans la stratégie du SNJ pour mieux chiffrer et analyser le phénomène des NEET au Luxembourg. En 2013, une étude de faisabilité concernant les données administratives suivra afin de vérifier si une étude longitudinale à grande échelle pourra être réalisée en 2014. 7.000 euros sont attribués à la première phase de ce projet (étude de faisabilité).

e. La loi sur l'aide sociale

Au cours de l'année 2012, les trente Offices Sociaux ont dispensé des secours financiers pour un montant total de 2.319.500 euros. Il ressort de l'analyse des secours financiers que l'aide accordée pour subvenir au coût du logement représente avec 26,61% la catégorie la plus importante. Ces chiffres confirment le poids que représentent les coûts du logement dans les budgets des ménages exposés au risque de pauvreté. Les aides pour les besoins quotidiens de la vie se chiffrent à 14,64% et les aides pour frais de santé à 15,41%. Les aides accordées pour frais d'électricité, de gaz, d'eau et de mazout se chiffrent à 8,98% et ces frais accessoires au logement constituent également des dépenses importantes dans le budget des ménages.

Cette mesure sera dotée d'un budget annuel approximatif de 17 millions d'euros (dont 50% sont à charge de l'Etat et 50% à charge des communes). Le montant inclut les frais pour secours financiers pour la population cible et les frais de personnel et de fonctionnement des Offices Sociaux.

Le système du Tiers payant social prévu dans la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé est entré en vigueur le 1er janvier 2013. Le Tiers payant social s'adresse à des personnes assurées se trouvant dans une situation précaire établie par l'Office Social compétent au moyen d'une attestation limitée dans le temps. Ces personnes peuvent bénéficier, dans le cadre

[56] Accueil de 287 jeunes en 2012 et 161 en 2011.
[57] 658 inscriptions en 2012.

de l'aide sociale, d'une prise en charge directe des frais qui s'appliquent aux prestations prévues dans les nomenclatures des actes et services des médecins et médecins-dentistes.

f. Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020

En janvier 2013, le gouvernement a adopté la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020. La stratégie a été présentée en mars 2013 à la Commission de la famille, de la jeunesse et de l'égalité des chances de la Chambre des Députés. Cette stratégie repose sur le document «Exclusion sociale liée au logement et au sans-abrisme: d'un état des lieux vers une stratégie nationale» élaboré par la plateforme de collaboration lancée en 2011 à l'issue de consultations avec la société civile et les partenaires sociaux dans le cadre du PNR de la stratégie Europe 2020. La plateforme est composée de représentants des ministères concernés, du SYVICOL, des communes et des organisations non gouvernementales. La stratégie nationale repose sur le principe du « logement d'abord » (*housing first*) et elle préconise une approche globale de la personne sans-abri en prenant en compte ses besoins sociaux, psychologiques et médicaux.

La stratégie vise les quatre objectifs suivants, à atteindre d'ici 2020: fournir des logements privatifs, stables et adaptés aux personnes qui sont des sans-abri de longue durée, aux personnes vivant dans des logements précaires et inadéquats et aux personnes sortant d'institutions ; réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence ; prévenir le sans-abrisme ; consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance. La stratégie comporte en tout quatorze actions à mettre en œuvre afin d'atteindre ces objectifs. Chaque action renseigne le ministère responsable, la liste des organismes partenaires, le calendrier ainsi que des indicateurs de mise en œuvre.

4.5.3 Stratégie nationale d'intégration des Roms dans le cadre de l'UE

Au cours du deuxième semestre de 2012, le Ministère de la Famille et de l'Intégration, en étroite collaboration avec l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et un comité de pilotage composé de représentants de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), le CEPS-INSTEAD, la Commission des Droits de l'Homme et le Conseil national des étrangers, a chargé une consultante indépendante de la réalisation d'une étude sur la situation des Roms se trouvant légalement sur le territoire au Luxembourg. Les résultats de cette étude seront disponibles au cours de l'année 2013.

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 aussi 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 de la stratégie Europe 2020.

En ce qui concerne le programme « Compétitivité régionale et emploi 2007-2013 (CRE)» - volet FEDER des efforts ont été faits pour soutenir les objectifs européens et les objectifs 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 totaux de 78 millions euros éligibles dont 23 millions euros de fonds communautaires cumulés sur la période de programmation 2007-2012 au niveau des priorités du PNR luxembourgeois et de la stratégie Europe 2020. Ces investissements en ligne avec les objectifs du PNR correspondent à 93,4% de l'enveloppe FEDER CRE du Luxembourg pour la période de programmation 2007-2013. Ainsi 47 projets ont été cofinancés dans le domaine de la recherche et de l'innovation par le FEDER pour un montant de 16 millions euros (priorité 1-objectif 1) et 11 projets dans le domaine de l'énergie renouvelable pour un montant de 7 millions euros (priorité 2-objectif 3).

Les thèmes des programmes de la coopération territoriale européenne (CTE) ont été définis sur base de la stratégie Europe 2020. En ce qui concerne les projets transnationaux et interrégionaux avec participation luxembourgeoise approuvés dans les programmes INTERREG B et C, les domaines d'intervention principale par rapport au PNR sont le domaine de la «R&D» et le domaine «Changement climatique et énergie» avec cinq respectivement douze projets pour un montant FEDER total de 4,7 millions euros (montant approuvé en faveur du partenaire luxembourgeois).

5.2 Programmation de la nouvelle période 2014-2020

Pour le cadre stratégique commun 2014-2020, et suivant les recommandations de la Commission européenne, l'Autorité de gestion du FEDER propose de concentrer ses interventions à un nombre limité de priorités, telles que le renforcement de la compétitivité des PME luxembourgeoises, la recherche et l'innovation. Par ailleurs, il est nécessaire d'investir dans la protection de l'environnement et la promotion de l'utilisation rationnelle des ressources ainsi que de soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO_2 dans tous les secteurs.

Les domaines d'intervention proposés par le Luxembourg sont cohérents avec une prise de position de la Commission européenne et prendront en compte ses recommandations et assureront une continuité avec la période de programmation actuelle, déjà en ligne avec la stratégie Europe 2020.

6. Questions institutionnelles et rôle des parties prenantes

6.1 Coordination de la distribution des ressources de l'espace

En vue de favoriser une utilisation plus efficace des ressources et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, il convient d'assurer la coordination de la distribution des ressources de l'espace et de ses fonctions avec les effets sur les ressources primaires (eau, énergie, biodiversité, etc.) ainsi que d'optimiser les liens entre les fonctions diverses d'espace. Les instruments sont les plans sectoriels en élaboration: Plans sectoriels Transports, Logement, Zones d'activités économiques, Grands ensembles paysagers, les projets de reconversion (Belval-Ouest/Mersch), ainsi que les processus coopératifs dans le cadre des conventions Etat-Communes qui visent une prise en compte simultanée et équitable des impératifs essentiels au développement des villes et espaces urbains, par une coopération entre l'Etat, les acteurs locaux, les habitants et les acteurs économiques et par une approche multisectorielle :

- Le Plan directeur sectoriel Logement (PSL) a pour principal objectif de stimuler la construction de logements, en mettant plus particulièrement l'accent sur les centres urbains qui sont bien desservis par les transports collectifs et autres services publics. Il définit la croissance du nombre de logements, plus forte dans les communes urbaines que dans les communes rurales. Des densités de logement minimum et maximum sont ensuite définies pour chaque commune en fonction de sa catégorie. Les principaux instruments de mise en œuvre sont les plans d'aménagement généraux (PAG) et les plans d'aménagement particuliers (PAP). Afin d'éviter un aménagement local désordonné, toutes les communes devront délimiter des zones d'urbanisation prioritaires. En outre, le PSL constitue une réserve d'environ 500 hectares de terrains qui seront acquis par les autorités pour des projets d'envergure pour l'habitat répondant à des critères écologiques et sociaux spécifiques, de façon à limiter la pénurie de logements abordables. Jusqu'à 44.000 habitants devraient bénéficier des logements ainsi créés.
- Le Plan directeur sectoriel Transports (PST) décrit les projets et mesures relevant de la politique des transports qui nécessitent un cadre réglementaire. Il définit des instruments juridiques pour la mise en place d'un système de gestion du stationnement dans l'ensemble des zones urbaines et pour la promotion de la mobilité douce. Le PST réserve également des terrains pour de nouvelles infrastructures de transport. Il fixe des priorités en ce qui concerne les grands projets d'infrastructure dans le domaine des transports, en mettant l'accent sur les transports en commun.
- Le Plan directeur sectoriel Zones d'activités économiques (PSZAE) a pour principal objectif de façonner le développement économique en tenant compte des objectifs d'aménagement du territoire. Il réserve quelque 550 hectares de terrains supplémentaires au développement de l'artisanat et des activités industrielles d'ici à 2030. Le PSZAE définit les zones d'activités économiques nationales et régionales et accorde la priorité à l'extension des zones existantes ; charge les communes de modifier l'affectation de certaines zones non adaptées au développement d'activités économiques ; et impose des prescriptions et critères écologiques stricts, en accord avec les objectifs nationaux d'aménagement du territoire, pour les nouvelles zones d'activités économiques.
- Le Plan directeur sectoriel Paysages (PSP) définit un cadre de planification et de gestion des paysages afin de préserver ces derniers ainsi que la qualité de vie et les écosystèmes. Il délimite des zones de conservation, oriente l'aménagement des

paysages ruraux et définit des ceintures vertes entre les grandes zones urbaines afin de limiter l'étalement des villes.

- Le projet de loi concernant l'aménagement du territoire est actuellement à l'ordre du jour du Conseil d'Etat pour le deuxième avis complémentaire. Ce projet introduit l'instrument des conventions entre l'Etat et des communes. L'objectif est d'élaborer des instruments juridiques pour améliorer la mise en œuvre des mesures d'aménagement du territoire. Les procédures de consultation seront simplifiées et accélérées grâce à la consultation simultanée de plusieurs organes. Le droit de préemption de l'État sera élargi et la loi sur l'expropriation sera modifiée de façon à limiter les possibilités de spéculation: en l'occurrence, le prix applicable à tout bien immobilier susceptible d'expropriation sera fixé à un an précédant le jour de la publication au Mémorial de la décision du gouvernement en conseil de transmettre le projet de plan directeur sectoriel aux communes concernées, et les ajustements opérés par la suite ne pourront pas être supérieurs à l'évolution générale du prix des terrains.

6.2 Appropriation nationale

Le gouvernement veille à ce que les réformes prises dans le cadre du PNR soient élaborées à la suite de consultations étendues, dont une liste non exhaustive se trouve ci-dessous:

- Débat de consultation le 29 mars 2012 à la Chambre des Députés sur le PNR ainsi que sur les orientations de la politique budgétaire à la lumière du semestre européen[58] ;
- Dans le cadre du projet de coopération européen *EU2020 going local*, dont le gouvernement est partenaire en collaboration avec le syndicat Pro-Sud, un échange des bonnes pratiques a eu lieu entre 2010-2012 avec les régions européennes partenaires sur l'énergie et le transport durable. Un groupe de travail a été créé par le gouvernement. L'utilisation des indicateurs, tant au niveau européen que local, ainsi que la création de liens avec les budgets locaux, seront explorées sur base de l'expérience des partenaires suédois. Une *report card* permettant la visualisation des résultats attendus et obtenus sera testée pour établir des liens entre les échelles européenne et locale.
- Consultation des partenaires sociaux au Conseil économique et social (4 octobre 2012), dont l'objectif consistait notamment à permettre aux partenaires sociaux de faire part au gouvernement de leurs vues quant aux cinq recommandations adressées au Luxembourg dans le cadre du semestre européen ainsi que de leurs propositions en vue du semestre européen 2013[59].
- Convocation des représentants la société civile (21 février 2013) pour leur permettre de faire part au gouvernement de leurs vues concernant les recommandations 2012-2013 adressées au Luxembourg ainsi que de leurs propositions pour le PNR 2013.

6.3 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. Plusieurs outils de communication sont mis à contribution, dont des évènements publics jouissant d'une grande visibilité dans les médias (citons à titre d'exemple le colloque « En route vers Lisbonne/Luxembourg 2020 »[60]).

[58] Pour plus de détails : http://www.odc.public.lu/actualites/2012/03/debat_PNR_2012/index.html
[59] Pour plus de détails : http://www.odc.public.lu/actualites/2012/10/Consultation_CES_CSR_2012_2013/index.html
[60] Pour plus de détails : http://www.odc.public.lu/actualites/2010/12/colloque_Luxembourg_2020/index.html

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 eu tendance à ne pas suffisamment tenir compte des spécificités nationales du Luxembourg[61], et divers indicateurs-clé de la stratégie Europe 2020 posent également problème à l'heure actuelle. Il s'est donc avéré opportun d'élargir le suivi statistique au niveau national et de publier annuellement un tableau de bord national de la compétitivité. Dans l'édition la plus récente de ce tableau de bord, publiée par l'Observatoire de la compétitivité en octobre 2012, le Luxembourg se classe selon l'indicateur composite calculé en 11ème place au sein de l'UE-27[62].

[61] A titre d'exemple, l'indicateur «taux d'emploi» est un concept purement national. Or, l'emploi intérieur au Luxembourg comprend environ 40% de travailleurs frontaliers.
[62] Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, Bilan Compétitivité 2012, Luxembourg, octobre 2012
Pour plus de détails : http://www.odc.public.lu/publications/perspectives/PPE_025.pdf

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur
Direction générale Compétitivité
Observatoire de la compétitivité

19-21 Boulevard Royal
L-2449 Luxembourg

Tél. +352 2478 8403
Fax +352 26 86 45 18

info@odc.public.lu
www.odc.public.lu

Luxembourg, avril 2013

COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 315 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015

{SWD(2012) 315 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne[2],

vu les résolutions du Parlement européen[3],

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission européenne de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres[4], qui forment ensemble les «lignes directrices

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 COM(2012) 315 final.
3 P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.
4 Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.

intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme du Luxembourg pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2011-2014.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[5] dans lequel le Luxembourg n'est pas mentionné parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(6) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(7) Le 27 avril 2012, le Luxembourg a présenté son programme de stabilité 2012 pour la période 2012-2015 et son programme national de réforme pour 2012. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité pour 2012 effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires du programme est plausible. En particulier, le scénario du programme pour 2012 et 2013 est très proche des prévisions établies par la Commission au printemps 2012. Les projections en matière de déficit à moyen terme s'inscrivent dans le cadre d'un scénario de croissance un peu optimiste, supérieur au taux de croissance potentiel mais bien en deçà des taux historiques moyens. L'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme est de ramener le déficit de 1,5 % en 2012 à 0,9 % en 2014 grâce à un ensemble de mesures d'assainissement d'environ 1,2 % du PIB et de fournir une plus grande marge de manœuvre en cas de chocs négatifs. Le programme confirme l'objectif à moyen terme (OMT) précédent d'un excédent structurel de 0,5 %. Cet OMT ne saurait toutefois être considéré comme satisfaisant au regard des dispositions du pacte de stabilité et de croissance dans la mesure où, sur la base des politiques et projections actuelles, il ne semble pas tenir suffisamment compte des passifs implicites liés au vieillissement, bien que la dette soit inférieure à la valeur de référence fixée dans le traité. En outre, selon les prévisions établies par la Commission au printemps 2012 et

[5] COM(2012) 68 final.

sur la base du solde budgétaire structurel (recalculé) dans le programme, le Luxembourg devrait s'écarter de manière significative de son propre OMT dès 2012. Le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait largement dépasser le critère des dépenses tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance. La dette publique brute, qui s'élève à 20 % du PIB, est inférieure à la valeur de référence fixée dans le traité.

(9) Le 20 janvier 2012, le gouvernement luxembourgeois a adopté un projet de loi de réforme du régime de retraite tant pour le secteur privé que pour le secteur public. La réforme devrait introduire certains mécanismes correcteurs en cas d'évolution défavorable de la situation financière du régime et modifie la méthode de calcul très généreuse des prestations. Toutefois, la mise en place de la nouvelle méthode de calcul sera échelonnée sur une très longue période (40 ans). En outre, les possibilités de retraite anticipée demeurent largement inchangées et aucune mesure n'a été proposée afin d'établir un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie. D'une manière générale, bien que les mesures prises par le Luxembourg aillent dans le bon sens, la réforme proposée ne semble pas offrir une garantie suffisante quant à la viabilité à long terme des finances publiques.

(10) En janvier 2012, le parlement national a adopté une loi visant à limiter l'application de l'indexation automatique des salaires entre 2012 et 2015, afin de renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Néanmoins, hormis une éventuelle modification de l'indice de référence, le gouvernement n'a annoncé aucun autre projet visant à réviser de manière permanente le système de fixation des salaires. Si la productivité du Luxembourg est actuellement très élevée, les possibilités pour l'améliorer encore sont de plus en plus limitées. Une révision permanente du système de fixation des salaires, réalisée en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, est nécessaire pour préserver la compétitivité de l'économie luxembourgeoise à long terme.

(11) Le Luxembourg a pris un certain nombre de mesures pertinentes et crédibles pour lutter contre son taux de chômage relativement élevé chez les jeunes. Toutefois, en vue de faciliter l'intégration des jeunes sur le marché du travail, il est nécessaire d'élaborer une stratégie cohérente afin, entre autres, de renforcer la coopération entre les municipalités et d'améliorer l'efficacité des services de l'emploi. Les jeunes demandeurs d'emploi, notamment ceux ayant un faible niveau d'études, devraient également bénéficier d'investissements supplémentaires dans l'éducation et la formation.

(12) Le Luxembourg devrait éprouver de la difficulté à atteindre son objectif en matière de réduction des émissions des gaz à effet de serre pour 2020. Selon les dernières projections pour 2020 fondées sur les mesures existantes, le pays devrait augmenter ses émissions dans les secteurs non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de 9 % entre 2005 et 2020, alors que son objectif était de les réduire de 20 %. Le secteur des transports routiers est la principale source d'émissions et présente un potentiel de réduction considérable à cet égard. Le prix des carburants destinés aux transports, qui reste l'un des plus bas de l'UE, encourage le «tourisme à la pompe» et induit des externalités négatives sous forme de pollution et d'encombrements routiers. Il est nécessaire de prendre des mesures complémentaires

afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Dans le cas contraire, de coûteux mécanismes de flexibilité devront être utilisés.

(13) Le Luxembourg a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, ainsi que la mise en œuvre de ceux formulés en 2011, ont trait à l'amélioration de la compétitivité, à la promotion de l'emploi et au renforcement de la stabilité financière. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements souscrits au titre de ce pacte et a pris en compte les résultats de cette évaluation dans les recommandations.

(14) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a effectué une analyse complète de la politique économique du Luxembourg. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable au Luxembourg, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(15) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité du Luxembourg et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[6],

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à préserver une situation budgétaire saine en corrigeant tout écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) qui garantit la viabilité à long terme des finances publiques, en tenant compte en particulier des passifs implicites liés au vieillissement; à cette fin, à renforcer et à mettre en œuvre rigoureusement la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien définies, pour l'année 2013 et au-delà, notamment en respectant le critère des dépenses;

2. à renforcer l'incidence de la réforme des pensions proposée en accélérant la mise en œuvre de mesures visant à freiner les dépenses liées à l'âge, à prendre des mesures complémentaires pour accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, en particulier en réduisant le nombre de départs anticipés, et à établir un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie afin de garantir la viabilité à long terme du régime de retraite;

3. à prendre des mesures afin de réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires, afin de préserver la compétitivité de l'économie luxembourgeoise à long terme, dans un premier temps en maintenant le délai actuel d'un an entre chaque indexation au-delà de 2014 et en réduisant l'incidence de l'énergie et d'autres éléments fluctuants sur l'indice de référence;

4. à poursuivre ses efforts pour réduire le chômage des jeunes en renforçant la participation des parties prenantes et en adoptant des mesures supplémentaires en

[6] Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

matière d’éducation et de formation, en particulier à l’égard de ceux ayant un faible niveau d’études, afin de mieux aligner les compétences et les qualifications des jeunes sur les besoins du marché du travail;

5. à garantir que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de sources non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission seront respectés, notamment en intégrant les préoccupations environnementales dans le système d'imposition.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président