Études économiques de l'OCDE

Luxembourg

ÉCONOMIE



OCDE

Février 2001

© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférantes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

2000-2001

Luxembourg

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English

© OCDE 2001
Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : http://www.copyright.com/. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations 7

I. Évolution récente et perspectives à court terme 17

Activité économique 17
Emploi et chômage 20
Inflation et salaires 22
Balance des paiements 25
Perspectives 26

II. Politique budgétaire 29

Aperçu 29
Évolution récente 30
Le budget en 2000 32
Le budget en 2001 et au-delà 33
Perspectives à moyen et long terme 36

III. Progrès de la réforme structurelle 39

Croissance de la productivité 40
Marchés du travail 43
Marchés de produits 77
Conditions-cadres pour la diffusion des TIC 85
Secteur financier 88

Notes 91

Glossaire 97

Bibliographie 98

Encadrés

1. La mesure des niveaux de vie 42
2. Suivi des recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle depuis 1998 67

Tableaux

1. Demande et production : évolution récente et prévisions 18
2. Contribution de l'indexation à la hausse moyenne des salaires 24
3. Balance des paiements courants 25
4. Budget et dette des administrations publiques 33
5. Croissance de la productivité 41

© OCDE 2001

6. Personnes d'âge actif recevant une prestation associée au non-emploi 50
7. Pensions d'invalidité ou de retraite anticipée 51
8. Pensions représentatives[1] d'invalidité et de retraite, 1997 51
9. Progression des gains selon l'âge et le niveau d'instruction 53
10. Influence des enfants sur le taux d'emploi des parents, par sexe 61

Graphiques

1. Contributions à la croissance du PIB réel 19
2. Croissance du PIB réel 19
3. Emploi et chômage 21
4. Inflation 23
5. Coûts salariaux horaires standardisés 24
6. Conditions monétaires 27
7. Finances des administrations publiques 31
8. Taux d'imposition marginaux sur le revenu des ménages avant et après la réforme fiscale 34
9. Composition des recettes courantes 35
10. Vieillissement et finances publiques 37
11. Croissance de la productivité multifactorielle tendancielle 41
12. Revenu national brut par habitant, 1999 42
13. Taux de croissance de l'emploi 43
14. Évolution du chômage 44
15. Taux de chômage, 1999 44
16. Ventilation de l'emploi intérieur 45
17. Rapport emploi-population 47
18. Rapport emploi-population, par sexe et groupe d'âge, 1999 48
19. Rapport emploi-population pour le groupe âgé (55-64 ans) 49
20. Écart des rapports emploi-population entre les deux sexes 49
21. Formation professionnelle par âge, 1997 55
22. Estimations de l'âge moyen de départ en retraite 56
23. Proportion des contrats de travail de durée indéterminée, 1998 58
24. Fréquence et composition de l'emploi à temps partiel 60
25. Formation liée à l'emploi : participation et volume 64
26. Niveau d'instruction de la population âgée de 25 à 59 ans, 1999 65
27. Salaire minimum mensuel en pourcentage de la rémunération moyenne 75
28. Tarifs des télécommunications – particuliers et entreprises 78
29. Degré d'ouverture du réseau d'électricité en 2000 79
30. Coûts d'accès à l'Internet et taux de pénétration des hôtes Internet 81
31. Tarifs d'accès à l'Internet, septembre 2000 82
32. Taux de pénétration d'hôtes Internet et de serveurs sécurisés 83
33. Charges réglementaires pour l'immatriculation des sociétés 87

© OCDE 2001

STATISTIQUES DE BASE DU LUXEMBOURG (1999)

LE PAYS

Superficie totale (km^2)	2 586
Superficie cultivée (km^2)	1 274
Superficie forestière (km^2)	886
Ville principale, milliers d'habitants :	
Luxembourg, 1.3.1991	75.8

LA POPULATION

Population (milliers), 1.1.99	435.7
Densité au km^2	168
Accroissement naturel net	1 789
Solde net des migrations	4 719
Emploi (milliers) :	
Emploi intérieur total	248.3
Salariés :	231.5
Agriculture	1.6
Industrie et construction	58.4
Services	171.5
Employeurs, indépendants et emplois domestiques	16.8

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (milliards de FLux)	731.8
Produit intérieur brut par habitant ($US)	44 691
Investissements bruts fixes :	
En pourcentage du PIB	22.4
Par habitant ($US)	10 012
Origine du produit intérieur brut aux prix de base (en pourcentage) :	
Agriculture	0.7
Industrie et énergie	14.6
Construction	6.3
Autres	78.4

L'ÉTAT

En pourcentage du PIB :	
Consommation des administrations publiques	17.7
Recettes courantes des administrations publiques	47.1
Dette brute des administrations publiques	6.0
Composition de la Chambre des députés (nombre de sièges):	
Sociaux-Chrétiens	19
Socialistes	13
Démocrates	15
Autres	13
Total	60
Dernières élections : 12.6.1999	

LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable de l'euro	40.3399
Nombre d'unités monétaires de l'euro par $US, moyenne journalière :	
Année 2000	1.1108
Décembre 2000	1.0851

Note: On trouvera dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette étude a été établie à partir d'un rapport préparé par le Secrétariat pour l'examen annuel du Luxembourg par le Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement le 18 décembre 2000.

•

Après révision à la lumière de la discussion au cours de la séance d'examen, l'étude a été finalement approuvée pour publication par le Comité le 17 janvier 2001.

•

L'étude précédente du Luxembourg a été publiée en janvier 1999.

Évaluation et recommandations

La forte croissance de la production et de l'emploi se maintient

Le Luxembourg poursuit sans désemparer sa longue expansion économique, la croissance du PIB réel ayant atteint 7½ pour cent en 1999, taux nettement supérieur à la moyenne de long terme (5½ pour cent depuis 1985). Cette accélération de l'activité économique, au moment même où la croissance s'essoufflait dans l'UE, a été induite par les secteurs de services privés – notamment le transport et les communications et les services financiers – dont le dynamisme soutenu a amorti l'influence du cycle international sur l'économie. Dopée par la vigueur de l'activité économique, la croissance de l'emploi intérieur a atteint un taux record de 5 pour cent en 1999. Comme à l'accoutumée, les travailleurs frontaliers ont occupé la plupart des nouveaux postes. Le chômage a continué de décroître pour passer sous la barre des 3 pour cent. L'activité économique semble s'être encore intensifiée cette année. La croissance a été de nouveau très forte dans les secteurs de services privés, notamment les services financiers. De plus, les industries manufacturières ont opéré un redressement remarquable à la faveur de conditions plus propices sur les marchés internationaux, surtout dans l'important secteur de la sidérurgie. La croissance de l'emploi intérieur s'est accélérée pour avoisiner 5½ pour cent (en glissement annuel) ces derniers mois. Ces évolutions correspondent à une expansion de l'activité économique de l'ordre de 8 pour cent en 2000.

Mais l'inflation s'est accélérée, amplifiant les majorations de salaires indexées

L'inflation s'est nettement avivée pour atteindre près de 3½ pour cent à la fin de 2000, principalement sous l'effet de la hausse des prix du pétrole. Néanmoins, l'inflation sous-jacente a également augmenté, pour s'établir aux environs de 2 pour cent au deuxième trimestre 2000 et s'est maintenue depuis à ce niveau. Étant donné que le Luxembourg

© OCDE 2001

importe une proportion élevée des biens et services qu'il consomme, cette poussée d'inflation est imputable pour une large part à l'évolution des prix dans les pays voisins. Mais les fortes majorations de salaire au Luxembourg depuis la fin de 1999 ont également joué un rôle. Elles ont été amplifiées par les mécanismes d'indexation, qui déclenchent automatiquement un ajustement des salaires (et des prestations de sécurité sociale) dès que les hausses cumulées de l'IPC atteignent 2½ pour cent. A la suite du choc pétrolier et de la dépréciation considérable de l'euro, un seuil d'indexation a été franchi en août 1999, deux ans et demi après le précédent dépassement, puis de nouveau un autre en juin 2000. En conséquence, la progression des salaires horaires au Luxembourg a été entraînée à la hausse et se classe parmi les plus élevées d'Europe alors qu'elle était l'une des plus basses sur la période 1996-98. La loi de 1975 sur l'indexation des salaires permet de rompre le cercle vicieux des hausses de prix et de salaires en suspendant l'application de la clause d'indexation automatique en cas de difficultés économiques, mais cette disposition est rarement utilisée ; elle n'a été invoquée qu'une seule fois, lors de la dévaluation du franc luxembourgeois au début des années 80. Compte tenu des circonstances exceptionnelles requises pour suspendre l'indexation, il serait préférable d'exclure de l'indice les prix de l'énergie (comme c'est le cas en Belgique), de manière à atténuer le risque de voir la hausse des prix de l'énergie déclencher une spirale salaires-prix.

Les allégements fiscaux réduiront l'excédent des finances publiques

L'excédent budgétaire des administrations publiques a augmenté de 0.7 point de pourcentage de PIB en 1999 pour s'établir à 4.4 pour cent. Ce gain reflète principalement une baisse de la part des dépenses dans le PIB, par suite du plafonnement de la croissance de l'emploi public et de la limitation des hausses de salaire dans le secteur public. L'excédent budgétaire devrait rester inchangé en 2000, en dépit d'un accroissement des dépenses publiques d'investissement, compte tenu d'une nouvelle contraction (en pourcentage du PIB) des dépenses de retraite. Au cours de la période considérée, l'excédent budgétaire (sur la base des paiements) devrait s'amenuiser notablement pour revenir à 2½ pour cent du PIB, par suite de réductions d'impôts en faveur des ménages et des entreprises. Ces allégements fiscaux devraient avoir des effets bénéfiques

© OCDE 2001

sur le taux d'activité et sur l'attrait du Luxembourg en tant que pays d'accueil des investissements. Même si les réductions d'impôts stimuleront également la demande à un moment où l'économie affiche déjà une forte expansion, elles ne risquent guère de provoquer une surchauffe, étant donné l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre et le contenu en importations élevé des dépenses de consommation. Les réductions d'impôts n'altéreront en rien la solidité des finances publiques du Luxembourg : en 1999, la dette brute des administrations publiques ne représentait que 6 pour cent du PIB et l'actif financier net atteignait près de 30 pour cent du PIB. Ce chiffre confortable demande à être relativisé compte tenu d'engagements de retraite (régime par répartition) élevés et en forte expansion, imputables à la croissance rapide de l'emploi depuis le milieu des années 80. Si ce taux de croissance se ralentissait notablement et si de nouvelles mesures n'étaient pas prises, une très forte augmentation des taux de cotisation/des impôts serait nécessaire pour faire face aux engagements de retraite arrivant à échéance. Confrontées à ce risque, les autorités ont commandé un rapport sur le financement des retraites qui étudiera les conditions de financement de ces engagements dans le long terme et examinera l'opportunité d'aménagements éventuels, notamment un plus large recours aux fonds de pensions privés. S'engager sur cette voie entraînerait des coûts de transition, mais cela renforcerait la viabilité à long terme de la politique budgétaire du Luxembourg.

La croissance et l'inflation devraient se modérer après avoir culminé en 2000

Bien que l'on s'attende à un assouplissement de la politique budgétaire, ses effets sur l'activité seront probablement neutralisés par un ralentissement de la croissance des marchés d'exportation et par un resserrement modéré prévisible des conditions monétaires dans la zone euro. Ces facteurs conduisent à prévoir un recul du taux de croissance jusqu'aux alentours de 5½ pour cent à l'horizon 2002. L'inflation culminera probablement en 2000, aux environs de 3 pour cent, avec la répercussion du choc pétrolier et la dépréciation de l'euro, avant de redescendre aux environs de 2 pour cent en 2002. Le principal risque entourant ces prévisions est celui de voir le choc des prix de l'énergie engendrer une grave spirale salaires-prix du fait du régime d'indexation.

© OCDE 2001

De nouvelles réformes structurelles amélioreraient l'efficience économique et prépareraient mieux l'économie à endurer les chocs négatifs

L'expansion extrêmement rapide du secteur financier explique dans une large mesure les taux de croissance économique élevés et persistants enregistrés au Luxembourg depuis le milieu des années 80. Le renforcement de la croissance par rapport aux périodes antérieures a été obtenu par des gains dans le secteur des intrants productifs : la croissance de la productivité multifactorielle (PMF) a baissé. Tandis que l'expansion rapide de l'emploi a protégé les résidents contre la forte poussée du chômage qui s'est produite dans d'autres pays européens dont les structures du marché du travail sont comparables, elle ne s'est pas soldée par une augmentation significative du ratio d'emploi (national), principalement à cause d'incitations inadéquates. Ces évolutions donnent à penser qu'une réforme structurelle destinée à renforcer l'efficience économique est plus urgente que jamais, en dépit du rythme élevé de la croissance et du faible niveau du chômage observés depuis le milieu des années 80. Au demeurant, les autorités feraient bien de réformer quelques-uns des aspects des institutions du marché du travail les moins favorables pour l'emploi, notamment le niveau élevé des taux de compensation des prestations et la longueur de la période de versement (compte tenu de l'aide sociale), avant qu'ils ne puissent interagir avec un déclin durable de la croissance de l'emploi, ce qui risquerait de déclencher une forte augmentation du chômage structurel.

D'autres réformes sont nécessaires pour accroître les taux d'emploi des travailleurs âgés…

La loi de 1999 relative au Plan d'action national (PAN) pour l'emploi renfermait quelques mesures destinées à accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés, qui est faible par rapport aux autres pays, en offrant la possibilité d'une retraite anticipée progressive (à partir de 57 ans) ou d'un passage progressif au temps partiel (pour les travailleurs âgés de plus de 49 ans). Le gouvernement entend aussi répondre aux inquiétudes concernant la rentabilité du recrutement de travailleurs âgés en offrant à ceux-ci une formation à l'utilisation des technologies de l'information et, lorsqu'ils ne sont plus aussi productifs qu'auparavant, en accordant une aide financière aux employeurs et/ou, si les salaires sont réduits, aux salariés. De plus, en consultation avec les partenaires sociaux, les autorités prévoient de réformer la loi sur les pensions d'invalidité. Si elle est effec-

© OCDE 2001

tivement appliquée, cette mesure pourrait s'avérer particulièrement efficace pour relever le taux d'emploi des travailleurs âgés, lesquels sont surreprésentés parmi les titulaires de pension d'invalidité. Il faudrait aussi durcir les critères d'attribution des pensions pour retraite anticipée et/ou rendre ces pensions moins attrayantes afin de dissuader les travailleurs âgés de prendre une retraite anticipée. Les pensions de préretraite, versées aux travailleurs âgés dès l'âge de 54 ans dans des secteurs en proie à des difficultés, devraient être supprimées. Elles encouragent la cessation prématurée d'activité et instaurent un impôt sur le reste de l'économie, ce qui ralentit le transfert de ressources vers des secteurs plus productifs. Parallèlement, il faudrait relever l'âge pris en compte pour la retraite anticipée, qui peut parfois descendre à 57 ans, et/ou rendre la pension correspondante moins généreuse pour décourager les départs anticipés. L'une des solutions pour réduire la générosité de ces prestations consisterait à les abaisser en termes actuariels par rapport à une pension prise à l'âge officiel de la retraite (65 ans). Cette mesure pourrait être complétée par une augmentation actuarielle des pensions prises après l'âge officiel de la retraite. Augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés aurait aussi pour effet d'alléger le coût budgétaire du financement des retraites.

... et des femmes

Le gouvernement a également pris des initiatives pour accroître le taux d'activité des femmes, qui est aujourd'hui faible par rapport aux normes internationales. Il a instauré une formation professionnelle s'adressant exclusivement aux femmes, et les encourage à opter pour les disciplines scientifiques et techniques au cours de leurs études. Un dispositif juridique a été créé en vue d'une discrimination positive dans les entreprises privées, et il est prévu de verser des subventions aux employeurs qui recrutent des personnes du sexe sous-représenté dans certaines professions. Le gouvernement a aussi entrepris d'atténuer les obstacles à l'activité féminine dus à la difficulté de concilier les tâches familiales et la vie professionnelle. Il a instauré un congé parental et un congé familial ainsi que des subventions aux entreprises privées qui réaménagent le temps de travail pour tenir compte des contraintes familiales. En outre, le gouvernement prévoit une forte expansion des structures

© OCDE 2001

d'accueil des enfants. Qui plus est, la flexibilité du temps de travail dans les contrats à temps partiel a été accentuée, ce qui devrait élargir les possibilités d'emploi pour les femmes, car celles-ci occupent la plupart des postes à temps partiel ; la flexibilité du temps de travail a été également améliorée dans les contrats à temps plein. Néanmoins, des obstacles réglementaires considérables continuent de dissuader les employeurs d'offrir des postes à temps partiel, privant ainsi les femmes d'un important moyen de mener de front une vie de famille et une carrière professionnelle. Le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, prévoit de réformer la loi sur l'emploi à temps partiel de manière à supprimer certains de ces obstacles. Cette réforme faciliterait le développement du temps partiel et contribuerait par là même à réduire le profond déséquilibre entre les sexes sur le plan de l'emploi au Luxembourg, mais aussi à améliorer le taux d'emploi global. Les autorités devraient aussi envisager d'adopter comme unité d'imposition l'individu et non plus le ménage, pour inciter davantage les femmes à entrer dans la population active.

Assouplir la réglementation rigide en matière de protection de l'emploi aiderait certains demandeurs d'emploi à trouver du travail

Le Luxembourg a une réglementation rigoureuse en matière de protection de l'emploi, s'agissant en particulier des licenciements et du recours aux contrats d'emploi de durée déterminée (y compris les emplois temporaires). Un certain assouplissement du régime de protection de l'emploi aiderait sans doute les actifs âgés, les femmes d'âge très actif et les jeunes à trouver du travail, dans la mesure où les employeurs auraient plus de latitude pour ajuster leur effectif aux chocs négatifs sur la demande, et seraient donc moins réticents à embaucher des personnes appartenant à ces groupes. Cette initiative serait particulièrement importante pour les demandeurs d'emploi âgés, à supposer que les mesures conçues pour les dissuader de quitter prématurément la population active se montrent efficaces. Tandis qu'un relâchement des règles en matière de licenciements et de contrats de durée déterminée entraînerait probablement une augmentation des licenciements de travailleurs âgés, les mesures prévues pour améliorer l'employabilité de ces personnes font qu'une telle réforme a plus de chances d'accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés. Compte tenu des données internationales provisoires recueillies par une

© OCDE 2001

étude récente de l'OCDE, l'assouplissement de la réglementation sur la protection de l'emploi contribuerait probablement à une croissance plus forte de la productivité multifactorielle en facilitant le redéploiement des ressources vers des utilisations plus productives.

Il faut poursuivre la libéralisation des industries de réseau

Comme dans les autres pays de l'UE, la mise en œuvre des directives sur le marché unique a entraîné de profondes réformes des grandes industries de réseau. Il a fallu notamment dissocier les éléments de monopole naturel des segments potentiellement concurrentiels et ouvrir ces derniers à la concurrence, tout en maintenant les obligations du service universel. En 1998 le Luxembourg a ouvert la totalité de son secteur des télécommunications à l'exception de la boucle locale, et il autorise la concurrence sur 40 pour cent environ du marché de l'électricité. La législation qui a été adoptée prévoit une ouverture progressive de ce marché pour la clientèle d'entreprises au cours de la période 2001-2005. Un autre projet de loi a été déposé en vue d'ouvrir le marché du gaz à la concurrence. Dans l'ensemble, les prix des télécommunications ont fortement baissé depuis la libéralisation, surtout pour les appels internationaux, si bien que les tarifs pratiqués au Luxembourg sont parmi les plus bas de la zone de l'OCDE. Toutefois, le refus d'ouvrir le « dernier mile » à la concurrence fait que les tarifs des appels locaux, et notamment des opérations sur l'Internet, sont restés relativement élevés. Cela a pu freiner la diffusion d'Internet alors même que le niveau élevé des revenus disponibles et la forte proportion des ménages dotés d'un ordinateur personnel favoriseraient une extension rapide du recours à l'Internet. Étant donné que la levée des obstacles à la diffusion des technologies de l'information et des communications (TIC) est sans doute critique pour la croissance de la productivité, il importe que les autorités prennent des mesures pour réduire les coûts d'utilisation de l'Internet. L'ouverture de la boucle locale à la concurrence dès janvier 2001 devrait agir en ce sens. Cette action complétera le programme de réformes – signature électronique, protection des consommateurs et protection des données à caractère personnel – destinées à adapter le cadre juridique aux besoins du commerce électronique.

© OCDE 2001

Le secteur financier cesse peu à peu de s'appuyer sur des avantages réglementaires, fiscaux et autres, ...

Le secteur financier du Luxembourg, jusqu'ici adossé à des avantages réglementaires, fiscaux et autres, tend à s'appuyer principalement sur des connaissances spécialisées et sur la création de pôles d'entreprises. Ainsi, les activités de gestion de fonds et de compensation de titres ont pris une importance considérable par rapport au secteur bancaire privé. Les autorités ont adopté de longue date une approche dynamique de la réglementation des marchés financiers pour faire en sorte qu'elle facilite le développement du secteur. Elles se sont notamment employées à détecter et à lever rapidement tous les obstacles juridiques à la formation de créneaux spécialisés. En accord avec cette démarche, le gouvernement a adopté récemment de nouvelles lois sur le crédit bancaire hypothécaire et sur la gestion de fonds qui devraient favoriser l'expansion de ces activités. De surcroît, on l'a vu, les nouvelles lois sur le commerce électronique qui ont été adoptées ou qui sont en cours d'élaboration devraient stimuler la prestation de services financés *via* l'Internet.

... ce qui le rend mieux à même de suivre la tendance internationale à la coopération en matière fiscale

La mutation en cours du secteur financier le rend mieux à même de suivre la tendance internationale à la coopération en matière fiscale. Cette évolution est tout à fait opportune car des accords ont été conclus en vue de resserrer cette coopération. En mars 2000 tous les pays de l'OCDE, à l'inclusion du Luxembourg, sont convenus d'œuvrer à améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. Le Parlement du Luxembourg a déjà pris une initiative dans ce sens avec la ratification en octobre 2000 du Protocole additionnel sur les questions fiscales à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Cela signifie que les signataires de la Convention qui ont également ratifié le Protocole additionnel pourront désormais demander au Luxembourg des renseignements, y compris des renseignements bancaires, à des fins d'enquête et de poursuites en matière fiscale pénale. Parallèlement, le Parlement a ratifié un accord similaire avec les États-Unis. Par ailleurs, on notera qu'au Sommet de Feira, en juin 2000, le Conseil de l'UE a adopté les principes essentiels d'une future directive sur la fiscalité de l'épargne. Cette directive, qui ne s'appliquera qu'aux non-résidents citoyens d'un autre État membre de l'UE, vise à établir après la fin de la période de transition un système d'échange automatique

© OCDE 2001

de renseignements sur les flux d'intérêts transfrontaliers de façon à instaurer au sein de l'UE une imposition effective minimale des revenus d'épargne sous forme de versements d'intérêts. L'application des différentes phases de la directive est conditionnée par la mise en œuvre de mesures équivalentes aux États-Unis et dans les principaux pays tiers (notamment la Suisse) et par l'adoption des mêmes mesures dans tous les territoires dépendants ou associés concernés (y compris les îles anglo-normandes) des États membres de l'UE. Aux termes de l'accord, pendant la période de transition, le Luxembourg sera autorisé à pratiquer une retenue à la source au lieu de participer au réseau d'échange de renseignements. C'est seulement quand des assurances suffisantes auront été obtenues sur l'application de mesures équivalentes ou identiques dans les pays cités ou dans les territoires nommés des membres de l'UE que le Conseil de l'UE rendra une décision à l'unanimité, au plus tard le 31 décembre 2002, sur l'adoption et la mise en œuvre de la directive. A sa réunion du 26 novembre 2000, le Conseil Ecofin a rappelé les conditions régissant le passage de chaque phase à la suivante telles qu'elles sont exposées dans son Rapport au Conseil européen de Feira, ainsi que dans l'annexe à celui-ci, et il a approuvé la teneur essentielle de la future directive sur l'imposition des revenus d'épargne. Le Luxembourg participe également au projet de l'OCDE visant à détecter et éliminer les pratiques fiscales dommageables impliquant les activités de services financiers et d'autres activités de services mobiles sur le plan géographique. Un certain nombre de régimes fiscaux au Luxembourg ont été définis comme étant potentiellement dommageables. Ces dispositifs, de même que les régimes fiscaux potentiellement dommageables d'autres pays, vont être examinés en vue de déterminer s'ils sont effectivement dommageables et, dans l'affirmative, comment les éléments dommageables pourraient en être éliminés. Étant donné que le Luxembourg s'est abstenu lors de l'adoption du rapport initial (1998) sur les pratiques fiscales dommageables, il se réserve le droit de ne pas éliminer ces éléments de ses régimes fiscaux préférentiels.

Résumé

Le Luxembourg continue de tirer parti d'une performance économique remarquable, en maintenant des taux de croissance élevés et un chômage faible. Néanmoins, la

© OCDE 2001

productivité multifactorielle s'est ralentie et les dispositions en vigueur sur le marché du travail font courir au pays le risque d'une forte augmentation du chômage structurel dans l'éventualité d'un choc négatif affectant les principales branches d'activité. De nouveaux progrès sur la voie de la réforme structurelle raffermiraient la croissance de la PMF, augmenteraient la proportion de la population d'âge actif exerçant un emploi et prépareraient mieux le pays à surmonter les chocs négatifs. S'agissant des perspectives à court terme, il est préoccupant de constater que l'inflation s'est nettement ravivée pour avoisiner 3½ pour cent (2 pour cent en termes tendanciels), contribuant ainsi à une forte accélération des augmentations de salaire par le biais des mécanismes d'indexation. Modifier ce dispositif de manière à exclure de l'indice pertinent les prix de l'énergie (comme c'est le cas en Belgique) atténuerait le risque de voir une hausse des prix de l'énergie déclencher une spirale salaires-prix et, partant, une érosion de la compétitivité et un affaiblissement de la croissance. A plus longue échéance, il faudrait ajuster le régime de retraite pour maîtriser le coût budgétaire du système public par répartition si la croissance de l'emploi accusait un ralentissement sensible par rapport aux taux élevés observés depuis le milieu des années 80. Dans l'immédiat, la coopération internationale en matière fiscale pourrait stimuler la diversification rapide en cours dans le secteur financier, et renforcer ainsi la stratégie anticipative des autorités qui vise à maintenir un cadre juridique et réglementaire propice au développement de créneaux spécialisés sur le marché financier. En conclusion, des politiques autorisant une plus grande adaptabilité de l'économie, et surtout du marché du travail, augmenteraient les chances du Luxembourg de maintenir sa remarquable performance économique pendant de nombreuses années encore.

© OCDE 2001

I. Évolution récente et perspectives à court terme

Activité économique

La croissance s'est accélérée en 1999[1],...

La croissance du PIB réel s'est accélérée à 7½ pour cent en 1999, taux bien supérieur à la moyenne sur longue période (5½ pour cent depuis 1985). Même si ce chiffre exagère un peu la tendance sous-jacente du fait qu'un nouveau système de protection sociale pour les personnes âgées (l'assurance dépendance) a gonflé la consommation publique[2] et, partant, l'expansion du PIB, il n'en reste pas moins que l'activité économique s'est intensifiée dans tous les secteurs (tableau 1). La plus forte augmentation de dépenses a été celle de la formation brute de capital fixe, même abstraction faite des achats ponctuels d'avions, qui représentent à peu près la moitié de la progression globale de l'investissement fixe[3]. L'intensification de l'investissement s'explique par une amélioration des perspectives économiques internationales, une forte rentabilité, des taux d'intérêt bas et des taux élevés d'utilisation des capacités. L'augmentation des dépenses de consommation privée s'est aussi accélérée notablement, en raison d'une accentuation de la croissance démographique (due à une plus forte immigration nette) et de la progression des revenus des ménages. Par ailleurs, la consommation publique a marqué une hausse vigoureuse (8 pour cent, abstraction faite de l'entrée en vigueur du nouveau système d'assurance pour les personnes âgées). Le dynamisme de la demande intérieure s'est traduit par une poussée très marquée des importations, réduisant nettement la contribution du solde extérieur à l'expansion.

... tirée par une forte expansion des transports et des communications

L'accélération de la croissance en 1999 a été imputable, pour l'essentiel, au secteur des transports et des communications, où la valeur ajoutée réelle a fait un bond de 28 pour cent. Cette progression a résulté d'un développement continu des services de transport aérien (surtout le fret), des communications par satellite et des services de téléphone mobile. Il y a eu aussi une forte augmentation (19 pour cent) des dépenses sociales et de santé, liée à la mise en place du

© OCDE 2001

Tableau 1. **Demande et production : évolution récente et prévisions**

Pourcentages annuels de variation, prix de 1995

	Prix courants de 1997						
	Milliards de FL	En pourcentage du PIB	1998	1999	2000[1]	2001[1]	2002[1]
A. Demande et production							
Consommation privée	289.0	46.3	2.3	4.1	3.5	5.5	5.0
Consommation publique	107.9	17.3	2.8	12.8	3.9	3.6	3.6
Formation brute de capital fixe	125.8	20.1	1.5	26.6	0.1	3.2	4.0
Demande intérieure finale	522.8	83.7	2.2	11.4	2.6	4.5	4.4
Variation des stocks[2]	1.8	0.3	0.1	0.1	–0.1	0.0	0.0
Demande intérieure totale	524.6	84.0	2.3	11.5	2.5	4.5	4.4
Exportations de biens et services	685.5	109.8	9.9	7.9	15.0	10.0	8.3
Importations de biens et services	585.6	93.8	8.3	11.2	11.2	9.3	8.0
Solde extérieur[2]	100.0	16.0	3.0	–1.9	6.0	2.6	2.0
PIB à prix constants	..	..	5.0	7.5	8.1	6.2	5.5
Indice implicite des prix du PIB	..	..	1.5	2.3	2.6	2.8	2.1
PIB à prix courants	624.6	100.0	6.6	9.9	10.8	9.2	7.7
B. Pour mémoire :							
Indice implicite des prix de la consommation privée	..	..	1.7	1.4	3.1	2.3	2.1
Production industrielle	..	..	4.3	3.1	8.0	6.0	4.0
Emploi total[3]	..	..	2.0	2.4	2.5	2.0	1.8
Taux de chômage (en pourcentage)	..	..	3.1	2.9	2.7	2.5	2.3

1. Prévisions.
2. Contribution à la croissance du PIB.
3. Concept national.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

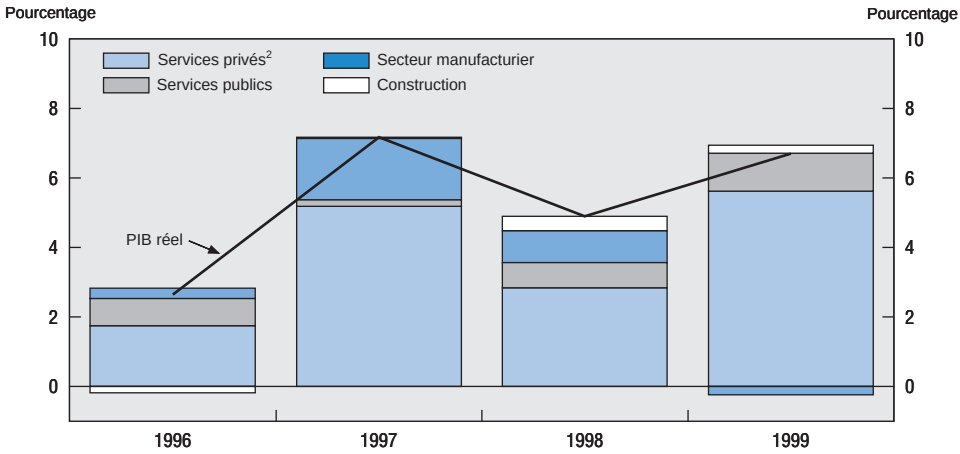
nouveau système d'assurance pour les personnes âgées. L'expansion du secteur des services financiers, qui représente aujourd'hui 20 pour cent du PIB, s'est accélérée suivant celle de l'économie globale. L'accroissement de la valeur ajoutée réelle dans ce secteur a été imputable principalement à une augmentation des commissions bancaires. Comme dans les autres pays d'Europe, le secteur manufacturier a freiné l'expansion (il a marqué un recul de 1.4 pour cent) en raison de la faiblesse de la conjoncture économique internationale jusqu'au premier semestre de l'année.

Les services privés étayent une forte croissance et atténuent les effets du cycle de l'activité internationale

A eux trois, les secteurs des services financiers, des transports et des communications ont été les piliers de la croissance en 1999, tout comme ces dernières années (graphique 1). La valeur ajoutée réelle dans ces secteurs a

© OCDE 2001

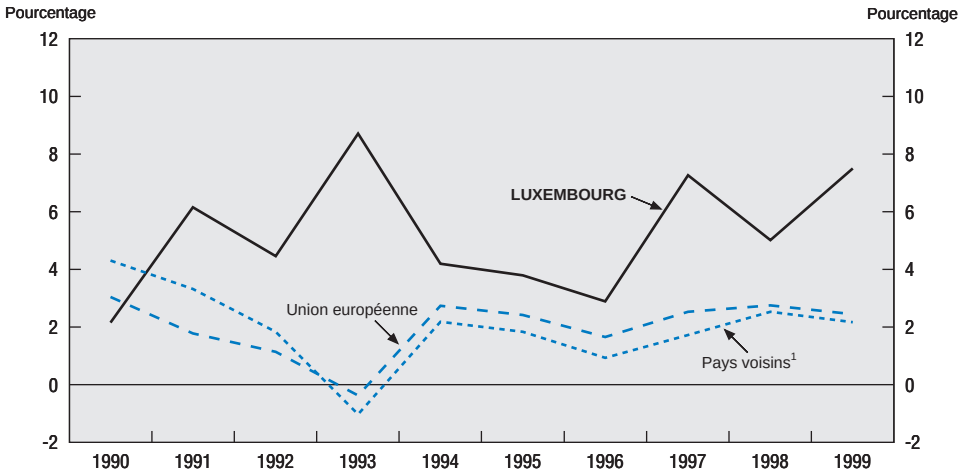
Graphique 1. **Contributions à la croissance du PIB réel[1]**
Pourcentage de variation du PIB par rapport à l'année précédente



1. PIB aux prix de 1995.
2. Y compris l'administration publique, l'éducation, la santé, les services sociaux et les services de personnel.

Source : STATEC.

Graphique 2. **Croissance du PIB réel**
Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente



1. Belgique, France et Allemagne.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

© OCDE 2001

progressé de 44 pour cent entre 1995 et 1999, représentant près de deux tiers de la croissance totale de la valeur ajoutée réelle (20.8 pour cent) ; la part de ces secteurs dans la valeur ajoutée totale est passée de 32 pour cent à 37 pour cent. Le reste de l'économie a marqué un taux de croissance moyen de 2.9 pour cent par an au cours de cette période, plus proche de ceux des autres pays d'Europe. Ces secteurs en forte expansion paraissent aussi beaucoup moins sensibles à la conjoncture économique européenne que le reste de l'économie, ce qui affaiblit les effets du cycle de l'activité sur l'économie luxembourgeoise (graphique 2). C'est ce facteur qui explique pourquoi l'économie du Luxembourg a connu une vigoureuse expansion en 1999 alors que le reste de l'Europe subissait un net ralentissement par suite des crises financières asiatique et russe.

Les indicateurs conjoncturels laissent prévoir une croissance encore plus marquée en 2000

L'expansion des services s'est encore intensifiée cette année, notamment dans le secteur financier. La croissance dans ce secteur est généralisée, mais plus rapide en particulier dans le domaine de la gestion des fonds dans lequel la croissance des actifs a augmenté à 48 pour cent (d'une année sur l'autre) au cours des neuf premiers mois de 2000 contre 31 pour cent en 1999. La vigoureuse croissance du secteur financier a contribué à une forte expansion dans les autres secteurs de services, notamment les services aux entreprises. Les déclarations de TVA montrent que le chiffre d'affaires (nominal) des services du secteur du marché, hors services financiers, a augmenté de 20 pour cent (d'une année sur l'autre) au cours du dix premiers mois de cette année. L'expansion dans les industries manufacturières s'est aussi renforcée, surtout au premier semestre 2000 et dans le (vaste) secteur de l'acier, en raison de la reprise de l'activité internationale. La production industrielle s'est accrue de 5 pour cent (d'une année sur l'autre) au cours des dix premiers mois de cette année, contre 1.5 pour cent en 1999. Bien que le taux d'utilisation des capacités dans le secteur manufacturier ait atteint 88 pour cent au premier trimestre de 2000, chiffre sans précédent depuis 1992 et est resté à peu près à ce niveau depuis, peu d'entreprises interrogées s'estiment confrontées à un manque d'équipements (4 pour cent) ou un manque de main-d'œuvre (1 pour cent) au troisième trimestre. Les conditions conjoncturelles sont aussi très favorables à l'activité de construction, dont le chiffre d'affaires a marqué une hausse de 8 pour cent (en glissement annuel) au cours des dix premiers mois de cette année. Un des éléments le plus dynamique de ce secteur est le génie civil, en raison des grands projets de création d'infrastructures publiques, notamment d'autoroutes, qui sont en cours.

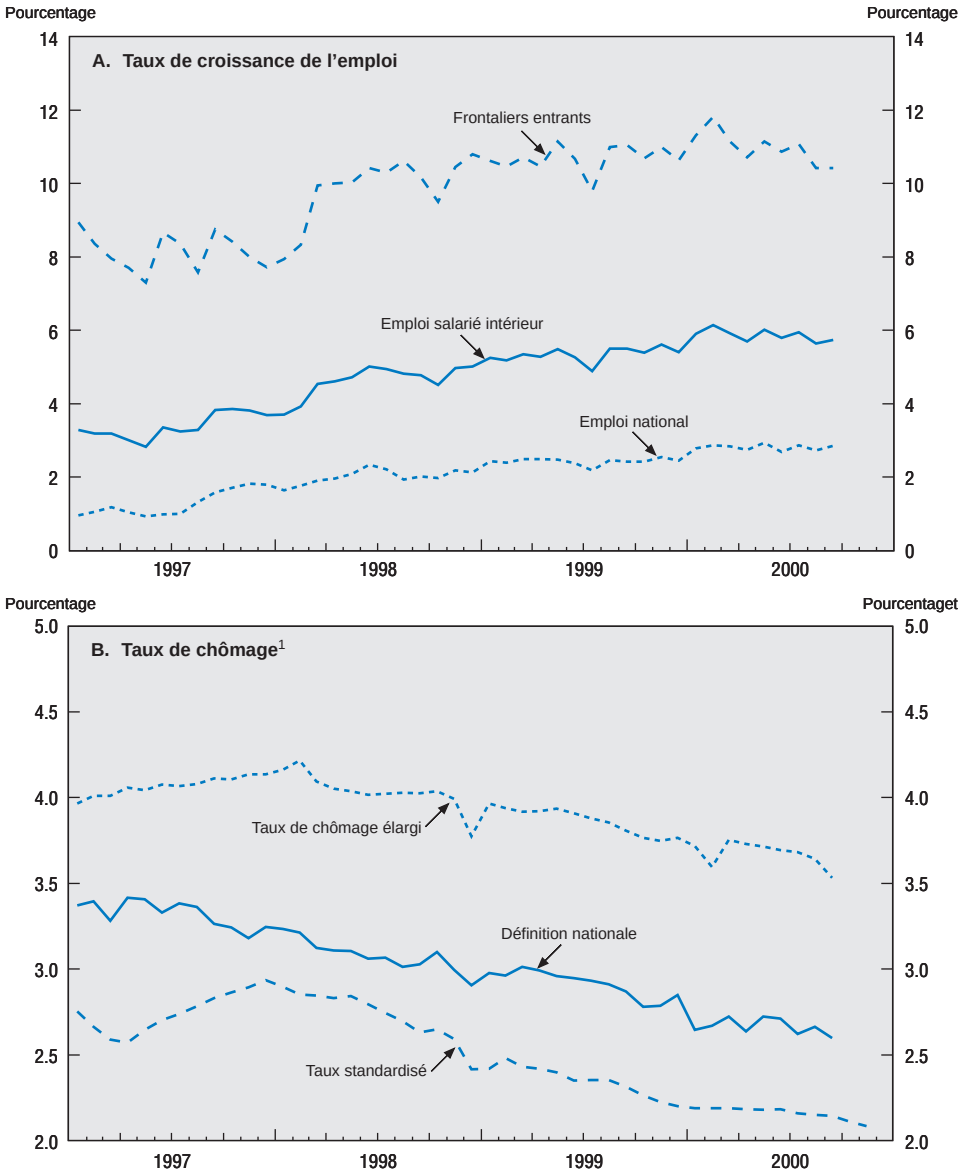
Emploi et chômage

La croissance de l'emploi a atteint des taux records en 1999…

La croissance de l'emploi a atteint 5.0 pour cent en 1999, son taux le plus élevé depuis 1985 (graphique 3). La plupart des nouveaux emplois ont été créés

© OCDE 2001

Graphique 3. **Emploi et chômage**



1. Taux désaisonnalisé. La définition nationale mesure les demandeurs d'emploi inscrits auprès du service national pour l'emploi. La définition élargie y ajoute les personnes inscrites dans des programmes d'emploi ou dans des formations financées par le service pour l'emploi.

Source : STATEC et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

© OCDE 2001

dans les secteurs des services aux entreprises et des services financiers. Les travailleurs frontaliers ont, une fois encore, représenté la majeure partie de l'expansion de l'emploi dans le pays. La progression de l'emploi national s'est aussi renforcée, à 2.5 pour cent, en raison principalement d'une augmentation de l'emploi d'immigrants. Le chômage inscrit a continué de reculer, de 0.2 point de pourcentage, pour revenir à 2.9 pour cent (2.4 pour cent selon la mesure standardisée) en 1999. La mesure nationale élargie du chômage, qui ajoute au chômage inscrit les personnes participant aux programmes actifs du marché du travail (programmes de travail spéciaux ou formation), a baissé dans la même proportion pour tomber à 3.8 pour cent en 1999.

... et s'est encore accélérée cette année

Le renforcement continu de l'économie a porté le taux d'expansion annuel de l'emploi à 5.5 pour cent (en glissement annuel) sur les onze premiers mois de 2000. Comme en 1999, les services aux entreprises et les services financiers ont été les secteurs qui ont créé le plus d'emplois, avec des taux annuels de progression de 12.0 pour cent et 8.0 pour cent respectivement au cours des neuf premiers mois de 2000. Même dans le secteur manufacturier, l'emploi s'est développé en 2000, alors qu'il avait stagné ces dernières années. Comme d'habitude, les travailleurs frontaliers ont occupé la plupart des emplois créés, représentant 60 pour cent des nouveaux emplois. Les immigrants ont, eux aussi, continué d'aider à satisfaire la demande de main-d'œuvre au Luxembourg, contribuant à une croissance relativement forte de l'emploi national (2.7 pour cent) au cours de cette période. Comme lors des épisodes passés d'expansion exceptionnelle de la demande de main-d'œuvre, l'emploi temporaire a explosé, avec les heures travaillées progressant de 16 pour cent au cours des neuf premiers mois de l'année (en glissement annuel). Le chômage inscrit a accusé un léger recul l'an dernier, pour revenir à une moyenne de 2.6 pour cent sur les trois mois terminés en novembre 2000 (contre 2.8 pour cent sur la même période en 1999). Le chômage élargi a baissé autant et s'est établi à 3.6 pour cent sur les trois mois terminés en novembre 2000. Le dynamisme du marché du travail a contribué à réduire la durée du chômage de courte durée. Par contre, le chômage de longue durée a légèrement augmenté, ce qui signifie qu'il existe un noyau dur de chômeurs qu'il est difficile de remettre au travail.

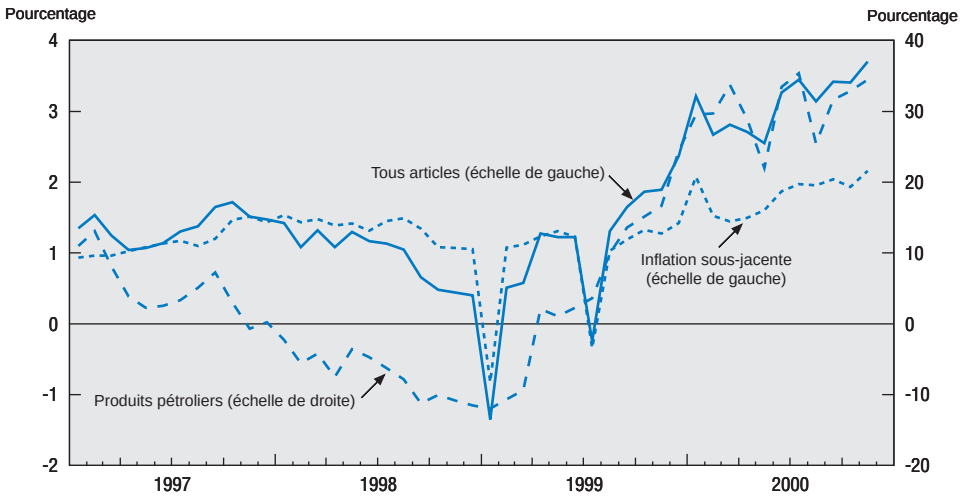
Inflation et salaires

La hausse des prix de l'énergie a ravivé l'inflation...

L'inflation s'est nettement accélérée l'an passé, atteignant 3.5 pour cent (en glissement annuel) au quatrième trimestre de 2000, contre 2.0 pour cent un an auparavant (graphique 4). Cette hausse est imputable aux prix de l'énergie, qui ont augmenté de 32 pour cent au cours de cette période. Néanmoins, l'inflation sous-jacente[4] s'est aussi renforcée notablement, passant de 1.3 pour cent au qua-

© OCDE 2001

Graphique 4. **Inflation**
Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente



Source : STATEC.

trième trimestre de 1999 à 2.0 pour cent au troisième trimestre de 2000, et elle s'est maintenue depuis à ce taux. Une proportion élevée des biens et services consommés au Luxembourg étant importée, cette hausse reflète, pour l'essentiel, l'évolution de l'inflation dans les autres pays et la dépréciation de l'euro. Toutefois, la forte progression des salaires depuis la fin de 1999 a probablement contribué à une poussée de l'inflation des prix à la consommation de source interne.

… ce qui a accentué les hausses de salaires dues au système d'indexation…

Les hausses de salaires se sont accélérées progressivement à partir du premier semestre de 1999. Si les données disponibles montrent qu'elles ont atteint 4.0 pour cent (en glissement annuel) au premier semestre 2000, contre 3.0 pour cent pour l'année 1999 dans son ensemble, ce taux sous-estime l'ampleur de l'accélération car le chiffre du premier semestre 2000 ne prend pas en compte l'accord salarial de juillet 2000 dans le secteur public, avec effet rétroactif à compter de janvier 2000[5] (tableau 2). Le principal facteur de cette accélération est l'indexation des salaires sur l'inflation. Un seuil d'indexation a été franchi pour la première fois depuis deux ans et demi en août 1999, ce qui a déclenché un relèvement de 2.5 pour cent des salaires et traitements (et des prestations de sécurité sociale). Un autre seuil d'indexation a été franchi en juin 2000, moins d'un an après l'adaptation à l'indice précédent, poussant la croissance moyenne des

© OCDE 2001

Tableau 2. **Contribution de l'indexation à la hausse moyenne des salaires**

Pourcentage de variation

	Indexation	Primes	Autres	Total
1995	1.9	0.5	0.6	3.0
1996	0.8	0.3	0.7	1.8
1997	2.3	0.1	0.4	2.9
1998	0.2	0.7	0.9	1.8
1999	1.0	0.6	1.3	3.0
2000 (6 mois)	2.5	0.0	1.6	4.0

Source : Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), calculs de STATEC.

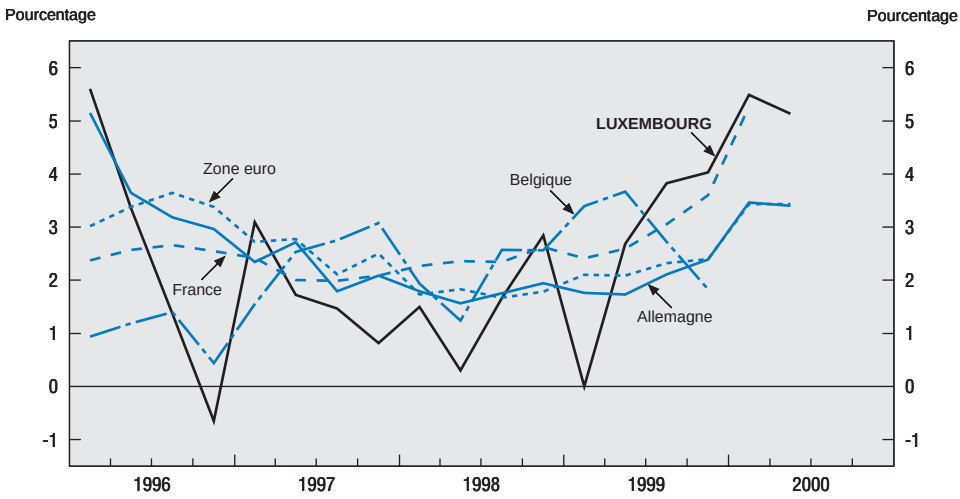
salaires à 5.7 pour cent (en glissement annuel) au troisième trimestre de 2000. Le prochain seuil sera probablement passé au deuxième trimestre de 2001.

… et donné des hausses de salaire horaire qui sont parmi les plus fortes en Europe

La hausse des salaires au Luxembourg a été faible en comparaison des autres pays d'Europe sur la période 1996-98, mais depuis elle s'est accélérée pour atteindre un taux relativement élevé (graphique 5). En termes standardisés, la

Graphique 5. **Coûts salariaux horaires standardisés**

Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente



Source : Eurostat.

© OCDE 2001

hausse des taux de salaire horaire a atteint 5.1 pour cent au deuxième trimestre de 2000, contre 3.5 pour cent dans la zone euro. Même si ce chiffre exagère un peu la situation au Luxembourg du fait que les observations trimestrielles se rapportent au dernier mois du trimestre alors qu'elles se rapportent à l'ensemble du trimestre dans la plupart des autres pays européens, il reste que le Luxembourg enregistre actuellement une hausse des salaires forte par rapport au reste de l'Europe. De surcroît, la progression des salaires semble devoir continuer de s'accentuer en raison des indexations intervenues récemment.

Balance des paiements

L'*excédent de la balance courante a diminué en* 1999 *par suite d'achats d'avions…*

L'excédent de la balance courante s'est nettement contracté en 1999, revenant à 52.3 milliards de francs luxembourgeois (7.1 pour cent du PIB) (tableau 3). Cette diminution (de 11.5 milliards) a été imputable à des achats ponctuels d'avions, qui ont augmenté de 20.3 milliards de francs luxembourgeois. Ces achats sont à l'origine du creusement du déficit commercial. Les termes de l'échange se sont aussi dégradés, de 1.2 pour cent[6], en raison du renchérissement des prix de l'énergie et de la baisse des prix des produits sidérurgiques, mais

Tableau 3. **Balance des paiements courants**

En milliards de francs luxembourgeois

	1995	1996	1997	1998	1999[1]	1999[1, 2]	2000[1, 2]
Biens et services							
Biens	–46.8	–53.7	–71.4	–71.9	–89.9	–57.6	–62.5
Exportations	272.4	262.5	303.2	326.7	320.4	237.2	271.7
Importations	319.3	316.2	374.6	398.6	410.3	294.8	334.1
Services	70.3	77.7	100.2	111.4	131.1	98.2	113.6
Exportations	248.4	285.8	349.3	402.5	477.5	347.9	446.4
Importations	178.1	208.2	249.1	291.2	346.4	249.7	332.7
Revenus, net	65.9	61.8	49.3	37.2	24.3	28.0	24.6
Rémunération des salariés	–43.8	–49.2	–56.2	–65.2	–77.5	–54.5	–66.0
Revenus d'investissements[3]	109.7	111.1	105.5	102.4	101.8	82.5	90.6
Transferts courants, net	–18.6	–15.5	–18.2	–12.8	–13.2	–13.9	–6.6
Solde de la balance courante	70.7	70.3	59.9	63.8	52.3	54.7	69.1
En pourcentage du PIB	13.1	12.5	9.6	9.6	7.1	7.5	11.4[4]

1. Chiffres provisoires.
2. Données sur neuf mois.
3. A l'inclusion des bénéfices réinvestis.
4. Basé sur le PIB prévu en 2000.

Source : STATEC.

© OCDE 2001

l'effet de ces facteurs sur la balance commerciale a été compensé par un accroissement des volumes d'exportations nets (abstraction faite des achats d'avions). La forte augmentation de l'excédent au titre des services, en particulier les services financiers, a atténué la contraction globale de l'excédent du compte des opérations courantes. Les exportations de services financiers ont marqué une progression spectaculaire du fait de la rapide expansion des services de gestion de fonds ; les fonds en gestion ont augmenté de 31 pour cent en 1999. Les excédents structurels des secteurs des transports (notamment le fret aérien) et des communications se sont aussi accrus notablement. Par contre, le solde des revenus nets a continué de baisser, du fait de l'augmentation des paiements de salaires aux travailleurs frontaliers.

... mais il semble devoir augmenter fortement en 2000

L'excédent de la balance courante s'est accru considérablement cette année, atteignant 69.1 milliards de francs luxembourgeois sur les neuf premiers mois de l'année. En termes annuels, le déficit commercial se situe à peu près au niveau qu'il aurait eu l'an dernier en l'absence d'achats d'avions d'un montant exceptionnellement élevé. Les exportations comme les importations de marchandises (compte non tenu des achats d'avions) ont marqué une vigoureuse expansion[7], due au redressement des marchés extérieurs et au contenu en importations élevé de la demande intérieure aussi bien que des exportations. L'excédent au titre des services s'est de nouveau accru dans de fortes proportions, en raison principalement du développement continu des services de gestion de fonds ; les fonds en gestion se sont élevés à 901 milliards d'euros le troisième trimestre de 2000, faisant du Luxembourg le deuxième centre mondial (après les États-Unis) pour la gestion des fonds. Les exportations de services ont aussi continué leur rapide progression dans les secteurs des transports (et plus particulièrement le fret aérien) (+15 pour cent) et des communications (+18 pour cent). L'excédent au titre des revenus nets des paiements de salaires aux travailleurs frontaliers a continué de baisser malgré une forte augmentation des revenus de l'intermédiation financière.

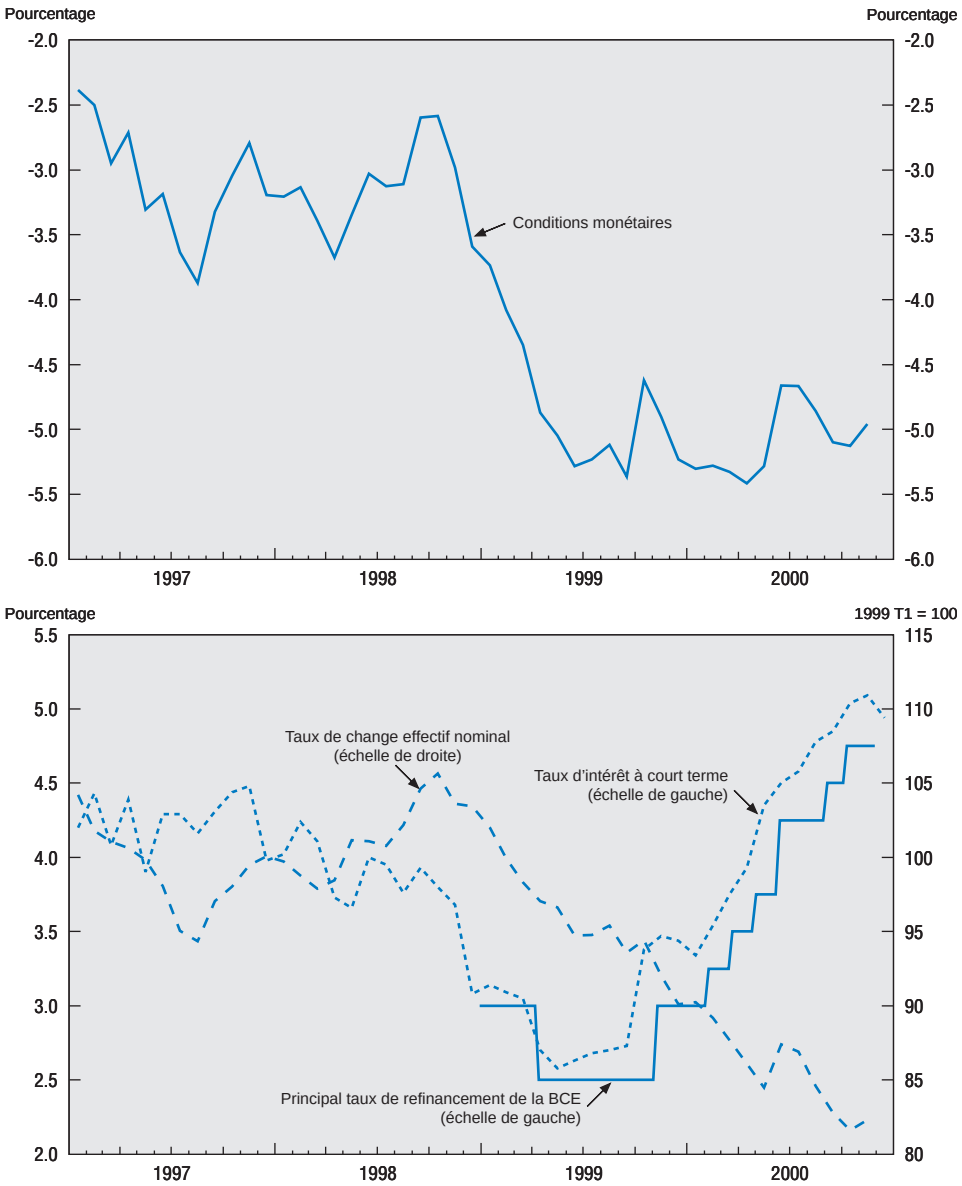
Perspectives[8]

Les conditions monétaires et les marchés d'exportation devraient devenir progressivement moins favorables

Les conditions monétaires dans la zone euro ont été particulièrement favorables à la croissance depuis le début de 1999, malgré un relèvement des taux d'intérêt directeurs, en raison de la dépréciation très sensible de l'euro (graphique 6). Les prévisions présentées ci-après reposent sur l'hypothèse selon laquelle les taux directeurs à court terme augmenteront encore, portant

© OCDE 2001

Graphique 6. **Conditions monétaires**[1]
Pourcentages



1. Les coefficients de pondération utilisés pour l'indice sont de 1 pour le taux d'intérêt à court terme et de 0.15 pour le taux de change.

Source : Banque centrale européenne (BCE), *Bulletin mensuel*.

© OCDE 2001

l'EURIBOR à 3 mois de 4.9 pour cent au second semestre 2000 à 5.5 pour cent un an plus tard, mais ils resteront ensuite inchangés. Cette hypothèse, conjuguée à celle d'un taux de change de l'euro inchangé à sa valeur du 30 octobre 2000 (0.84 $US), implique un durcissement des conditions monétaires au cours de la période couverte par les prévisions. Les prix du pétrole vont sans doute aussi freiner la croissance, mais de moins en moins : ils sont supposés rester élevés, à 30 $US par baril au second semestre de 2000 et au premier semestre de 2001, et ne revenir à 27 $US qu'à la fin de la période considérée. Le niveau élevé des prix du pétrole et le resserrement des conditions monétaires étayent l'hypothèse d'un ralentissement de la croissance des marchés d'exportation ; l'expansion économique dans l'UE est supposée revenir d'un sommet conjoncturel de 3.3 pour cent en 2000 à 2.7 pour cent en 2002. En revanche, l'action délibérée des autorités budgétaires semble devoir s'assouplir. Le gouvernement a annoncé des allégements d'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés représentant l'équivalent de 1.2 pour cent du PIB en 2001 et encore de 1.6 pour cent en 2002 (dont 0.6 pour cent au titre des réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques). On estime que les réductions d'impôts pour les ménages (10 milliards de francs luxembourgeois en 2001 et 5.5 milliards en 2002) pourraient donner lieu à une augmentation des dépenses réelles de consommation privée de 4.8 pour cent, étalée sur quatre ans (STATEC 2000*b*, p. 31). Avec ces allégements fiscaux, l'excédent des administrations publiques reviendra probablement de 4½ pour cent du PIB en 1999 à 2½ pour cent (sur la base des paiements) en 2002.

Après avoir atteint un sommet en* 2000*, la croissance et l'inflation devraient se ralentir

La croissance du PIB réel pourrait atteindre un sommet conjoncturel en 2000, à 8 pour cent, puis se ralentir à 5½ pour cent d'ici à 2002, taux légèrement supérieur à la moyenne sur longue période (voir tableau 1). Comme il a été indiqué plus haut, la dépréciation de l'euro et la vigoureuse expansion des marchés extérieurs ont contribué à l'explosion de la croissance mais l'effet de ces facteurs est supposé se dissiper au cours de la période couverte par les prévisions. La progression de l'emploi devrait suivre l'évolution de la croissance économique, culminant aux alentours de 6 pour cent en 2000 pour redescendre à un niveau encore remarquable de 4 pour cent d'ici à la fin de la période. Comme à l'accoutumée, les travailleurs frontaliers devraient occuper la plupart des nouveaux emplois et, avec l'immigration nette, supporter la majeure partie de la charge de l'ajustement aux variations de la croissance de l'emploi. Dans ces conditions, le taux de chômage (inscrit) pourrait ne baisser que légèrement pour s'établir aux alentours de 2¼ pour cent en 2002, malgré une forte expansion de l'emploi. L'inflation culminera probablement à 3 pour cent environ en 2000 avant de revenir à quelque 2 pour cent en 2002. Le principal risque pour ces prévisions est que le choc des prix de l'énergie ne déclenche une spirale salaires-prix, qui pourrait se produire plus rapidement que dans d'autres pays en raison du système d'indexation.

© OCDE 2001

II. Politique budgétaire

Aperçu

Les résultats budgétaires du Luxembourg soutiennent avantageusement la comparaison avec ceux des autres pays de l'OCDE : le budget a affiché un excédent presque sans interruption au cours des deux décennies écoulées. La forte croissance du PIB réel (plus de 5 pour cent en moyenne), alimentée par une expansion rapide du secteur financier, a engendré des recettes publiques croissantes et permis aux gouvernements successifs d'étendre en conséquence le secteur public et de mettre en place un système de sécurité sociale relativement généreux. Cette vive hausse des recettes a également permis une accumulation d'actifs publics, qui serviront à l'avenir à financer partiellement les prestations de retraite et de sécurité sociale aux salariés (à l'inclusion des travailleurs frontaliers), dont le nombre croît rapidement.

Compte tenu du vieillissement de la population, depuis quelques années la politique budgétaire s'efforce à juste titre de maintenir des excédents, à la fois en freinant les dépenses et en stimulant la croissance économique, source de recettes supplémentaires. En outre, même si dans le cas du Luxembourg le maintien de ces excédents peut sembler aller au-delà des obligations du Pacte de stabilité et de croissance (respecter les marges de sécurité au-dessous du plafond de déficit de 3 pour cent du PIB), une marge confortable apparaît utile pour prendre en compte les risques dus à la forte spécialisation de l'économie luxembourgeoise.

D'amples excédentaires budgétaires ont été enregistrés en 1998 et 1999, et il devrait en être de même en 2000 et 2001, car les perspectives économiques sont bonnes. L'évolution en 2001 et ultérieurement sera également affectée par la réforme fiscale récemment annoncée que le gouvernement compte mettre en œuvre en 2001 et 2002, ainsi que par de nouvelles mesures de réduction des dépenses. Les ajustements structurels axés sur la diversification de l'économie demeurent aussi d'importants objectifs, étant donné que les recettes publiques sont largement tributaires du secteur financier, qui risque à moyen terme d'être confronté à une concurrence plus vive de la part des autres places financières.

© OCDE 2001

Par ailleurs, il faut noter le poids grandissant, dans l'excédent budgétaire, des surplus dégagés par le secteur de la sécurité sociale, et notamment par la caisse de retraite. Si cette tendance devait s'inverser, par suite d'une croissance plus faible du PIB dans le moyen terme en raison du vieillissement démographique futur, les autres composantes du solde budgétaire global devraient faire preuve d'une flexibilité suffisante pour éviter que l'excédent global baisse trop rapidement ou trop fortement.

Étant donné que la charge budgétaire des retraites risque de s'alourdir au cours des prochaines décennies, il convient de féliciter les autorités d'avoir commandé un rapport sur le financement des retraites, et notamment sur la possibilité de faire davantage appel aux fonds de pension privés. Si un plus large recours aux fonds de pension pour la création de ressources en vue de la retraite implique sans doute des coûts de transition considérables, une telle réforme renforcerait la viabilité à long terme de la politique budgétaire au Luxembourg.

Évolution récente

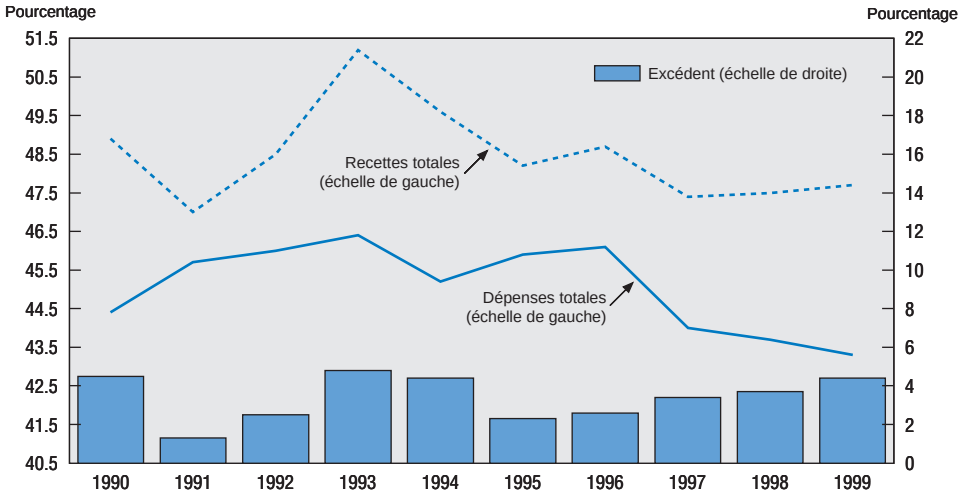
En 1999, l'excédent du compte des administrations publiques a continué de croître pour s'établir à 4.4 pour cent du PIB, soit 2 points de pourcentage de plus qu'en 1995, lorsque le redressement s'était amorcé (graphique 7)[9]. A la faveur d'une embellie conjoncturelle inattendue en 1999, les résultats ont également été plus favorables que les prévisions du Programme de stabilité publié au début de 1999.

L'augmentation de 0.7 point de pourcentage de l'excédent en 1999 résultait à la fois d'une hausse du ratio des recettes au PIB (qui a atteint 47.7 pour cent) et d'une baisse du ratio des dépenses (revenu à 43.3 pour cent). Une forte poussée des gains salariaux, sous l'effet du redressement conjoncturel, s'est traduite par une progression correspondante des rentrées fiscales directes. L'augmentation des cotisations de sécurité sociale a reflété un relèvement des taux de cotisation destiné à financer un nouveau programme d'assurance des soins de long séjour (assurance-dépendance) institué en 1999. Dopées par l'accroissement du volume de la consommation privée et par la montée des prix de l'énergie, les rentrées fiscales indirectes ont augmenté de 16 pour cent. Cette catégorie de recettes représente à présent un tiers environ des recettes publiques totales et sa part dans le PIB est l'une des plus élevées de la zone de l'OCDE. En revanche, les impôts sur les sociétés, qui dans le passé occupaient également une place très importante, ont continué de décroître par suite des allégements fiscaux visant à promouvoir l'activité économique et à renforcer l'attrait du Luxembourg comme site d'accueil des entreprises.

Les dépenses publiques ont augmenté de 8½ pour cent. Le gouvernement est parvenu à maintenir la croissance de la rémunération nominale des

© OCDE 2001

Graphique 7. **Finances des administrations publiques**
En pourcentage du PIB



Source : STATEC.

salariés du secteur public à un bas niveau (5.6 pour cent), à la fois en limitant la hausse des salaires, qui ont augmenté surtout à la suite de l'indexation automatique appliquée en août 1999, et en prenant des mesures de restriction de l'emploi. Les prestations de sécurité sociale et l'investissement public ont également augmenté à un rythme moins rapide que le PIB. Toutefois, certains postes de dépenses ont affiché de très fortes hausses. L'instauration de l'assurance-dépendance a entraîné des dépenses supplémentaires d'un montant de 4.6 milliards de francs luxembourgeois (0.6 pour cent du PIB). Les dépenses au titre des soins de santé, des prestations familiales et des pensions ont également grimpé.

En 1999, le Parlement a adopté une loi visant à améliorer l'efficience et la transparence du secteur public. Parmi les mesures conçues pour moderniser le système budgétaire et comptable du Luxembourg figuraient des aménagements des règles comptables budgétaires, la mise en place de la comptabilité sur la base des engagements et la création du poste de Contrôleur financier. En outre, une disposition a permis d'accorder une plus grande autonomie financière à certains services administratifs. Enfin, des actions ont été prises pour accélérer les procédures de paiement de l'impôt.

© OCDE 2001

Le budget en 2000

L'Accord de coalition du 7 août 1999 a formulé trois grands principes en vue d'une gestion prudente et saine des finances publiques.

– Le solde des administrations publiques devrait rester excédentaire.

– Le solde de l'administration centrale devrait rester en équilibre.

– Les dépenses courantes de l'administration centrale devraient croître moins rapidement que les dépenses publiques totales et le PIB nominal ; c'est là un des objectifs clés du nouveau gouvernement.

En 2000, ces trois objectifs seront vraisemblablement atteints. Le Programme de stabilité de février 2000 présentait trois scénarios, avec des taux de croissance moyenne du PIB en Europe compris entre 2.5 et 3.5 pour cent, les taux de croissance correspondants au Luxembourg allant de 4.3 à 6.0 pour cent. Lorsque le programme a été élaboré, il était déjà clair que l'activité économique au Luxembourg n'était pas encore entrée dans une phase de ralentissement. Néanmoins, par prudence, c'est le scénario de croissance faible, impliquant une croissance du PIB en 2000 inférieure d'environ ½ point de pourcentage à celle de 1999, qui a été retenu comme base pour les prévisions macro-économiques et budgétaires. Selon ce scénario, l'excédent budgétaire devait croître de 0.2 point de pourcentage. Or, les chiffres récents de la hausse de l'emploi montrent que le taux de croissance du PIB est même un peu plus élevé qu'en 1999. En dépit de cet effet conjoncturel, l'excédent budgétaire devrait baisser légèrement pour revenir aux alentours de 4 pour cent du PIB, l'impulsion cyclique positive étant neutralisée par une contraction des recettes du compte capital (tableau 4). Chacun des trois sous-secteurs des administrations publiques contribuera sans doute à l'excédent en 2000, à l'inclusion de l'administration centrale qui, ces dernières années, avait déjà affiché de meilleurs résultats que la position d'équilibre retenue comme objectif minimum pour 2000. Cependant, il convient de ne pas attacher trop d'importance aux lignes de démarcation entre les différents sous-secteurs et à l'ampleur de leurs excédents, étant donné les transferts élevés qui interviennent entre eux. S'agissant du troisième « objectif » ci-dessus, à savoir la limitation des dépenses de l'administration centrale, les dépenses courantes devraient décroître grâce à la stabilisation de l'effectif des fonctionnaires, ce qui permettra d'augmenter les investissements publics dans l'infrastructure, les écoles et les hôpitaux mais aussi d'accorder de nouvelles réductions d'impôts. Les dépenses consolidées de l'ensemble des administrations publiques ne devraient pas non plus croître fortement. On prévoit que les transferts de retraite diminueront en proportion du PIB, mais les dépenses de santé pourraient continuer d'afficher une certaine poussée. Début 2000, cette tendance a conduit le gouvernement à relever les taux de cotisation.

© OCDE 2001

Tableau 4. **Budget et dette des administrations publiques**

	1996	1997	1998	1999[1]	2000[2]
Capacité de financement des administrations publiques					
(en milliards de FL)	14.6	21.4	24.9	32.2	32.3
En pourcentage du PIB					
Administrations publiques	2.6	3.4	3.7	4.4	4.0
Administration centrale	0.9	2.0	2.0	2.7	..
Collectivités locales	0.7	0.5	0.3	0.1	..
Sécurité sociale	1.0	0.9	1.5	1.5	..
Dette brute des administrations publiques					
(en milliards de FL)[3]	34.7	37.5	42.8	43.6	45.0
En pourcentage du PIB	6.2	6.0	6.4	6.0	5.5

1. Données provisoires.
2. Estimations.
3. Définition de Maastricht.

Source : STATEC et Banque centrale du Luxembourg.

Au total, les perspectives des finances publiques en 2000 sont très satisfaisantes : cependant, il est probable que l'excédent renferme une composante conjoncturelle positive assez importante, étant donné les taux de croissance très élevés observés ces dernières années (environ 7 pour cent en moyenne sur la période 1997-2000).

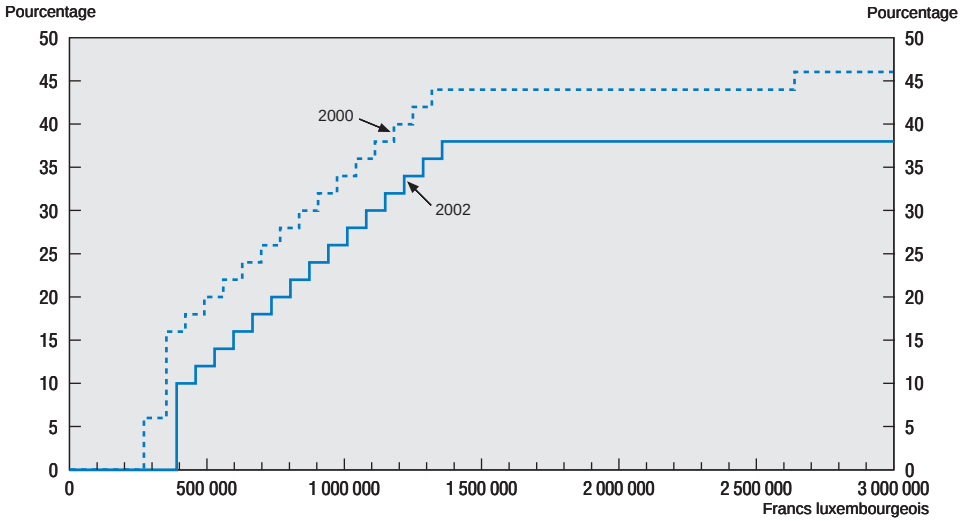
Le budget en 2001 et au-delà

Le mémorandum de budget présenté par l'administration centrale le 22 août 2000 donne une première idée des évolutions budgétaires en 2001. Le principal changement annoncé, qui doit être approuvé par le Parlement avant la fin de 2000, est une réforme fiscale en 2001 et 2002, qui aura pour effet de réduire l'excédent budgétaire d'environ 1 point de pourcentage de PIB en 2001 et de 2 points de pourcentage en 2002 par rapport à ce qu'aurait été le cas. Cependant, la croissance devant rester soutenue, l'excédent budgétaire (sur la base des paiements) n'enregistrera qu'une baisse limitée pour avoisiner 2½ du PIB en 2002.

La réduction prévue de la pression fiscale sur les ménages et les entreprises a pour but de renforcer encore la position concurrentielle du Luxembourg et d'offrir aux personnes en âge de travailler de nouvelles incitations à entrer dans la population active. La première phase de la réforme fiscale, qui profitera aux ménages, doit se dérouler en 2001. Elle prévoit un relèvement substantiel du seuil d'exemption de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (graphique 8) et une réduction des taux de 2 points de pourcentage. En outre, le taux (marginal) maximum sera ramené de 46 à 42 pour cent. En 2002, au cours de

© OCDE 2001

Graphique 8. **Taux d'imposition marginaux sur le revenu des ménages avant et après la réforme fiscale**[1]



1. Célibataire (classe 1).
Source : Ministère des Finances.

la seconde phase, la plupart des taux d'imposition seront de nouveau réduits de 4 points de pourcentage, si bien que le taux (marginal) supérieur reviendra à 38 pour cent.

La réforme fiscale pourrait induire une augmentation du revenu disponible des ménages de 2.4 pour cent en 2001 et de 3.6 pour cent en 2002 par rapport au scénario de référence[10]. L'effet total sur la consommation des ménages, cumulé sur quatre ans, est estimé à un peu moins de 3 pour cent (80 pour cent – propension marginale à consommer – de la hausse cumulée du revenu disponible). Compte tenu de la part de la consommation privée dans le PIB, qui au Luxembourg est de l'ordre de la moitié, l'augmentation totale des dépenses des ménages correspondrait à un effet moyen sur le PIB d'environ 0.4 pour cent par an sur la période 2001-2004.

Naturellement, l'allégement de la fiscalité des ménages entraînera une baisse notable des recettes publiques : 1.2 pour cent du PIB en 2001 et encore 0.6 pour cent en 2002. De surcroît, en 2002 le taux de l'impôt sur les sociétés (y compris l'impôt commercial communal) sera également abaissé, pour revenir à 30 pour cent contre 37.45 pour cent à l'heure actuelle. Il pourrait en résulter une nouvelle baisse des recettes (sur la base du fait générateur) de l'ordre de 1 pour

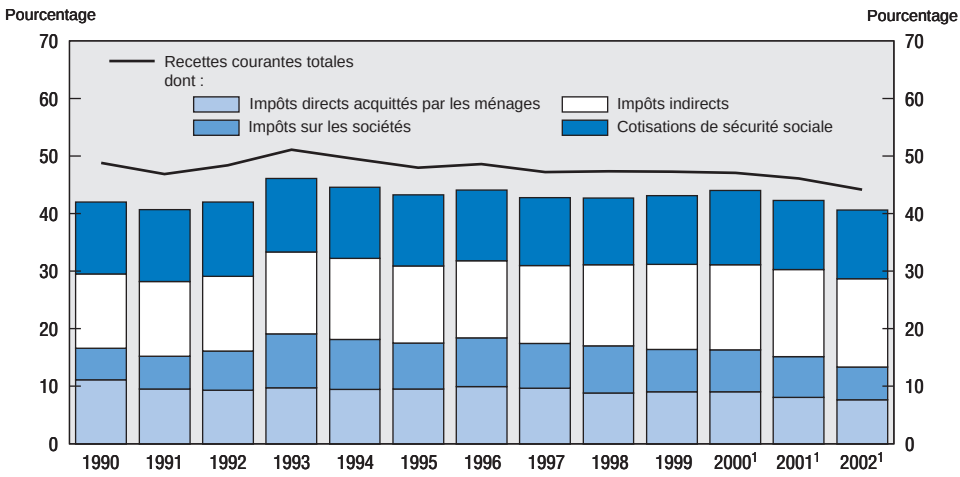
© OCDE 2001

cent du PIB (graphique 9). Néanmoins, la fiscalité directe totale (sur la base des paiements) pourrait baisser seulement d'environ 1¼ pour cent du PIB grâce à un taux élevé de la croissance. Au total, l'excédent des administrations publiques (sur la base des paiements) devrait redescendre à 2½ pour cent du PIB en 2002 .

L'allégement de la fiscalité implique une nette stimulation des dépenses publiques à un moment où l'économie affiche déjà une vive croissance. Aussi faut-il s'attendre à certaines pressions à la hausse sur les prix, encore que beaucoup de biens de consommation soient importés ou achetés dans les zones frontalières du Luxembourg lui-même, où la concurrence entre détaillants nationaux et étrangers contribue à maintenir l'inflation à un bas niveau. Les gains de pouvoir d'achat pourraient aussi profiter au marché du logement, d'où une hausse des prix des maisons et des terrains à bâtir.

En 2001 les dépenses publiques totales devraient croître à peu près au même rythme que le PIB, c'est-à-dire à un taux supérieur à la croissance tendancielle. Le budget de l'administration centrale prévoit des hausses substantielles de dépenses au titre des projets d'infrastructure (notamment dans la construction routière), de l'éducation et de la recherche-développement. Les prestations sociales augmenteront encore plus rapidement que le PIB. Cependant, cette

Graphique 9. **Composition des recettes courantes**
En pourcentage du PIB



1. Estimations.
Source : STATEC et OCDE.

© OCDE 2001

progression sera neutralisée par une baisse de la rémunération des salariés de la fonction publique en pourcentage du PIB, malgré une augmentation généreuse de salaire accordée à 40 000 travailleurs du secteur public (majoration de 3.5 pour cent, plus indexation sur l'inflation, augmentation des allocations pour voyage et octroi d'un jour supplémentaire de congé annuel). A la faveur de la réforme instaurée par le précédent gouvernement, les retraites des fonctionnaires n'augmenteront que modérément.

Perspectives à moyen et long terme

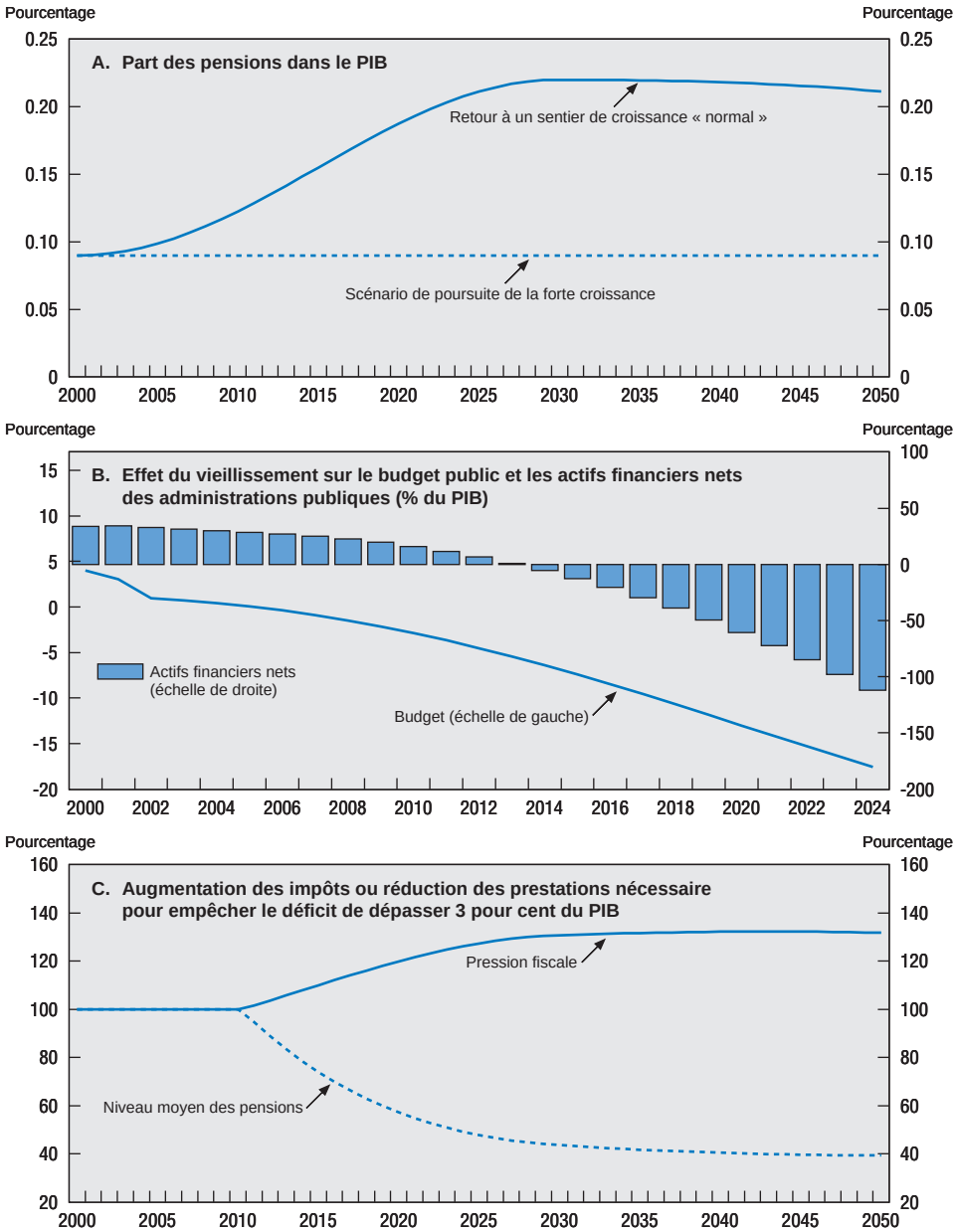
Les perspectives à moyen terme des finances publiques au Luxembourg sont satisfaisantes. Compte tenu des excédents budgétaires engrangés en permanence jusqu'ici, l'actif financier net du secteur public a augmenté régulièrement pour dépasser 30 pour cent du PIB, et dans l'avenir immédiat la dette consolidée brute restera inférieure au pic de 6.4 pour cent du PIB enregistré en 1998.

Dans le long terme, le système généreux de retraite par répartition[11] risque d'engendrer de sérieuses tensions budgétaires. En supposant qu'au cours des cinq prochaines décennies l'emploi et la productivité du travail continuent de croître respectivement à un taux annuel de 3 et 2 pour cent, chiffres moyens des quinze dernières années, le FMI a calculé que les dépenses de retraite pourraient être contenues à leur niveau actuel en proportion du PIB (9 pour cent ; graphique 10, partie A)[12]. Cela impliquerait un afflux massif et durable de travailleurs frontaliers, dont le nombre atteindrait le sextuple de l'effectif des travailleurs résidents à l'horizon 2050. Un scénario moins favorable, également analysé par le FMI, prévoit une stabilisation de la proportion des travailleurs frontaliers dans l'emploi total (40 pour cent) à partir de 2005. Selon ce scénario, l'emploi n'augmente plus au cours de la période 2005-2050, compte tenu des caractéristiques démographiques de la population résidente. Les dépenses de retraite croîtraient alors pour avoisiner 22 pour cent du PIB en 2030. Il s'agit là d'un chiffre considérable au regard de l'actif financier net actuel de l'État.

A partir du scénario moins favorable, en reprenant à peu près les mêmes hypothèses que celles du FMI mais en tenant également compte du stock actuel d'actifs financiers nets, on peut montrer que si aucune mesure n'était prise la situation budgétaire comme la position en actifs financiers nets des administrations publiques se dégraderaient de façon spectaculaire. En 2020, le budget accuserait un déficit d'environ 13 pour cent du PIB, très supérieur au plafond de 3 pour cent imposé par le Pacte de stabilité et de croissance (graphique 10, partie B). En outre, l'actif financier net de l'État tomberait à moins 60 pour cent du PIB, l'endettement net continuant d'augmenter rapidement au cours des années suivantes. Cela souligne que les actifs financiers nets actuels, apparemment considérables, sont faibles au regard des pressions budgétaires potentielles futures imputables aux pensions. Ces actifs représentent à peine 4 pour cent de la valeur actuelle des

© OCDE 2001

Graphique 10. **Vieillissement et finances publiques**



Source : STATEC et OCDE.

© OCDE 2001

engagements de retraite cumulés sur la période 2001-2050[13]. Les autorités pourraient également s'efforcer d'empêcher le déficit de dépasser 3 pour cent du PIB. Pour cela, il faudrait soit accroître les recettes publiques, à raison d'un tiers environ (quelque 15 pour cent du PIB), soit réduire de 60 pour cent le niveau moyen des prestations de retraite (graphique 10, partie C), soit adopter une solution mixte.

Certes les changements visant à limiter le déficit budgétaire à 3 pour cent du PIB pourraient être mis en œuvre progressivement, mais ils entreraient en conflit avec les grands objectifs existants de la politique économique, qui sont notamment de réduire la part du secteur public dans le PIB, de renforcer l'attrait du Luxembourg par des réductions d'impôts, de rendre les finances publiques moins vulnérables aux chocs extérieurs et d'assurer des ressources de retraite stables. Compte tenu de ces préoccupations, les autorités ont commandé un rapport sur le financement des retraites qui examinera s'il convient de faire davantage appel aux fonds de pension privés pour la création de provisions pour retraite. S'engager sur cette voie entraînerait des coûts de transition, étant donné le double impératif de financer les prestations de retraite actuelles et d'alimenter les fonds pour les prestations futures, mais la viabilité à long terme de la politique budgétaire du Luxembourg s'en trouverait renforcée. Une telle réforme accroîtrait également le rendement des cotisations de retraite si le retour sur investissement des fonds était plus élevé que la croissance de la masse salariale totale. Relever l'âge effectif de la retraite aiderait aussi à faire face au problème du vieillissement (les âges de transition à la retraite au Luxembourg sont parmi les plus bas de la zone de l'OCDE : 58 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes).

Des régimes de retraite par capitalisation devraient être également envisagés pour les fonctionnaires, à la suite des mesures prises ces dernières années pour réduire les pensions du secteur public (de 83.3 à 72 pour cent du revenu final) et après le relèvement substantiel des taux de cotisation intervenu depuis le début des années 90. De plus, il convient d'améliorer la gestion des actifs financiers du secteur public et de renforcer les excédents des régimes de retraite du secteur privé (sur lesquels une étude a déjà été commandée). Une diversification des placements serait susceptible de contribuer à une hausse des taux de rendement et de créer ainsi une réserve utile – mais non suffisante – pour faire face au fardeau croissant des retraites dans l'avenir.

© OCDE 2001

III. Progrès de la réforme structurelle

Les résultats économiques du Luxembourg au cours des deux dernières décennies ont été tout à fait remarquables. De même que les pays qui l'entourent, le Luxembourg a été gravement touché par le déclin régulier de l'industrie sidérurgique à partir des années 70. Néanmoins, à la différence de ses voisins, le Luxembourg a réussi à se tourner rapidement vers des services à forte valeur ajoutée, notamment des services financiers. Cette diversification a notamment été rendue possible par les avantages comparatifs dont dispose le Luxembourg en matière de réglementation, de fiscalité et dans d'autres domaines. Les secteurs de services se développant, la croissance a été renforcée par les externalités positives des pôles d'entreprises. Cette transformation de l'économie luxembourgeoise explique la croissance remarquablement rapide de l'activité (5½ pour cent par an) et la faiblesse du chômage depuis le milieu des années 80.

Ces évolutions favorables dissimulent cependant un certain nombre de faiblesses structurelles de l'économie luxembourgeoise. L'accélération de la croissance depuis le milieu des années 80 a été rendue possible par une augmentation de la consommation de facteurs de production, la productivité multifactorielle s'étant en fait ralentie. Bien que la rapide progression de l'emploi ait évité aux résidents luxembourgeois de connaître la forte poussée du chômage observée dans d'autres pays européens dont le marché du travail est doté d'institutions comparables, elle n'a pas entraîné une sensible élévation du taux d'emploi, principalement du fait de l'existence d'obstacles et de contre-incitations au travail. Qui plus est, en raison de la très forte spécialisation de l'économie luxembourgeoise – inévitable dans une petite économie régionale –, tout déplacement de la demande qui se porte actuellement sur les biens et les services produits par les principaux secteurs risquerait d'avoir de graves conséquences pour l'économie dans son ensemble. Étant donné que le marché du travail continue de se caractériser par bon nombre de dispositifs peu favorables à l'emploi, notamment les taux de compensation élevés assurés par l'indemnisation du chômage et, dans certains cas, par les aides sociales, dont le versement n'est pas limité dans le temps, un tel choc pourrait entraîner une augmentation forte et durable du chômage. Dans le même temps, une réduction persistante

© OCDE 2001

du taux de croissance de l'emploi compromettrait gravement la viabilité du système de pensions par répartition, comme on l'a vu au chapitre II. Il semble donc bien que des réformes structurelles demeurent nécessaires à la fois pour améliorer l'efficience de l'économie et pour la préparer à affronter d'éventuels chocs défavorables à l'avenir.

Après avoir rapidement examiné l'évolution des gains de productivité, ce chapitre dresse un tableau général des principales forces et faiblesses du fonctionnement et des institutions du marché du travail et suggère un certain nombre de réformes qui pourraient contribuer à en améliorer les résultats. La section suivante est consacrée à l'analyse d'un certain nombre d'aspects essentiels des marchés de produits, notamment les mesures prises par le Luxembourg pour faciliter le développement du commerce électronique, et les actions qui doivent être encore menées. Quelques-uns des défis que le Luxembourg doit relever pour établir les conditions-cadres propices à la diffusion des technologies de l'information et des communications (TIC) sont ensuite examinés. La dernière section du chapitre est consacrée à l'évolution de la réglementation concernant le secteur financier, notamment la coopération internationale en matière fiscale.

Croissance de la productivité

La croissance de la productivité multifactorielle (PMF), c'est-à-dire la croissance de la production qui n'est pas imputable à une augmentation de la consommation de facteurs de production, s'est affaiblie peu à peu dans le secteur marchand à l'exclusion des banques[14], passant d'un pic annuel de 2.9 pour cent au cours du cycle de productivité 1985-87[15] à 0.9 pour cent au cours du cycle de productivité 1995-99[16] (tableau 5 et graphique 11). Les taux de croissance de la PMF dans les années 90 ont été nettement inférieurs à la moyenne de long terme (1.9 pour cent depuis 1975). La croissance de la productivité du travail a faibli beaucoup moins que celle de la PMF sur la période 1987-95 car la contribution de la progression du coefficient d'intensité capitalistique s'est accrue, mais depuis la croissance de la productivité du travail s'est fortement contractée, du fait du recul des gains de PMF et de la baisse de la contribution du coefficient d'intensité capitalistique. L'accélération de la croissance économique depuis le milieu des années 80 a résulté d'une progression plus forte de la consommation de travail et de capital, et non d'une amélioration plus rapide de l'efficience économique. D'où la nécessité d'une réforme structurelle, et notamment de mesures visant à développer la société de l'information, pour renforcer l'efficience économique, et ce, malgré la forte croissance de l'activité au Luxembourg et le niveau déjà élevé du revenu national par habitant dans ce pays (encadré 1).

© OCDE 2001

Tableau 5. **Croissance de la productivité**

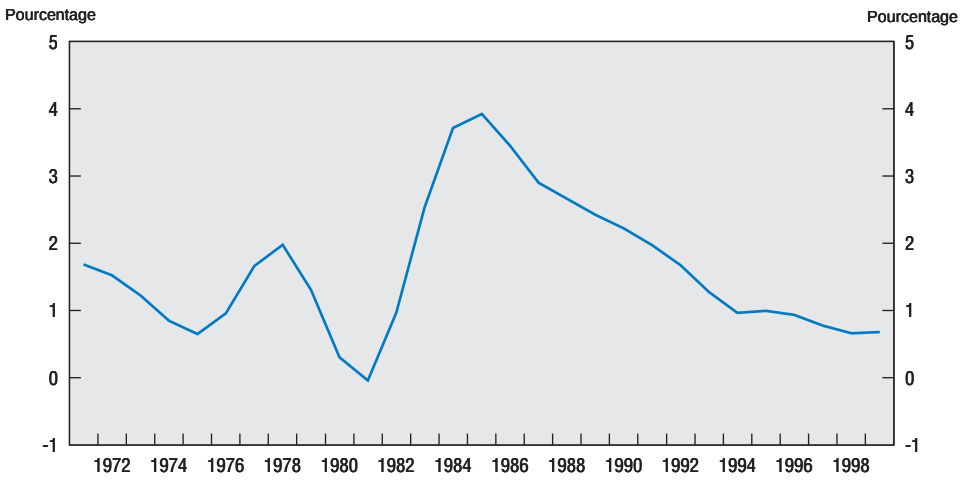
Taux de croissance annuelle moyenne

Cycle de productivité	Productivité du travail	Productivité du capital	Productivité multifactorielle	Ratio capital travail	Contribution de l'accroissement de l'intensité de capital à la productivité du travail	PIB réel
1975-80	2.3	2.4	2.4	–0.1	–0.1	2.5
1980-85	1.9	2.3	2.1	–0.4	–0.2	2.1
1985-87	2.3	3.5	2.9	–1.2	–0.6	4.7
1987-91	2.1	2.7	2.4	–0.6	–0.3	6.4
1991-95	2.1	0.5	1.3	1.6	0.9	3.8
1995-99	0.3	1.4	0.9	–1.1	–0.6	4.6
Long terme						
1975-85	2.1	2.4	2.2	–0.3	–0.1	2.3
1985-99	1.6	1.8	1.7	–0.2	–0.1	4.9
1975-99	1.8	2.0	1.9	–0.2	–0.1	3.8

Note : Secteur du marché (y compris les loyers imputés des logements occupés par leurs propriétaires) à l'exclusion du secteur bancaire. L'apport de main-d'œuvre est mesuré en heures.
Source : STATEC et OCDE.

Graphique 11. **Croissance de la productivité multifactorielle tendancielle**[1]

Croissance par rapport à la période précédente



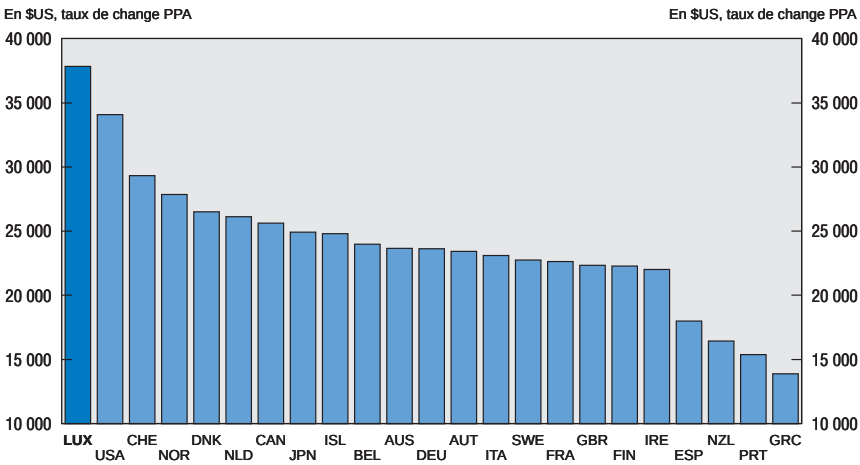
1. Calculée à l'aide d'une moyenne mobile sur 11 périodes de Henderson. Voir la note au tableau 5.
Source : STATEC et OCDE.

© OCDE 2001

Encadré 1. La mesure des niveaux de vie

Les commentateurs utilisent fréquemment le PIB par habitant (aux taux de change à parité de pouvoir d'achat) pour comparer les niveaux de vie des différents pays. Cette méthode ne convient pas pour les pays dont les paiements nets de facteurs au reste du monde sont sensiblement différents. Cette remarque est particulièrement pertinente dans le cas du Luxembourg, étant donné l'ampleur des salaires versés à des non-résidents (travailleurs frontaliers) ainsi que des recettes nettes au titre du revenu du capital (voir chapitre I). Pour cette raison, il est préférable de comparer le revenu national brut (RNB) par habitant (à parité de pouvoir d'achat). Sur cette base, le Luxembourg est le pays le plus riche de la zone de l'OCDE (graphique 12). Néanmoins, cette mesure, de même que le PIB par habitant, présente encore un certain nombre de faiblesses. En particulier, un niveau donné de RNB (ou PIB) par habitant correspond à des combinaisons différentes de facteurs de production et d'efficience selon les pays. Un pays qui utilise moins de facteurs de production mais de manière plus efficiente pour atteindre un niveau donné de RNB (ou PIB) par habitant aura un niveau de vie plus élevé que celui qui utilise davantage de facteurs de production mais de manière moins efficiente. De plus, étant donné que les niveaux de vie concernent les individus, et non les pays, on ne peut les évaluer de manière significative sans prendre en compte la répartition du revenu. Une comparaison détaillée des niveaux de vie dépassant le cadre de ce chapitre, les données concernant le RNB par habitant (à parité de pouvoir d'achat) sont simplement présentées comme un indicateur des niveaux de vie avec les réserves qui s'imposent.

Graphique 12. **Revenu national brut par habitant, 1999**[1]



1. 1998 pour l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suisse.
Source : OCDE, *Statistiques de la population active* et *Comptes nationaux*.

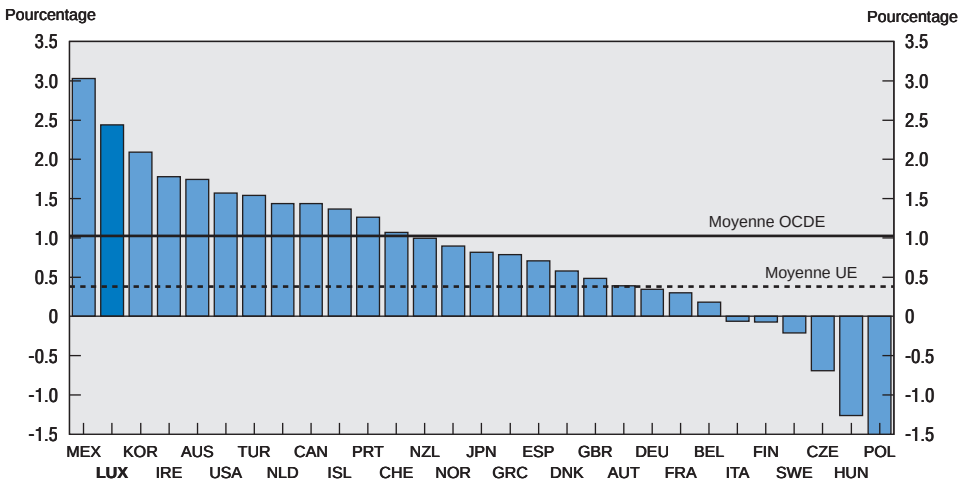
© OCDE 2001

Marchés du travail

Forte croissance de l'emploi et faible chômage

Le Luxembourg peut, à certains égards, se targuer de résultats très positifs sur le marché du travail. Depuis 1980, la croissance de l'emploi est en moyenne de 2.4 pour cent par an, soit le taux le plus élevé de la zone de l'OCDE et nettement plus que la moyenne de l'UE, qui est de 0.4 pour cent par an (graphique 13). Pour sa part, le taux de chômage (mesure standardisée) est resté faible par rapport à la moyenne internationale (graphiques 14 et 15). L'emploi a été dynamisé par les taux durablement élevés de la croissance économique, notamment dans les secteurs des services financiers, des communications et des transports. La vive expansion de ces secteurs a plus que compensé les effets négatifs exercés sur la demande d'emplois par la restructuration de l'industrie sidérurgique et, comme dans les autres pays de l'OCDE, par un ralentissement de la productivité, une hausse des taux d'intérêt réels et un retournement défavorable de la demande de travail[17]. Ainsi, le Luxembourg n'a pas connu le fort ralentissement de la demande de travail qui, conjugué à l'existence de dispositifs du marché du travail peu favorables à l'emploi, a fait monter le chômage en Europe

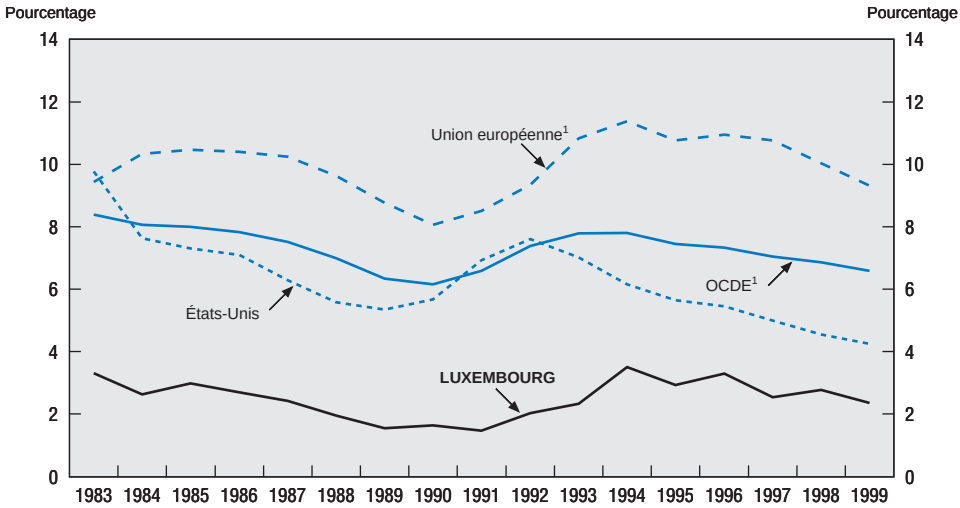
Graphique 13. **Taux de croissance de l'emploi**[1]
1980-1999



1. Concept intérieur.
Source : OCDE.

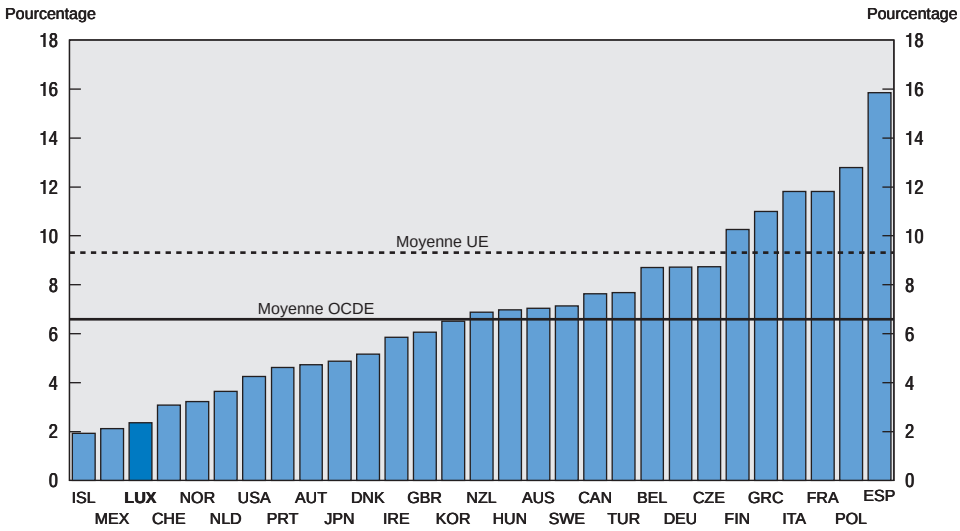
© OCDE 2001

Graphique 14. **Évolution du chômage**



1. Moyenne simple.
Source : OCDE, *Statistiques de la population active*, partie III.

Graphique 15. **Taux de chômage, 1999**



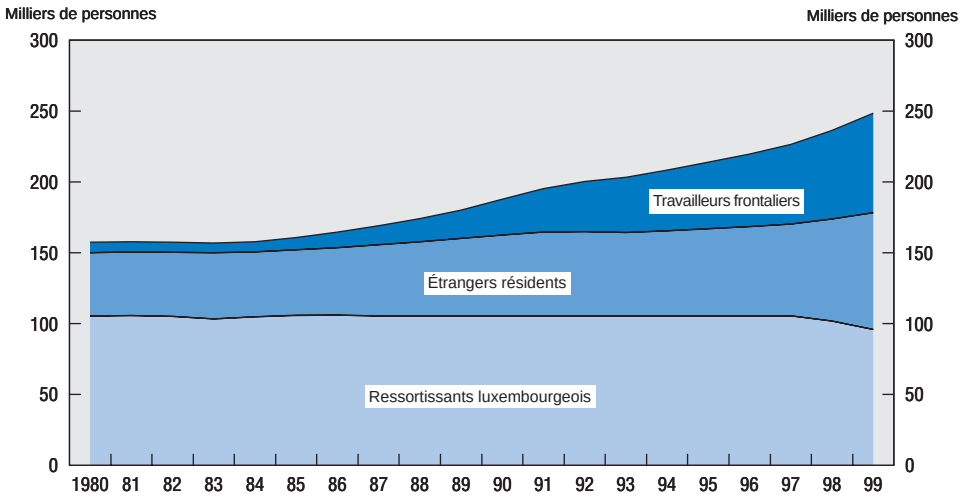
Source : OCDE, *Statistiques de la population active*, partie III.

© OCDE 2001

depuis les années 70 (Blanchard et Wolfers, 1999). L'application du modèle de Blanchard et Wolfers au Luxembourg confirme que des conditions économiques exceptionnellement dynamiques expliquent le niveau paradoxalement bas du chômage malgré l'existence de dispositifs rigides du marché du travail qui, dans d'autres pays, sont allés de pair avec une augmentation durable du chômage (FMI 2000*a*, « *Luxembourg's Labour Market Paradox* », pp. 27-34). Simultanément, dans l'hypothèse d'un ralentissement important et durable de la croissance de l'activité, on pourrait s'attendre à une forte élévation du chômage, comme cela s'est déjà produit dans d'autres pays européens où existent des dispositifs analogues sur le marché du travail.

La croissance de l'emploi au Luxembourg au cours de la période 1980-99 a été nettement plus forte que celle de la population active (1.0 pour cent par an). Ceci contraste avec la situation de l'UE dans son ensemble, où la croissance de l'emploi a été moins accusée que celle de la population active (0.6 pour cent). La forte progression de l'emploi au Luxembourg par rapport à la croissance de la population active n'a été possible que grâce à la rapide augmentation de l'utilisation de travailleurs frontaliers (graphique 16). L'emploi de ce type a progressé à un taux annuel moyen de 13 pour cent depuis 1980, portant de 4 à 28 pour cent

Graphique 16. **Ventilation de l'emploi intérieur**
1980-1999



Source : STATEC.

© OCDE 2001

en 1999 le pourcentage des travailleurs frontaliers dans l'emploi intérieur. Les bonnes conditions du marché du travail ont également attiré des immigrants, ce qui a gonflé la croissance de la population active. Tout bien considéré, les travailleurs frontaliers et les étrangers résidents représentent actuellement environ 62 pour cent de l'emploi total au Luxembourg.

Les travailleurs frontaliers et les étrangers résidents contribuent également aux résultats favorables du marché du travail en amortissant les chocs : les variations de l'emploi total intérieur concernent plus que proportionnellement l'emploi des travailleurs frontaliers et des étrangers résidents[18]. En conséquence, les travailleurs frontaliers et les étrangers résidents renforcent l'élasticité de l'offre de travail. Ceci atténue les pressions sur les salaires lorsque la demande de main-d'œuvre augmente et réduit les entrées au chômage lorsque la demande de main-d'œuvre diminue, atténuant par là même la charge de l'ajustement qui pèse sur le marché du travail national. De ce fait, le Luxembourg a moins besoin que d'autres pays de disposer d'institutions flexibles sur le marché du travail pour faire en sorte que les fluctuations conjoncturelles de la demande de main-d'œuvre n'entraînent pas une interruption de la croissance ou une élévation du chômage structurel.

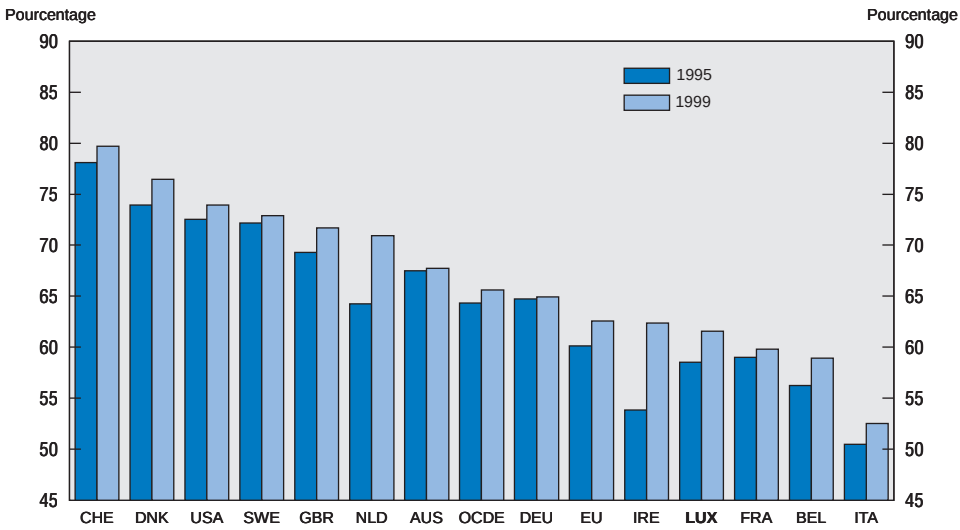
D*e faibles taux d'emploi, notamment pour les travailleurs âgés et les femmes*

La principale faiblesse du marché du travail du Luxembourg est le pourcentage relativement bas de la population occupée, la raison en étant l'existence d'incitations mal adaptées et d'autres obstacles à l'emploi (voir ci-après) (graphique 17). Bien que le taux d'emploi ait augmenté plus que dans la plupart des autres pays ces dernières années, il était néanmoins, à 61.6 pour cent en 1999, encore légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE (62.6 pour cent), laquelle est également faible par rapport à la moyenne internationale. En revanche, à peu près un tiers des pays de l'OCDE avaient en 1999 des taux d'emploi égaux ou supérieurs à 70 pour cent. Le Luxembourg comme la plupart des autres pays de l'UE est encore loin de satisfaire à l'objectif d'un taux d'emploi de 70 pour cent d'ici 2010 adopté lors du Sommet du Luxembourg.

Les taux d'emploi de tous les groupes démographiques sont faibles par rapport aux autres pays, sauf en ce qui concerne les hommes d'âge très actif (graphique 18), situation que l'on retrouve dans les autres pays où les taux d'emploi sont relativement faibles. C'est notamment le cas des travailleurs âgés, dont le taux d'emploi n'était que de 26 pour cent en 1999, bien qu'il ait augmenté plus fortement ces dernières années que dans la plupart des autres pays ; les taux moyens de l'UE et de l'OCDE étaient respectivement de 38 et 49 pour cent (graphique 19). Le taux d'emploi des femmes (49 pour cent en 1999) est lui aussi faible par rapport aux moyennes de l'UE et de l'OCDE, respectivement de 53 et

© OCDE 2001

Graphique 17. **Rapport emploi-population**



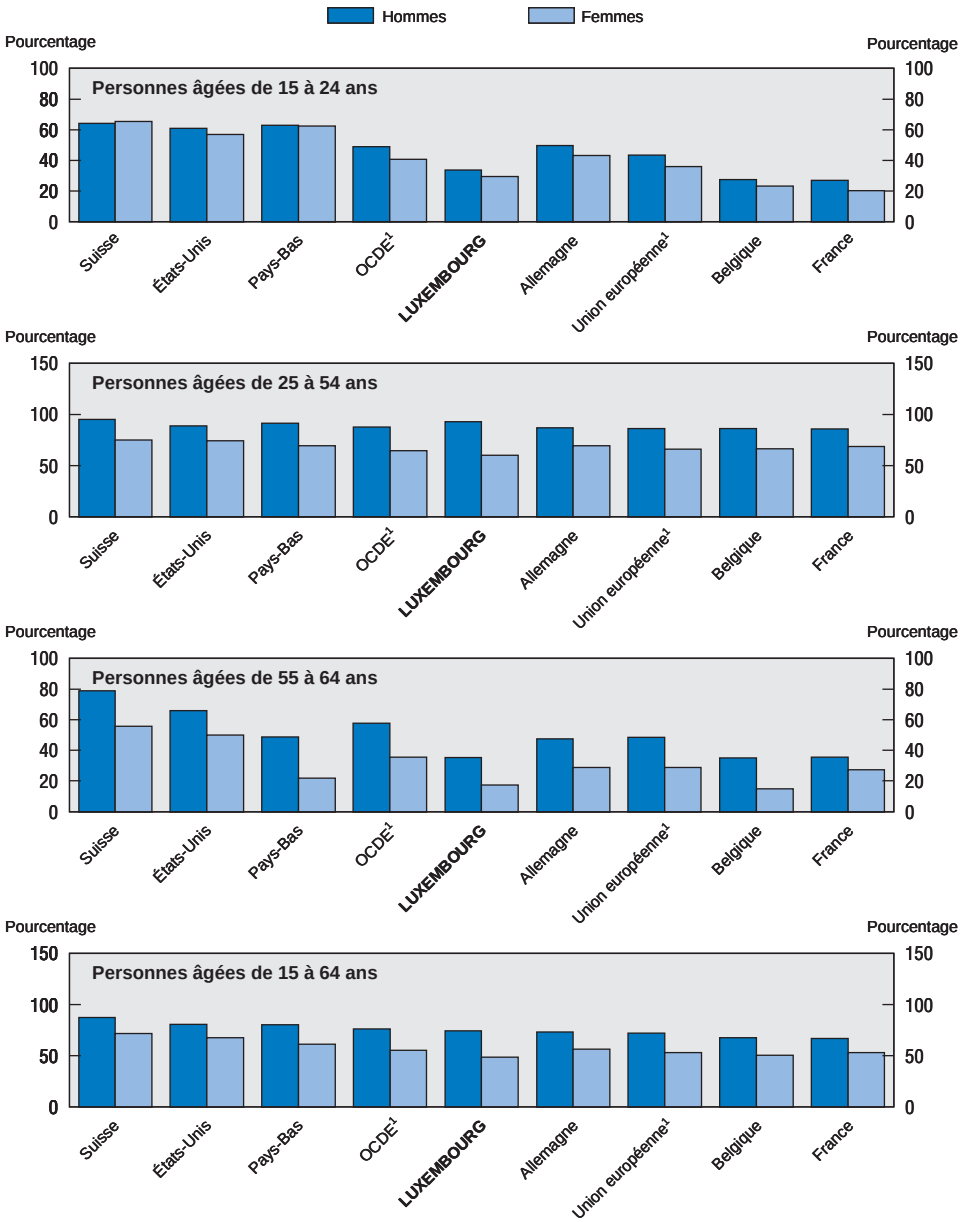
Source : OCDE, *Statistiques de la population active*, partie III.

55 pour cent (voir graphique 18), ce qui fait apparaître un écart relativement important du taux d'emploi entre les deux sexes (26 points de pourcentage) (graphique 20). La situation s'est néanmoins sensiblement améliorée ces dernières années, le taux d'emploi des femmes ayant progressé de 6 points de pourcentage depuis 1995 tandis que celui des hommes restait stable. Même ainsi, le Luxembourg devra encore faire d'importants efforts pour atteindre l'objectif, adopté lors du Sommet du Luxembourg, d'un taux d'emploi des femmes de 60 pour cent d'ici 2010.

La faiblesse du taux global d'emploi va de pair avec le versement à un pourcentage relativement élevé de la population d'âge actif de prestations de sécurité sociale liées au non-emploi (tableau 6). La principale de ces prestations est de loin la pension d'invalidité, qui a rapidement augmenté depuis sa création au milieu des années 70 et qui représenterait maintenant, selon les estimations, à peu près la moitié de l'ensemble des prestations. Les pensions de préretraite et le revenu minimum garanti (RMG) constituent l'essentiel des autres prestations de ce type. Au total, on estime que 10 pour cent de la population d'âge actif perçoit une prestation de sécurité sociale associée au non-emploi.

© OCDE 2001

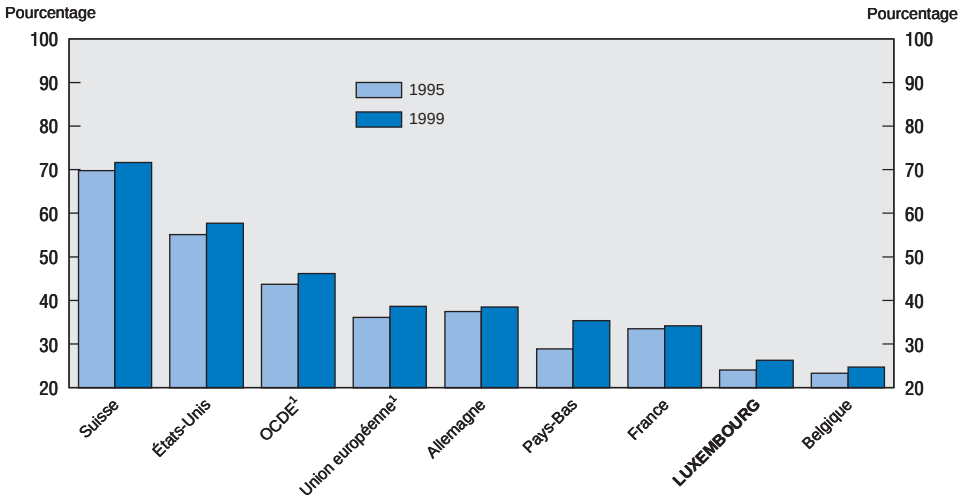
Graphique 18. **Rapport emploi-population, par sexe et groupe d'âge, 1999**



1. Moyenne simple.
Source : OCDE, *Statistiques de la population active*, partie III.

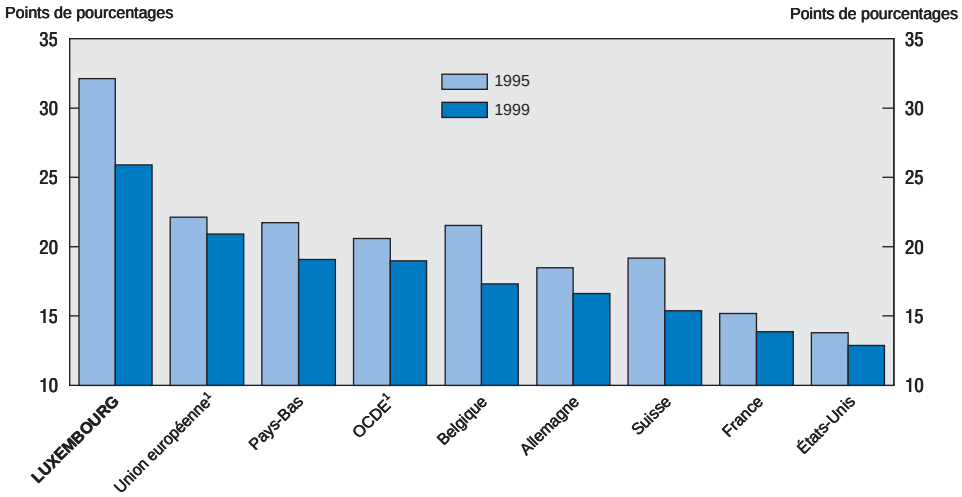
© OCDE 2001

Graphique 19. **Rapport emploi-population pour le groupe âgé (55-64 ans)**



1. Moyenne simple.
Source : OCDE, *Statistiques de la population active*, partie III.

Graphique 20. **Écart des rapports emploi-population entre les deux sexes**
Différence entre les ratios d'emploi des hommes et des femmes



1. Moyenne simple.
Source : OCDE, *Statistiques de la population active*, partie III.

© OCDE 2001

Tableau 6. **Personnes d'âge actif[1] recevant une prestation associée au non-emploi**

Résidents[2], moyennes annuelles (milliers)

	1995	1997	1999
Invalidité	14.4	15.5	14.9
Retraite anticipée	5.1	5.0	5.1
Préretraite	1.1	1.0	0.9
Chômage	2.6	3.2	2.2
Revenu minimum social (RMG)			
Fonds national de solidarité (FNS)	3.7	4.1	4.6
Compléments caisse de pension[3]	1.6	1.6	1.3
Total	**28.5**	**30.4**	**29.0**
Population résidente 15-64 ans[4]	275	280	285
Total (en pourcentage de la population de 15-64 ans)	**10.4**	**10.9**	**10.2**

1. 15-64 ans.
2. Les données sur les pensions d'invalidité, de retraite anticipée et de préretraite ne sont disponibles que pour les résidents et les non-résidents pris ensemble. Toutefois, l'IGSS a estimé que la proportion des pensions d'invalidité versées aux non-résidents a été respectivement de 28.1 pour cent, 27.8 pour cent et 28.8 pour cent en 1995, 1997 et 1999. Ces proportions sont utilisées pour estimer les pensions d'invalidité, de retraite anticipée et de préretraite versées aux résidents. Les données sur les indemnités de chômage et le RMG concernent les résidents, qui sont les seuls à bénéficier de ces prestations ; les travailleurs frontaliers n'y ont pas droit, bien qu'ils acquittent les cotisations de sécurité sociale au titre de l'assurance-chômage et la cotisation au Fonds national de solidarité, mais ils perçoivent ces prestations dans leur pays d'origine s'il s'agit d'un Etat membre de l'UE.
3. Ce complément concerne les personnes qui touchent une prestation d'un régime de pension (invalidité ou vieillesse) inférieure au RMG (33 392 FL (828 eurosign) par mois). La caisse de retraite prend en charge la différence entre le RMG et la pension.
4. Estimations tirées de l'enquête sur la population active.

Source : Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS).

Travailleurs âgés

Raisons du retrait prématuré de la population active

Si bon nombre de travailleurs âgés se retirent prématurément de la population active au Luxembourg, c'est, semble-t-il, principalement parce qu'ils préfèrent les généreuses prestations de sécurité sociale versées aux personnes sans activité professionnelle. La principale de ces prestations est la pension d'invalidité (tableau 7). Cette pension peut être accordée à toute personne qui n'est plus en mesure d'occuper un emploi correspondant à ses compétences et ses aptitudes[19]. Les pensions représentatives d'invalidité, qui sont calculées sur la base de la période maximum de cotisations, vont de 56 à 84 pour cent du revenu moyen servant d'assiette aux cotisations en termes bruts (tableau 8). Près d'un quart des personnes en fin de carrière (âgées de 55 à 64 ans) perçoivent ce type de prestation, pourcentage nettement plus élevé que celui (2 pour cent en 1999) du reste de la population d'âge actif. Bien que l'invalidité augmente indéniablement avec l'âge, l'ampleur de la détérioration constatée lorsque l'on

© OCDE 2001

Tableau 7. **Pensions d'invalidité ou de retraite anticipée**

Résidents[1] (55-64 ans), moyennes annuelles (milliers)

	1995	1997	1999
Invalidité	9.5	10.1	10.0
Retraite anticipée	5.1	5.0	5.1
Préretraite	1.1	1.0	0.9
Total	15.7	16.6	16.0
Population résidente[2]	43.0	42.0	42.0
Estimation en pourcentage de la population résidente	36.5	39.5	38.1

1. Les données sur les pensions d'invalidité, de retraite anticipée et de préretraite ne sont disponibles que pour les résidents et les non-résidents pris ensemble. Toutefois, l'IGSS a estimé que la proportion de pensions d'invalidité versées aux non-résidents a été respectivement de 28.1 pour cent, 27.8 pour cent et 28.8 pour cent en 1995, 1997 et 1999. Ces proportions sont utilisées pour estimer les pensions d'invalidité, de retraite anticipée et de préretraite versées aux résidents.
2. Estimations tirées de l'enquête sur la population active.

Source : Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS).

Tableau 8. **Pensions représentatives[1] d'invalidité et de retraite, 1997**

		FL[2]		Invalidité		Retraite	
				Pourcentage du revenu moyen soumis à cotisations			
		Invalidité	Retraite	Brut	Semi-net	Brut	Semi-net
AVI[3]	Hommes	65 803	80 700	84.0	..	103.0	112.0
	Femmes	40 881	45 208	69.9	..	77.3	84.0
CPEP[4]	Hommes	86 383	102 153	61.2	..	72.4	78.7
	Femmes	57 624	75 143	55.8	..	72.8	79.1
CPACI[5]	Hommes	65 325	79 395	66.2	..	80.4	87.4
	Femmes	44 460	51 552	66.9	..	77.6	84.3
CPA[6]	Hommes	40 081	42 138	75.7	..	79.6	86.5
	Femmes	37 639	39 727	75.7	..	79.9	86.8

1. Les pensions « représentatives » sont calculées sur la base d'une période complète de cotisation (40 années pour la pension de retraite) et ne font l'objet d'aucune réduction découlant du cumul avec d'autres prestations de sécurité sociale.
2. 40.3339 FL = 1 €.
3. AVI : Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité pour les ouvriers.
4. CPEP : Caisse de pension pour les employés privés et les travailleurs intellectuels indépendants.
5. CPACI : Caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels pour les professions indépendantes.
6. CPA : Caisse de pension agricole pour les agriculteurs, les viticulteurs et les horticulteurs.

Source : Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS).

© OCDE 2001

examine la ventilation par âge des bénéficiaires de pensions est difficilement conciliable avec les données concernant les pathologies observables – à de nombreux égards, la santé de la population approchant la limite de l'âge actif s'est améliorée par rapport à celle du reste de la population. Néanmoins, dans nombre de pays, les travailleurs âgés jugent le lieu de travail de plus en plus stressant et avancent cette raison pour mettre un terme à leur activité.

L'autre principale prestation de sécurité sociale qui encourage le retrait prématuré du marché du travail est la pension de retraite anticipée. Cette pension peut être perçue après 40 années de cotisations effectives à partir de 57 ans, ou après 40 années de cotisations effectives et imputées à partir de 60 ans[20]. Elle est versée au même taux que si le retraité avait fait valoir ses droits à l'âge officiel de départ en retraite (65 ans). Les pensions représentatives de retraite anticipée sont légèrement plus élevées que les pensions d'invalidité, allant de 72 à 103 pour cent des revenus moyens servant d'assiette aux cotisations en termes bruts et un peu plus en termes semi-nets. Des pensions de préretraite sont également prévues dans les secteurs qui connaissent des difficultés économiques[21]. Ces pensions permettent aux salariés de prendre leur retraite trois ans avant de pouvoir bénéficier de la pension de retraite anticipée. Pendant cette période, ils reçoivent 80 pour cent, 75 pour cent et 70 pour cent respectivement de leur dernière rémunération. Environ 14 pour cent des personnes âgées d'âge actif touchent une pension de retraite anticipée ou de préretraite, ce qui porte à 38 pour cent le pourcentage total de personnes en fin de carrière recevant l'une de ces prestations ou une pension d'invalidité.

C'est l'employé et non l'employeur qui prend la décision du départ en retraite anticipée moyennant le versement d'une pension d'invalidité ou d'une pension de retraite anticipée : les salariés qui prennent une retraite anticipée par ce moyen expriment ainsi leur propre préférence, qui n'est pas nécessairement celle de leurs employeurs. En revanche, le départ en préretraite doit être décidé d'un commun accord par l'employeur et l'employé. Le grand nombre de personnes en fin de carrière avançant leur départ en retraite dans le cadre de l'un ou l'autre de ces dispositifs atteste de l'attrait qu'ils présentent pour bon nombre de salariés. De plus, comme l'a fait observer le Premier ministre, « … le nombre de ceux qui, à 52 ou 53 ans, font tout ce qu'ils peuvent pour s'arrêter de travailler ne cesse d'augmenter » (Discours sur l'état économique et social de la nation, 10 mai 2000). Simultanément, la retraite anticipée des travailleurs âgés va également dans le sens des intérêts de certains employeurs, au moins dans les cas où des dispositifs de préretraite ont été mis en place. De l'avis du Premier ministre, « Il est véritablement scandaleux que certaines entreprises cherchent à se défaire de salariés âgés de plus de 50 ans pour les remplacer par des salariés plus jeunes, dont le coût est moins élevé » (*ibid.*).

Les travailleurs âgés sont effectivement plus coûteux que les travailleurs jeunes au Luxembourg (tableau 9).Les gains continuent de croître avec l'âge par

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Tableau 9. **Progression des gains selon l'âge et le niveau d'instruction**

Groupe 25-49 ans = 100

	Jusqu'au second cycle du secondaire			Second cycle du secondaire			Enseignement supérieur			Tous niveaux d'éducation		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
40-44	109.6	110.1	109.7	113.9	118.2	114.9	129.0	131.2	129.4	111.8	112.6	111.9
45-49	113.0	104.9	111.8	130.5	119.6	128.5	140.6	136.4	140.2	117.2	108.6	115.9
50-54	120.5	107.1	118.7	132.2	139.4	133.1	149.0	136.4	148.5	123.9	111.5	122.4
55-59	124.8	116.7	123.7	143.6	139.1	143.2	139.7	..	140.0	128.8	118.8	127.6
60-64	122.3	95.2	114.1	162.9	142.7	157.5	132.6	..	130.0	131.7	104.7	124.4

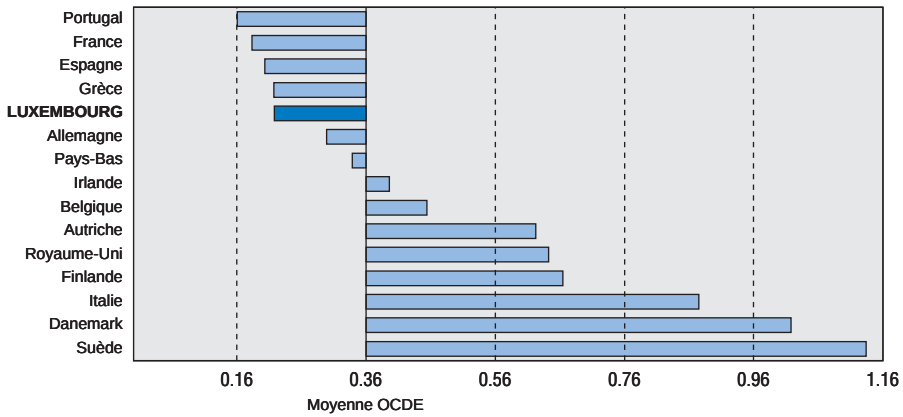
Source : STATEC et OCDE.

rapport aux gains de la tranche d'âge très active (25-49 ans) pour toutes les grandes catégories de niveau d'instruction, au moins jusqu'à l'âge de 50-54 ans. Pour les travailleurs ayant un niveau d'instruction inférieur à celui du second cycle de l'enseignement secondaire, les gains culminent dans le groupe âgé de 50-55 ans, et pour ceux qui ont atteint le second cycle de l'enseignement secondaire les gains plafonnent dans le groupe âgé de 60-64 ans[22]. Ce profil contraste avec ce qui est observé dans bon nombre de pays de l'OCDE, où les gains relatifs (pour un niveau d'instruction donné) tendent à diminuer après 50 ans (OCDE 1998*a*, pp.145-150). La raison en est probablement que leur productivité se réduit par rapport à celle des travailleurs d'âge très actif. Traditionnellement, ce fléchissement de la productivité relative est observé dans le cas du travail manuel, les travailleurs âgés n'ayant manifestement plus les capacités et le dynamisme des travailleurs jeunes. Néanmoins, l'évolution intervenue sur le lieu de travail ces dernières années du fait de la mondialisation et de l'utilisation des technologies de l'information semble avoir étendu ce phénomène aux travailleurs sédentaires. Le contenu de l'emploi évolue aujourd'hui plus rapidement que par le passé et exige souvent une plus grande diversité de qualifications. De plus, la plupart des travailleurs doivent désormais pouvoir utiliser efficacement les technologies de l'information. Ces contraintes désavantagent les travailleurs âgés qui ont souvent plus de mal à acquérir de nouvelles qualifications et à s'adapter à un contexte en évolution rapide. Dans les pays (tels que le Luxembourg) où des dispositions institutionnelles et sociales empêchent de compenser la baisse de productivité relative des travailleurs âgés par une baisse de leur rémunération relative, ces travailleurs peuvent se trouver confrontés à de plus grandes difficultés au niveau de l'emploi (*ibid.*).

Les désavantages des travailleurs âgés sur le marché du travail sont renforcés par le fait qu'ils bénéficient moins souvent d'une formation continue que les autres groupes de travailleurs (graphique 21). Cette tendance est particulièrement nette au Luxembourg, où le taux de participation des travailleurs âgés (50-54 ans) à des programmes de formation professionnelle par rapport aux travailleurs plus jeunes (25-29 ans) est l'un des plus faibles d'Europe. L'une des principales raisons de cette faiblesse relative des investissements dans l'amélioration des qualifications des travailleurs âgés est le fait que ce type d'investissement doit être amorti sur une plus courte période. Ce facteur est particulièrement important au Luxembourg en raison de la faiblesse de l'âge effectif de départ en retraite (graphique 22). Autre caractéristique propre au Luxembourg : l'abondante réserve de travailleurs qualifiés des pays voisins fait que les employeurs sont sans doute moins poussés à former les effectifs en place : il peut être moins onéreux d'embaucher des travailleurs qui ont déjà les qualifications requises. Enfin, l'investissement dans la formation est souvent plus faible pour les travailleurs âgés parce que ceux-ci ont un moindre niveau d'instruction, ce qui réduit la rentabilité de cet investissement.

© OCDE 2001

Graphique 21. **Formation professionnelle par âge, 1997**
Taux de participation des travailleurs âgés par rapport aux jeunes travailleurs[1]



1. Les travailleurs jeunes appartiennent à la tranche de 25-29 ans, et les travailleurs âgés à la tranche de 50-54 ans. Ces données proviennent de l'enquête sur la population active européenne. La formation est définie comme l'éducation et la formation reçues à d'autres titres que l'enseignement secondaire ou la formation professionnelle initiale.

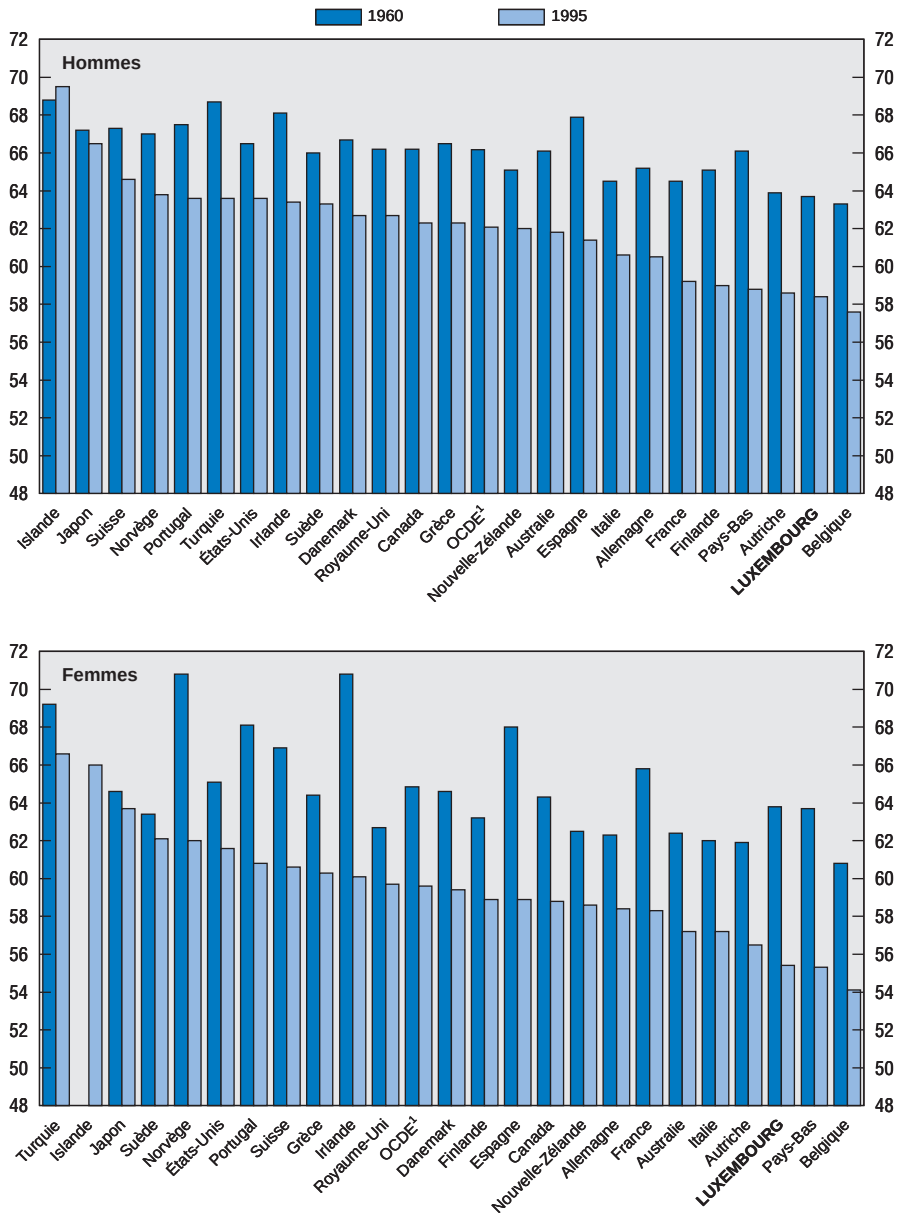
Source : Eurostat (Enquête sur la population active européenne), 1997.

Mesures pour accroître la participation des travailleurs âgés à la population active

Dans le cadre du Plan d'action national (PAN) pour l'emploi adopté sous l'égide de l'Union européenne, le gouvernement s'est engagé à réduire le risque de voir les travailleurs âgés quitter la population active pour bénéficier de l'un des programmes passifs (invalidité, retraite anticipée et RMG) qui assurent une aide aux personnes économiquement inactives. La Loi du 12 février 1999 relative au PAN a modifié le système de préretraite en offrant la possibilité d'une retraite anticipée progressive[23] (à partir de 57 ans) ou d'un passage progressif au temps partiel[24] (travailleurs âgés de plus de 49 ans), une subvention étant prévue dans l'un et l'autre cas, et un recrutement compensatoire doit être effectué dans l'un et l'autre cas. Qui plus est, le gouvernement prévoit d'organiser une *formation* aux technologies de l'information spécialement à l'intention des travailleurs âgés (50 ans ou plus). Cette formation, qui viendra s'ajouter aux mesures prévues pour tous les groupes d'âge (intensification des efforts d'orientation, formation personnalisée et suivi systématique), doit donner aux travailleurs âgés les qualifications essentielles leur permettant de participer pleinement à la société de l'information. Cette formation doit être offerte aux personnes salariées, afin de réduire leur risque de chômage, ainsi qu'aux chômeurs âgés, afin d'améliorer leurs chances de

© OCDE 2001

Graphique 22. **Estimations de l'âge moyen de départ en retraite**



1. Moyenne non pondérée.

Source : OIT, *Population active 1950-2010*, décembre 1996.

© OCDE 2001

trouver un nouvel emploi. De plus, le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, prévoit de réformer la loi sur les *pensions d'invalidité*. Le gouvernement a l'intention de fournir une *aide* aux travailleurs âgés qui ne sont plus aussi productifs que dans le passé afin d'adapter leurs conditions d'emploi à leurs besoins spécifiques. Une aide financière sera fournie aux salariés (compensation d'une éventuelle perte de revenu) et aux employeurs participant à ce système, pour réintégrer les travailleurs âgés dans leur entreprise actuelle. Le gouvernement a par ailleurs lancé une campagne de sensibilisation pour dissuader les travailleurs de cesser prématurément leur activité en vue de bénéficier d'une pension d'invalidité, d'une pension de retraite anticipée ou d'une pension de préretraite. Bien que les autorités estiment que la retraite à 57 ans ne doit pas devenir la norme, aucune mesure n'est prévue pour reporter l'âge à partir duquel les travailleurs âgés peuvent bénéficier d'une retraite anticipée. De plus, certains secteurs d'activité continuent d'exercer des pressions pour que soit maintenu le dispositif de préretraite qui facilite le départ à un âge encore moins avancé[25].

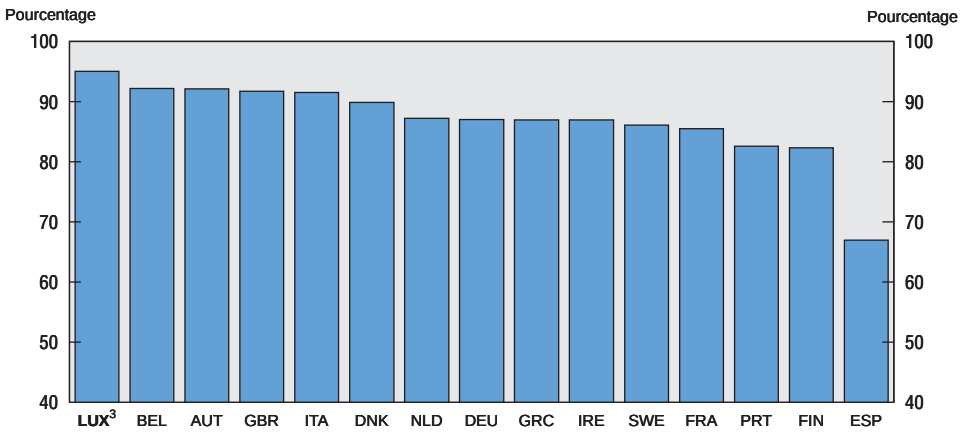
Dans la mesure où le faible taux d'activité des travailleurs âgés résulte d'un retrait volontaire de la population active, la limitation de l'accès aux pensions d'invalidité contribuera de manière déterminante à accroître ces taux. Les mesures prises pour encourager le départ progressif à la retraite devraient également avoir un effet positif, mais des mesures supplémentaires seront vraisemblablement requises pour décourager la retraite anticipée et le départ en préretraite. Étant donné que la pension de retraite anticipée est identique à la pension versée à l'âge officiel de départ en retraite, les travailleurs âgés ont moins d'incitations financières à rester en activité à partir du moment où ils peuvent prétendre à une pension de ce type. Une manière de renforcer l'incitation à la poursuite de l'activité serait de procéder à un ajustement actuariel à la baisse des pensions versées avant l'âge officiel de la retraite compte tenu de l'allongement de la période pendant laquelle ces pensions devront être serv ies. Un ajustement équivalent à la hausse pourrait être apporté aux pensions versées après l'âge officiel de la retraite. On pourrait aussi envisager de relever l'âge à partir duquel il est possible de prétendre à une retraite anticipée. Il faudrait également mettre un terme aux subventions publiques des pensions de préretraite. Ces subventions sont fondées sur la théorie du « bloc forfaitaire de travail » selon laquelle il n'existe qu'un certain volume de travail à partager. Sur cette base, les mesures qui écartent prématurément les travailleurs âgés de la population active ou qui réduisent par d'autres moyens l'offre de main-d'œuvre (par exemple en ramenant à 35 heures la durée hebdomadaire du travail) sont supposées réduire le chômage (structurel). Rien dans les faits ne confirme cependant cette théorie[26]. Les subventions versées pour les dispositifs existant avant l'âge officiel de la retraite réduisent simplement le rapport emploi-population et subventionnent des secteurs d'activité en déclin au détriment d'autres secteurs. Ceci freine l'ajustement indus-

© OCDE 2001

triel, et ralentit la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie. Il serait également utile, pour réduire les départs en retraite prématurés, de trouver le moyen d'aider les travailleurs âgés à mieux supporter les tensions de la vie active moderne, objectif de la formation prévue aux technologies de l'information.

Au cas où les retraits prématurés volontaires de la population active se réduiraient effectivement, il pourrait être nécessaire d'assouplir les réglementations concernant la protection de l'emploi (RPE)[27] pour veiller à ce que les entreprises disposent d'une flexibilité suffisante pour ajuster leurs effectifs en cas de chocs négatifs de la demande et pour inciter davantage les employeurs à embaucher des demandeurs d'emploi âgés[28]. Il serait particulièrement important à cet égard d'assouplir dans une certaine mesure les strictes règles existant au Luxembourg en matière de licenciement et d'utilisation de contrats de travail de durée déterminée (y compris les contrats temporaires). On peut se faire une idée de l'impact de ces règles lorsque l'on sait que 95 pour cent des contrats de travail[29] sont de durée indéterminée, pourcentage le plus élevé de l'Union européenne (graphique 23). L'emploi temporaire représente moins de 2 pour cent de l'emploi total, les derniers 3 pour cent étant constitués de salariés permanents ayant des contrats de durée déterminée. Un assouplissement des règles relatives aux licenciements et à l'utilisation des contrats de durée déterminée aurait

Graphique 23. **Proportion des contrats de travail de durée indéterminée[1], 1998**
En pourcentage du total des salariés[2]



1. Nace Rév.1, total.
2. Y compris les forces armées.
3. Concept intérieur.

Source : Eurostat, *Population et conditions sociales.*

© OCDE 2001

cependant aussi pour effet d'augmenter le nombre de travailleurs âgés licenciés par leurs employeurs. Ce groupe connaissant généralement de plus grandes difficultés sur le marché du travail, il serait nécessaire d'aider ces travailleurs à trouver un autre emploi. D'où l'importance des mesures prévues pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés.

Importance de l'écart des taux d'activité entre les deux sexes

Causes

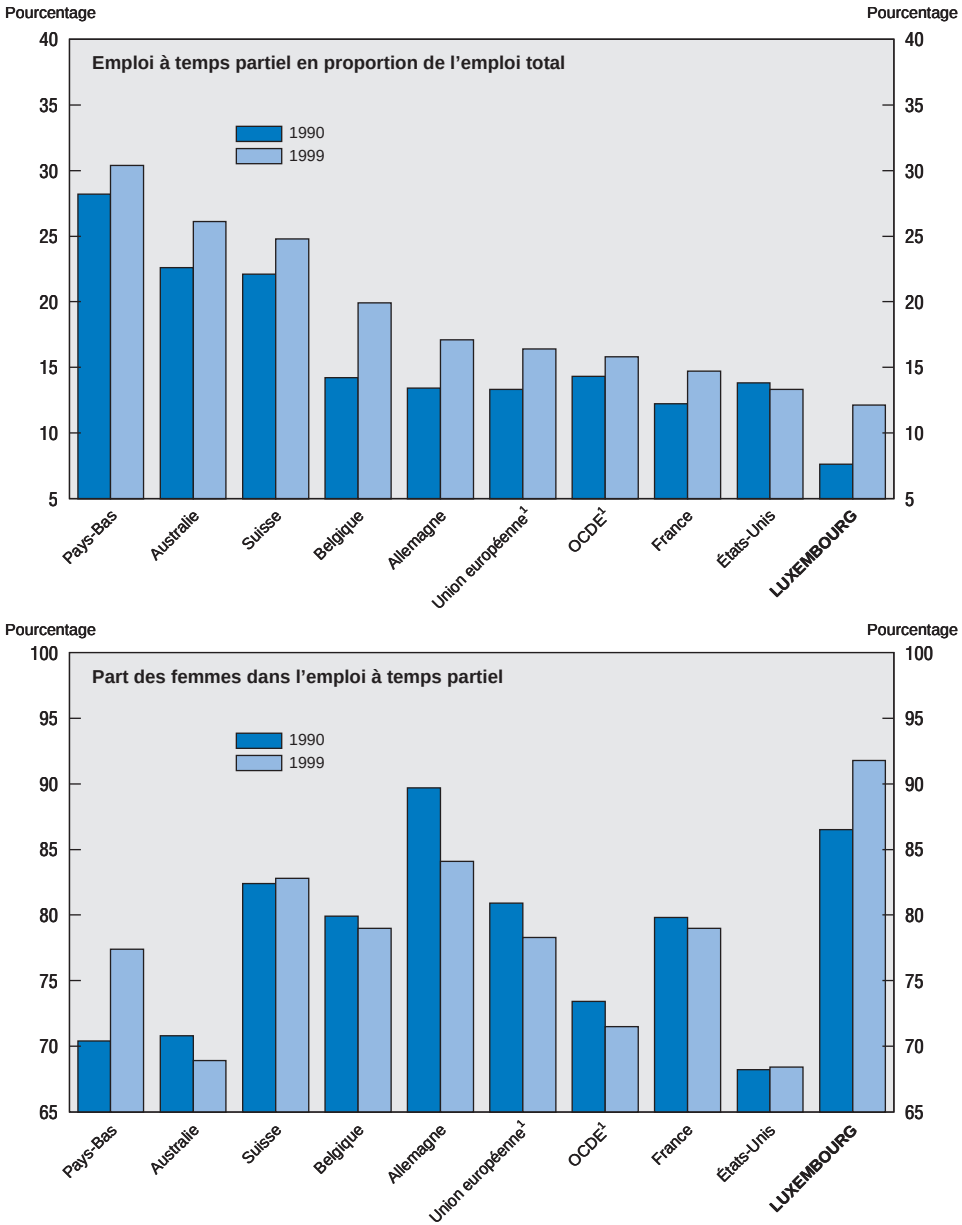
Une stricte réglementation concernant la protection de l'emploi, comme celle qui s'applique au Luxembourg, va généralement de pair avec un taux d'emploi élevé des hommes d'âge très actif et de faibles taux d'emploi de chacun des autres groupes démographiques, notamment les femmes, qu'elles soient d'âge très actif ou proches de l'âge de la retraite (OCDE 1999, *Perspectives de l'emploi*). La stricte réglementation des contrats de travail à temps partiel[30] au Luxembourg fait encore baisser les taux d'activité des femmes. Cette réglementation décourage les employeurs de proposer des contrats à temps partiel : le pourcentage de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total au Luxembourg est nettement plus faible que dans la plupart des autres pays, bien qu'il augmente depuis quelques années (graphique 24). Ce phénomène concerne essentiellement les femmes dans la mesure où celles-ci occupent l'écrasante majorité des emplois à temps partiel, qui leur permettent souvent de concilier vie familiale et vie active. Le manque de structures d'accueil pour les enfants au Luxembourg freine également les taux d'activité des femmes. On peut se faire une idée des difficultés que rencontrent les femmes pour concilier vie familiale et vie active lorsque l'on sait que la présence d'enfants dans un ménage creuse l'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes plus fortement au Luxembourg que dans la plupart des autres pays européens[31] (tableau 10). Un autre facteur susceptible de contribuer à l'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes est le fait que l'unité servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est le ménage et non pas l'individu. Cela signifie que les femmes se voient fréquemment appliquer des taux d'imposition marginaux élevés, notamment si leurs conjoints disposent d'importants revenus. D'autres facteurs, avancés par les autorités, sont le poids du modèle traditionnel de la femme qui est renforcé à l'école et par les partenaires sociaux, et le niveau élevé des rémunérations, qui rend l'activité professionnelle de l'épouse financièrement moins nécessaire.

Mesures visant à accroître les taux d'activité des femmes

Dans le contexte de son Plan d'action national pour l'emploi, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures en vue d'accroître les taux d'activité

© OCDE 2001

Graphique 24. **Fréquence et composition de l'emploi à temps partiel**



1. Moyenne simple.
Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi,* juin 2000.

© OCDE 2001

Tableau 10. **Influence des enfants sur le taux d'emploi des parents, par sexe**

	Taux d'emploi[1], 1998				
	Indice comparatif[2]	Pas d'enfants		Enfants de 0-5 ans	
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Irlande (1997)	1.9	81	81	87	46
Luxembourg	**1.8**	**93**	**84**	**98**	**49**
Royaume-Uni	1.7	85	87	90	53
Espagne	1.7	88	67	90	40
UE11	1.7	84	79	91	52
Pays-Bas	1.6	88	86	95	60
Italie	1.6	91	68	92	45
France	1.5	79	72	91	56
Allemagne	1.5	82	60	96	48
Autriche	1.3	89	85	94	68
Belgique	1.2	87	77	92	66
Portugal	1.2	92	83	96	72

1. Personnes âgées de 20 à 44 ans.
2. Cet indice compare les taux d'emploi par sexe pour les personnes sans enfant avec ceux des personnes ayant un enfant de moins de cinq ans. Plus la valeur de l'indice se rapproche de l'unité, plus l'incidence des enfants sur le taux d'emploi des hommes et des femmes est similaire. Des valeurs supérieures à l'unité indiquent que l'incidence de la maternité sur les femmes a réduit leurs chances d'emploi par rapport aux hommes. Les données pour la Suède, le Danemark et la Finlande ne sont pas disponibles.

Source : Union européenne (1999), *Joint Employment Report* 1999, Part I.

des femmes. Pour renforcer les dispositions concernant l'égalité des chances, il a organisé des activités de formation professionnelle visant exclusivement les femmes[32] ainsi que des subventions à l'intention des entreprises privées qui modifient l'organisation du travail pour permettre aux femmes de concilier plus facilement vie active et vie privée[33]. Afin de réduire la discrimination, des mesures ont été prises pour encourager les élèves de sexe féminin à choisir des matières scientifiques et techniques au cours de leur scolarité, et une base juridique a été créée pour permettre une discrimination positive dans les entreprises privées. Des dispositions ont également été prises pour verser des subventions aux employeurs qui embauchent des femmes dans certaines conditions[34] dans des professions où les femmes sont sous-représentées ; ces professions n'ont pas encore été déterminées. Pour permettre aux parents de concilier plus facilement vie professionnelle et vie familiale, le gouvernement s'est engagé à créer un plus grand nombre de places dans les garderies et a prévu un congé parental[35] et un congé pour raisons familiales. De plus, les contrats de travail à temps partiel ont été rendus plus flexibles[36], ce qui devrait encourager leur développement. Enfin, la réintégration des femmes dans la vie active sera facilitée par la nouvelle loi sur la formation continue qui donne accès à ce type de formation à des personnes en congé ou momentanément absentes de leur lieu de travail.

© OCDE 2001

Le Premier ministre a récemment annoncé son intention d'accroître sensiblement le nombre de places offertes dans les garderies, tant au niveau préscolaire (pour les enfants âgés de 0 à 4 ans) que pour les jeunes enfants scolarisés (5 à 13 ans) (Discours sur l'état économique, social et financier de la nation, 10 mai 2000). Le gouvernement prévoit d'augmenter de 30 pour cent le nombre de places disponibles pour les enfants d'âge préscolaire et de 100 à 160 pour cent le nombre de celles disponibles pour les enfants scolarisés. Le nombre de places offertes couvrira ainsi 17 pour cent de la population âgée de 0 à 4 ans, et entre 16 et 21 pour cent de la population âgée de 5 à 13 ans. L'utilisation de ces installations se fera contre versement d'une participation aux frais, participation dont le montant sera fonction du revenu des parents. Les familles disposant d'un revenu élevé ne bénéficieront d'aucune subvention. Le gouvernement a également l'intention d'entreprendre une étude sur les systèmes de pensions, les transferts sociaux et la fiscalité afin de déterminer les effets de ces dispositifs sur la participation des femmes à la population active.

Il n'est actuellement pas prévu de libéraliser davantage les contrats de travail à temps partiel qui concernent essentiellement les femmes. Les représentants des travailleurs au Conseil économique et social (CES) approuvent cette attitude : à leur avis, le mieux est d'attendre de pouvoir juger les résultats de la récente réforme des contrats de travail à temps partiel prévue par la loi du 12 février 1999 concernant le PAN pour l'emploi avant de prendre de nouvelles mesures. Pour leur part, les représentants des employeurs suggèrent que le gouvernement mette à profit la Directive communautaire sur les contrats de travail à temps partiel pour redéfinir ce type de contrat afin de supprimer les rigidités qui tendent à dissuader les employeurs d'y recourir. Globalement, les membres du CES s'accordent à reconnaître que la législation actuelle sur l'emploi à temps partiel ne prend pas suffisamment en compte les besoins des travailleurs et des employeurs et qu'un plus large recours aux contrats à temps partiel contribuerait vraisemblablement à élever les taux d'activité des femmes (CES, p. 81). (Il faciliterait aussi le départ progressif des travailleurs âgés de la vie active.) Un certain assouplissement des réglementations concernant l'emploi temporaire et la protection de l'emploi pourrait par ailleurs contribuer à accroître les taux d'activité des femmes. A cet égard, l'abaissement des obstacles au développement du télétravail pourrait être particulièrement bénéfique pour les femmes.

Autres réformes du marché du travail

Flexibilité accrue du temps de travail

La loi du 12 février 1999 sur le PAN prévoit une plus grande flexibilité de la durée du travail. Désormais, la période de référence servant à mesurer la durée du travail peut aller jusqu'à un an, contre une semaine antérieurement, à condi-

© OCDE 2001

tion que la durée hebdomadaire moyenne du travail sur une période de quatre semaines ne soit pas supérieure à la durée hebdomadaire légale (actuellement 40 heures). Comme dans les autres pays, cette modification répond au besoin des entreprises d'une plus grande flexibilité pour leurs programmes de production. Elle devrait accroître la productivité, ce qui se traduirait par une hausse des taux de salaire réels. Le taux d'activité au Luxembourg pourrait cependant ne pas s'en trouver très fortement accru parce que les principales prestations de sécurité sociale qui assurent un revenu de remplacement aux personnes sans emploi sont indexées sur les niveaux des salaires. La flexibilité accrue du temps de travail prévue par la loi n'a pas encore été appliquée dans les conventions collectives en raison d'un désaccord entre les employeurs, qui estiment que la période de référence ne peut pas être inférieure à quatre semaines, et les syndicats, qui sont d'un avis contraire.

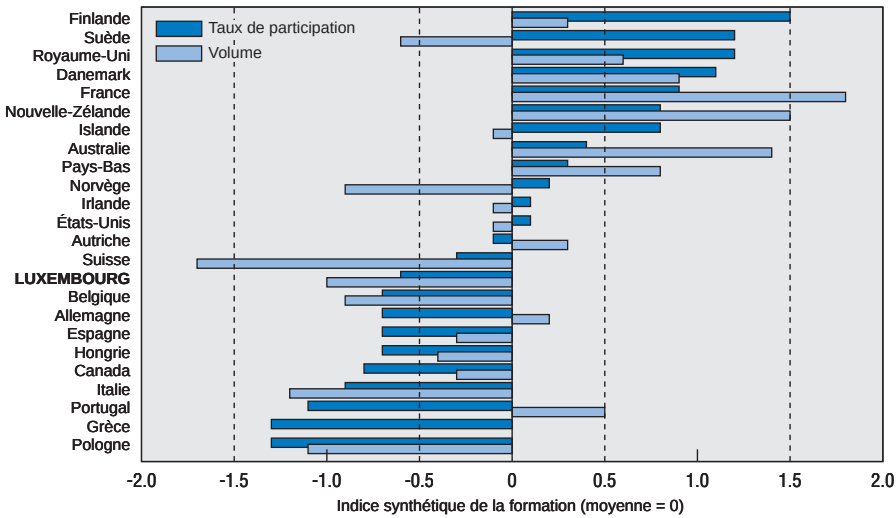
Les partenaires sociaux négocient aussi une réduction volontaire (c'est-à-dire sans contrainte gouvernementale) de la durée du travail. Là encore, une telle mesure n'aura sans doute guère d'effet sur le taux d'emploi. Même si les taux de salaire de la production réelle (c'est-à-dire les taux de salaire réels corrigés de la productivité du travail) ne se modifient guère, les taux plus élevés de salaire horaire étant compensés par des gains de productivité, la plupart des nouveaux emplois seront vraisemblablement pourvus par des travailleurs frontaliers. En effet, les résidents luxembourgeois qui sont sans emploi ou qui envisagent de se retirer de la population active ne seront pas plus incités à travailler étant donné que, on l'a vu, les principales prestations assurant des revenus de remplacement sont liées aux salaires. Au cas où les taux de salaire de la production réelle s'élèveraient du fait du raccourcissement de la durée hebdomadaire du travail, la demande totale de main-d'œuvre (en heures) devrait s'en trouver réduite, ce qui affecterait principalement les possibilités d'emploi des travailleurs frontaliers.

Développement de l'apprentissage à vie

Selon certaines études, le recrutement des travailleurs frontaliers s'expliquerait en partie par leur niveau de formation, leur flexibilité, leur mobilité géographique et leur adaptabilité (UE 2000*a*, *Rapport conjoint sur l'emploi*, page 143)[37]. Cela étant, le PAN du Luxembourg vise à accroître le pourcentage des nouveaux emplois occupés par des résidents en améliorant les qualifications de ces derniers. A cet effet, une nouvelle loi-cadre sur l'apprentissage à vie, entrée en vigueur en janvier 2000, prévoit des allégements d'impôt pour la formation en entreprise. Cette réforme devrait aider à renforcer la formation professionnelle, qui est peu développée au Luxembourg par rapport aux autres pays (graphique 25), l'une des raisons en étant peut-être, on l'a vu, la facilité avec laquelle les employeurs peuvent trouver dans les régions avoisinantes des travailleurs ayant déjà les qualifications requises.

© OCDE 2001

Graphique 25. **Formation liée à l'emploi : participation et volume**[1]



1. Indices synthétiques. Cette formation est définie comme l'éducation et la formation reçues à d'autres titres que l'enseignement secondaire et la formation professionnelle initiale.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juin 1999.

Un certain nombre de mesures ont également été prises ou sont envisagées pour améliorer les résultats du système scolaire. Le but est d'asseoir plus solidement l'ensemble du dispositif d'apprentissage à vie ; il existe, on l'a vu, une corrélation positive entre le volume de la formation professionnelle reçue et le niveau d'instruction, vraisemblablement parce que les activités de formation ciblées sur des individus ayant déjà un niveau d'instruction élevé ont généralement un rendement supérieur. Les programmes scolaires font l'objet d'un recentrage sur les connaissances de base, de façon à laisser plus de temps aux élèves pour mettre en pratique ce qu'ils apprennent et acquérir ainsi les compétences essentielles. De plus, les relations avec les partenaires sociaux se sont améliorées, et un accord a été conclu sur le fait que les établissements scolaires doivent viser à assurer un enseignement général préparant aussi bien à la vie active qu'à l'exercice de la citoyenneté et au développement personnel. Une méthodologie a été également mise au point avec la coopération de groupes industriels, l'objectif étant de définir et d'adapter les programmes de formation professionnelle en fonction des besoins des entreprises. Un certain nombre de mesures sont par ailleurs envisagées pour améliorer la qualité de l'enseignement scolaire. Un projet qui pourrait être particulièrement important pour accroître le pourcentage d'élèves qui achèvent au moins le deuxième cycle du secondaire (actuellement

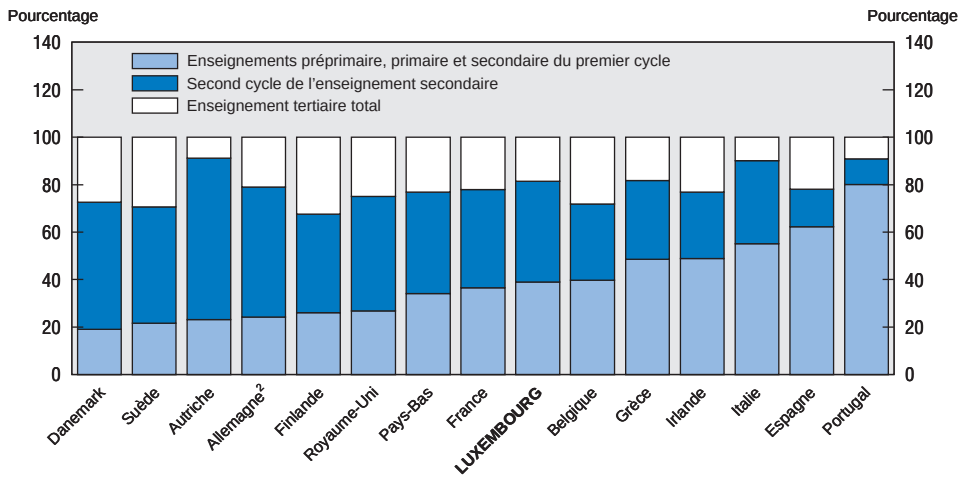
© OCDE 2001

estimé à 70-74 pour cent, contre 79 pour cent en moyenne dans l'OCDE en 1998) consisterait à réduire les barrières linguistiques à l'éducation des immigrants, dues à l'utilisation des trois langues du Luxembourg par les enseignants. Il est également envisagé d'améliorer les méthodes d'enseignement et la formation des enseignants, de mieux intégrer les technologies de l'information, et d'accroître l'autonomie des élèves aussi bien que des établissements d'enseignement.

L'accès à l'apprentissage doit aussi être facilité par l'introduction au cours de l'année universitaire 2000-2001 d'une approche modulaire de la formation. De plus, certains groupes d'apprentis recevront un revenu équivalant au RMG, ce qui les encouragera à mener leur formation à son terme au lieu de choisir l'inactivité. Les employeurs ont pour leur part sensiblement augmenté le nombre de places d'apprentissage proposées, bien que bon nombre d'entre elles restent vacantes en raison du manque de candidats résidents.

Des mesures sont par ailleurs prises ou envisagées pour accroître le pourcentage de la population ayant un diplôme d'études supérieures : à n'importe quel moment, 1.7 pour cent seulement de la population entreprend de telles études, alors que la moyenne européenne est de 2.5 pour cent. Le système de prêts pour le financement de ces études a été modifié pour couvrir un plus large éventail de

Graphique 26. **Niveau d'instruction de la population âgée de 25 à 59 ans, 1999**[1]



1. 1997 pour l'Irlande et 1998 pour la Grèce.
2. Allemagne occidentale.

Source : Eurostat, *Population et conditions sociales.*

© OCDE 2001

matières, et des incitations ont été mises en place pour encourager les étudiants à finir leurs études dans les délais prévus. Ces prêts sont particulièrement importants au Luxembourg car la plupart des étudiants font leur troisième cycle à l'étranger. On travaille également à la création d'instituts d'études avancées. Ces instituts, qui associeront recherche et formation au niveau du troisième cycle, auront pour mission de compléter les centres d'excellence existant dans différents secteurs économiques (tels que les secteurs financier et des communications). Globalement, ces mesures devraient aider à améliorer le niveau d'instruction de la population adulte, qui est aujourd'hui relativement faible par rapport aux autres pays, même si l'on fait abstraction des immigrants (graphique 26).

Autres obstacles à la flexibilité du marché du travail

Le Luxembourg n'a pas connu, on l'a vu, les taux élevés de chômage observés dans d'autres pays européens dont le marché du travail est doté d'institutions analogues, parce que des chocs favorables, notamment le développement du secteur financier et du secteur des communications, l'ont emporté sur les chocs défavorables enregistrés par tous les pays. Néanmoins, le Luxembourg étant une petite économie régionale, le degré de spécialisation requis pour assurer des niveaux de vie élevés fait que l'ensemble de l'économie est tributaire de l'évolution des secteurs essentiels. Si cela peut permettre à l'économie d'atteindre des taux de croissance très soutenus, comme ces dernières années, une évolution négative dans ces secteurs pourrait affecter fortement l'économie[38]. Des réformes visant à accroître la flexibilité des marchés du travail aideraient le Luxembourg à affronter de tels chocs adverses s'ils devaient se produire. Les principales caractéristiques institutionnelles du marché du travail qui affaiblissent la capacité d'adaptation aux chocs défavorables ont été analysées dans de précédentes *Études* de l'OCDE et sont récapitulées à l'encadré 2 (Suivi des recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle depuis 1998). Certaines de ces caractéristiques, notamment les réglementations restrictives en matière de protection de l'emploi et les obstacles à l'utilisation de contrats de travail à temps partiel, ont déjà été examinées. Les derniers paragraphes de la présente section sont consacrés à quelques-unes des autres caractéristiques qui pourraient être particulièrement dommageables pour les résultats économiques en cas de chocs défavorables.

Indexation des salaires

Les salaires, les pensions et les autres prestations de sécurité sociale sont indexés sur les prix à la consommation[39]. Ils sont ajustés en hausse lorsque l'inflation cumulée atteint 2.5 points de pourcentage depuis le dernier relèvement lié à l'indice. Comme on l'a vu au chapitre I, le choc énergétique a fortement raccourci l'intervalle entre les augmentations de salaire dues à l'indexation, la

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Encadré 2. Suivi des recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle depuis 1998

Proposition	Actions	Évaluation/recommandations
Marchés du travail		
1. Réformer les pensions de retraite anticipée et d'invalidité • Durcir l'accès aux régimes de retraite anticipée et d'invalidité. Réexaminer les bénéficiaires à intervalles réguliers et encourager leur intégration au marché du travail.	La loi de 1999 sur le Plan d'action national pour l'emploi ouvre la possibilité d'un passage progressif à la retraite anticipée (à partir de 57 ans) ou d'un passage progressif au travail à temps partiel (pour les travailleurs âgés de plus de 49 ans). Le gouvernement prévoit : • d'offrir une formation pour l'utilisation des technologies de l'information spécifiquement ciblée sur les travailleurs âgés ; • de réformer la loi sur les pensions d'invalidité ; et • d'accorder une aide financière aux travailleurs âgés qui ne sont plus aussi productifs que par le passé pour qu'ils puissent conserver un emploi.	De nouvelles mesures seraient utiles pour élever le taux d'emploi des travailleurs âgés. Il faudrait renforcer les incitations à rester en activité, par exemple sous forme d'une baisse des taux de remplacement du revenu assurés par les pensions d'invalidité et les pensions de retraite anticipée. Ces dernières pourraient notamment être réduites de manière actuarielle en fonction de l'âge auquel elles ont été obtenues. La contrepartie pourrait être un relèvement actuariel des pensions versées après l'âge officiel de la retraite. On pourrait aussi relever l'âge à partir duquel une pension de retraite anticipée peut être obtenue. Les pensions de préretraite devraient être progressivement éliminées. Il faudrait examiner dès que possible l'efficacité de la nouvelle loi sur les pensions d'invalidité et cette évaluation devrait se faire sur des périodes suffisamment longues ; au cas où l'on n'aurait pas constaté de baisse sensible du nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité, il faudrait prendre de nouvelles mesures pour décourager le recours à ces prestations.

Encadré 2. **Suivi des recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle depuis 1998** (*suite*)

Proposition	Actions	Évaluation/recommandations
2. Réformer les systèmes de prestations de chômage et les régimes connexes		
• Renforcer les incitations à rechercher un travail ou une place dans un programme de formation ne serait-ce qu'en surveillant plus étroitement la disponibilité pour un emploi et les efforts de recherche d'emploi et en appliquant plus strictement les sanctions prévues en cas de non-respect des obligations liées à la perception d'indemnités de chômage.	La loi de 1999 sur le PAN a renforcé la surveillance de la disponibilité pour l'emploi et les sanctions en cas de non-respect.	Aucune autre mesure n'est nécessaire. Étant donné le faible taux de chômage, le problème ne semble pas préoccupant.
• Réduire le taux de réduction des prestations en cas d'augmentation des revenus dans le cadre du régime d'aide générale (RMG), y compris l'aide au logement.	Néant.	La recommandation est maintenue.
3. Améliorer la flexibilité de l'emploi		
• Continuer à réformer la stricte législation concernant la durée du travail et lever les obstacles aux contrats de travail à temps partiel et de travail temporaire.	La loi de 1 999 sur le PAN prévoit : • une période de référence d'un an au plus pour mesurer la durée du travail à condition que la durée hebdomadaire moyenne du travail sur une période de quatre semaines ne soit pas supérieure à la durée hebdomadaire normale ; • que, sauf dispositions contraires du contrat de travail, les travailleurs à temps partiel peuvent travailler jusqu'à 20 pour cent de plus que la durée quotidienne ou hebdomadaire prévue dans le contrat sans être payés aux tarifs des heures supplémentaires à condition que la durée hebdomadaire moyenne du travail sur quatre semaines consécutives ne dépasse pas la durée hebdomadaire normale prévue dans le contrat.	• Lever les dernières rigidités qui dissuadent les employeurs de proposer des emplois à temps partiel. • Assouplir les réglementations concernant l'emploi temporaire. • Assouplir les règles relatives aux licenciements et à l'utilisation de contrats de durée déterminée.

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Encadré 2. **Suivi des recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle depuis 1998** (*suite*)

Proposition	Actions	Évaluation/recommandations
	Le gouvernement prévoit de créer de nouvelles places dans les garderies.	Ceci devrait aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle, ce qui faciliterait une augmentation du taux d'activité des femmes.
4. Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre		
• Améliorer la flexibilité des négociations de salaires, notamment en limitant encore l'extension administrative des accords salariaux sectoriels, et supprimer progressivement le dispositif d'indexation des salaires, ou exclure au moins l'énergie de l'indice.	Néant.	L'indexation des salaires devrait être modifiée pour que l'énergie ne soit plus prise en compte dans l'indice. Les accords de salaires devraient permettre le versement de salaires plus faibles aux travailleurs âgés dont la productivité se réduit pour leur permettre de conserver un emploi.
• Réduire l'incidence du salaire minimum soit en en réduisant le montant pour certains groupes, tels que les jeunes de plus de 17 ans, cette mesure étant associée au versement de prestations liées à l'emploi, soit en versant des subventions aux employeurs.	Néant.	Le gouvernement ne considère pas que de telles mesures seraient utiles. Néanmoins, la conjugaison du salaire minimum et de prestations ciblées liées à l'emploi à des fins de redistribution du revenu pourrait contribuer à accroître l'emploi des personnes peu qualifiées ou inexpérimentées.
• Si pour des raisons politiques ou sociales il n'est pas possible d'accroître suffisamment la flexibilité des salaires, il faut abaisser encore les impôts et les cotisations patronales de sécurité sociale pour les travailleurs à bas salaires ou au moins pour les ouvriers.	Les allégements d'impôts proportionnellement les plus importants prévus dans la réforme de l'impôt sur le revenu 2001-2002 concernent les travailleurs à faible revenu.	Étant donné le faible taux de chômage, les coûts de main-d'œuvre ne sont pas un obstacle majeur à l'emploi, même des travailleurs peu qualifiés. Il faudrait envisager de modifier l'unité servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu en remplaçant le ménage par l'individu afin d'élever le taux d'emploi des femmes, actuellement faible.

Encadré 2. **Suivi des recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle depuis 1998** (*suite*)

Proposition	Actions	Évaluation/recommandations
5. Développer et renforcer les politiques actives du marché du travail		
• Appliquer plus strictement l'obligation de travail dans le cadre du système de RMG.	Le service public de l'emploi a été remodelé et les mesures d'activation ont été renforcées (voir ci-dessous).	De nouveaux efforts sont nécessaires pour que les individus couverts par le RMG retrouvent un emploi. Une diminution des taux de réduction des prestations pourrait encourager les bénéficiaires à reprendre progressivement un emploi en travaillant à temps partiel.
	• Le Luxembourg s'est lui-même donné pour objectif d'appliquer des mesures d'activation à tous les jeunes dans les trois mois qui suivent leur inscription au chômage et aux adultes dans les six mois qui suivent l'inscription. Le taux de défaillance a été ramené de 29.9 pour cent en 1998 à 13.8 pour cent en 1999 pour les jeunes, et de 63.1 pour cent à 41.4 pour cent pour les adultes. • Il est prévu d'intensifier les efforts d'orientation, de formation personnalisée et de suivi systématique des chômeurs.	Continuer à améliorer l'orientation, la formation et le suivi des chômeurs.
6. Encourager l'apprentissage à vie	• Une nouvelle loi-cadre sur l'apprentissage à vie est entrée en vigueur en janvier 2000. Elle prévoit des allégements d'impôt pour la formation en entreprise. • Les programmes scolaires ont été recentrés sur les connaissances essentielles. • Une méthode a été mise au point en coopération avec des groupes industriels et commerciaux pour définir et adapter la formation professionnelle aux besoins des entreprises.	Continuer de mettre en place un système efficace d'apprentissage à vie à partir des bases déjà posées.

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Encadré 2. **Suivi des recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle depuis 1998** (*suite*)

Proposition	Actions	Évaluation/recommandations
	• Des mesures sont envisagées pour atténuer les barrières linguistiques à l'éducation des immigrants. • L'accès à l'apprentissage doit être amélioré et certains apprentis doivent recevoir un revenu équivalent au minimum social (RMG). • Le système de prêts pour l'enseignement supérieur a été modifié pour couvrir un plus large éventail de matières et encourager les étudiants à finir leurs études dans les délais prévus. • Une formation permanente spécifiquement conçue pour les femmes a été mise en place. On envisage de prendre une mesure analogue pour les travailleurs âgés.	
Marchés de produits	• Le dernier tronçon de raccordement (« dernier mile ») a été ouvert à la concurrence en janvier 2001. • Une loi a été adoptée sur l'ouverture progressive du marché de l'électricité à la concurrence au cours de la période 2001-2005. • Une nouvelle loi est prévue concernant la libéralisation du marché du gaz, qui devrait permettre au Luxembourg de se conformer aux obligations du Marché unique. • Une loi à été adoptée sur l'ouverture partielle du marché domestique des services postaux à la concurrence.	• Maintenir le progrès dans la mise en œuvre des directives de l'UE sur le Marché unique dans un bref délai.
	• Une loi a été adoptée en juillet 2000 concernant la signature électronique.	• Continuer à développer le cadre juridique nécessaire pour le développement du commerce électronique.

Encadré 2. **Suivi des recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle depuis 1998** (*suite*)

Proposition	Actions	Évaluation/recommandations
Réduire les coûts de l'aléa moral dans le système de soins de santé		
• Envisager de faire jouer aux généralistes un rôle de filtre pour l'accès aux spécialistes et aux soins hospitaliers.	• L'instauration du mécanisme de filtrage n'est pas discutée activement à l'heure actuelle. Néanmoins, l'association professionnelle des généralistes a proposé une version très édulcorée dans laquelle le médecin généraliste centraliserait les dossiers médicaux de ses patients.	Soutenir la proposition prévoyant que les généralistes centralisent les dossiers médicaux de leurs malades.
• Envisager de modifier la rémunération des médecins afin de réduire l'importance relative du paiement à l'acte.	• A l'heure actuelle, il n'y a pas de discussions sur la modification du mode de rémunération des praticiens.	La recommandation est maintenue.
• Envisager de relever les tickets modérateurs.	• Pour 2000 les tickets modérateurs ont été relevés de façon à réduire les dépenses d'assurance-maladie.	• Avant de relever les tickets modérateurs, il faut évaluer les avantages d'une réduction des coûts de l'aléa moral au regard d'une moindre équité de l'accès aux soins, comme l'ont d'ailleurs fait les autorités.
• Envisager de procéder à une analyse comparative des hôpitaux et d'adopter la formule de paiements forfaitaires sur la base de groupes homogènes de maladies (GHM).	• La loi relative à l'assurance-maladie autorise la caisse d'assurance-maladie et l'Entente des hôpitaux à négocier la rémunération des hôpitaux par les GHM. Pour l'heure, il n'est pas envisagé de telles négociations. Il faut souligner que le système d'information et le système de comptabilité analytique des hôpitaux doivent être développés pour permettre la mise en place des GHM.	• Développer le système d'information et de comptabilité des hôpitaux pour permettre la création des GHM.

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Encadré 2. **Suivi des recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle depuis 1998** (*suite*)

Proposition	Actions	Évaluation/recommandations
• Le ministère des Affaires sociales et la caisse d'assurance-maladie (UCM) doivent participer plus étroitement aux principales décisions d'investissement dans le secteur hospitalier. • Envisager de revoir la structure tripartite de l'UCM ou du moins le rôle des partenaires sociaux pour que les mêmes parties ne se retrouvent pas des deux côtés de la table de négociation.	• A l'heure actuelle il n'est pas envisagé de modifier les règles applicables aux principales décisions d'investissement dans le secteur hospitalier. Un nouveau plan d'hôpital est à l'étude. • Le programme du gouvernement prévoit la révision de la structure administrative de l'UCM durant les quatre années à venir.	

dernière hausse (juillet 1999) intervenant 11 mois seulement après le précédent ajustement.

Ce système d'échelle mobile est susceptible d'entraver l'ajustement des salaires réels en cas de chocs négatifs du côté de l'offre, tels qu'une hausse des prix de l'énergie. Si cela se produisait, l'augmentation consécutive des salaires de la production réelle (salaires nominaux corrigés par le déflateur du PIB) freinerait la rentabilité des entreprises et réduirait la demande de main-d'œuvre. Certes ce phénomène se répercuterait sans doute plus que proportionnellement sur les travailleurs frontaliers et sur les flux nets d'immigrants, mais il est néanmoins probable qu'on observerait un effet préjudiciable sur l'emploi national et sur le taux de chômage. Dans le même temps, un tel choc risquerait de déclencher une course domestique entre les prix et les salaires, les augmentations de salaires du fait de l'indexation intervenant à intervalles plus rapprochés, ce qui compromettrait davantage la compétitivité nationale et réduirait encore la demande de main-d'œuvre. La loi de 1975 sur l'indexation des salaires prévoit la possibilité d'interrompre un tel cercle vicieux en suspendant l'indexation automatique en cas de dégradation de la situation économique, comme cela s'est produit à l'époque de la dévaluation du franc luxembourgeois au début des années 80. Étant donné cependant que l'indexation ne peut être suspendue qu'en cas de circonstances exceptionnelles, il serait préférable d'exclure les prix de l'énergie de l'indice utilisé (comme c'est le cas en Belgique).

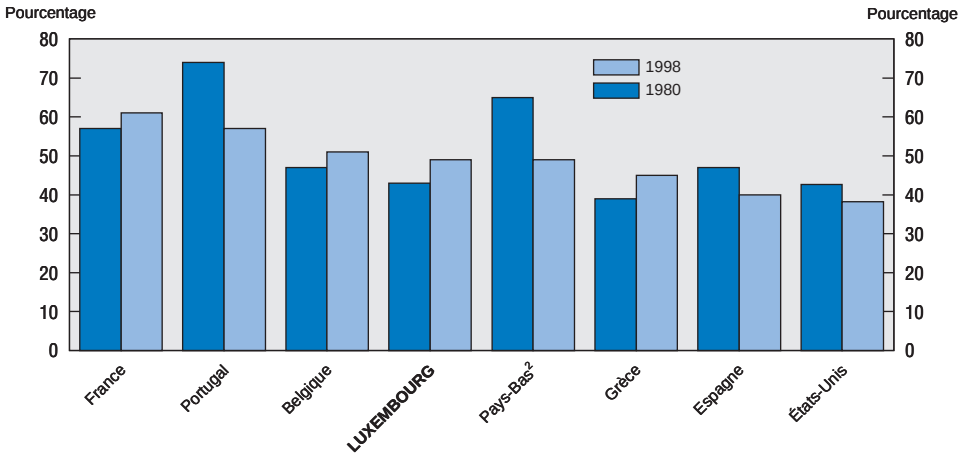
Salaire minimum

Le Luxembourg est l'un des 17 pays de l'OCDE où existe un salaire minimum légal ou national, le *salaire social minimum*, qui s'applique à la quasi-totalité des secteurs de l'économie (OCDE, 1998). Il est fixé par décret, ne concerne que le secteur privé et est indexé. De plus, il est revu tous les deux ans en fonction de la croissance économique et de la progression des rémunérations. Cette révision prend explicitement en compte l'incidence « attendue » sur l'emploi, le chômage et la compétitivité (*ibid.*). Le taux du salaire minimum est légèrement supérieur à la moitié des gains moyens des travailleurs de sexe masculin dans les industries manufacturières, contre 40 à 60 pour cent environ dans les autres pays pour lesquels on dispose de données (graphique 27). Les taux du salaire minimum pour les jeunes (15-17 ans) représentent 60 à 80 pour cent du taux du salaire minimum des adultes[40]. Depuis 1980, le taux du salaire minimum a un peu augmenté par rapport aux rémunérations, ce qui a été également le cas dans la moitié environ des autres pays pour lesquels on dispose de données.

Les taux du salaire minimum peuvent réduire la demande de travailleurs peu qualifiés, faisant ainsi monter le chômage dans ce groupe de population. Leur effet dépend du niveau auquel ils sont fixés ; un très faible salaire minimum n'aura que peu ou pas d'effet sur les taux effectifs de salaire, et

© OCDE 2001

Graphique 27. **Salaire minimum mensuel en pourcentage de la rémunération moyenne[1]**
Pour un ouvrier célibataire dans le secteur manufacturier



1. Rémunération brute : gains horaires pour les États-Unis.
2. 1997 au lieu de 1998.

Source : Eurostat, *Population et conditions sociales* et OCDE, *Principaux indicateurs économiques.*

donc sur l'emploi et le chômage. On peut évaluer dans quelle mesure le salaire minimum pèse sur la fixation des salaires en considérant le pourcentage de travailleurs rémunérés à ce taux de salaire ou à un taux proche. Ce pourcentage était de 16.8 pour cent en 1999 (Conseil économique et social, 2000), ce qui est élevé par rapport aux autres pays[41]. Le pourcentage de travailleurs rémunérés au salaire minimum s'est sensiblement accru depuis 1988 où il était de 12.5 pour cent (*ibid.*), en raison d'une augmentation structurelle du taux de salaire minimum. Selon le Conseil économique et social, la sous-traitance dans le secteur public, les chemins de fer et le secteur bancaire a également contribué à accroître le pourcentage de travailleurs rémunérés au salaire minimum. Les femmes sont proportionnellement plus nombreuses (22 pour cent en 1999) que les hommes (14 pour cent) à percevoir un salaire proche du salaire minimum, même si cette différence tend à se réduire. On peut donc penser que le salaire minimum a sans doute un effet plus préjudiciable sur l'emploi et le chômage dans le cas des femmes que dans celui des hommes.

Les taux de salaire minimum sont destinés à réduire les inégalités de la distribution du revenu[42]. Ils ont manifestement un effet positif pour les personnes à faible revenu qui occupent un emploi et sont rémunérées à un niveau proche du salaire minimum. Néanmoins, leur incidence sur la pauvreté des

© OCDE 2001

ménages et sur la distribution des revenus est limitée car, dans de nombreuses familles pauvres, personne n'a d'emploi rémunéré et nombreux sont les travailleurs percevant un salaire minimum qui vivent dans des ménages dont les revenus excèdent la moyenne. De plus, le salaire minimum peut rendre encore pire la situation de quelques ménages pauvres dont les membres se trouvent de ce fait sans emploi. Un autre moyen de réduire les inégalités de revenu est de proposer des prestations ciblées liées à l'exercice d'un emploi (y compris des réductions des taxes à la charge des employeurs sur les bas salaires). C'est la méthode qu'utilisent bon nombre de pays de l'OCDE, mais pas le Luxembourg. Son principal avantage est qu'elle n'empêche pas les personnes peu qualifiées de trouver un emploi. En revanche, les principaux inconvénients des prestations liées à l'exercice d'un emploi sont qu'elles peuvent créer des pièges de la pauvreté, faire baisser les salaires des travailleurs peu qualifiés et se révéler coûteuses pour les finances publiques. Compte tenu des avantages et des inconvénients des deux formules, il pourrait être bon de réduire l'importance du salaire minimum et d'adopter des prestations compensatoires liées à l'exercice d'un emploi.

Taux de compensation élevés des prestations de sécurité sociale

Au Luxembourg, les prestations de sécurité sociale sont très généreuses. Les pensions d'invalidité et de retraite anticipée se traduisent, on l'a vu, par des taux de compensation qui sont fréquemment supérieurs à 70 pour cent et qui dépassent même dans certains cas 100 pour cent sur une base nette. L'indemnisation du chômage est elle aussi généreuse. Elle représente 80 pour cent de la rémunération brute antérieure, ce qui correspond à un taux net de compensation encore plus élevé lorsque l'on prend en compte les allocations familiales et les allocations logement[43]. Bien que l'indemnisation du chômage ait une durée limitée à un an, elle est suivie par une aide sociale généreuse. Ceci permet à un travailleur faiblement rémunéré (aux deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen) de bénéficier d'un taux net de compensation supérieur à 80 pour cent au bout de cinq années. Les bénéficiaires d'une aide sociale sont découragés de prendre un emploi à temps partiel étant donné l'existence d'un taux de retrait des prestations proche de 100 pour cent. Du fait de ce dispositif, le salaire minimum accepté est élevé, et les bénéficiaires de prestations de sécurité sociale ne sont pas incités à reprendre progressivement un emploi. L'expérience internationale donne à penser que des prestations assurant des taux de compensation élevés et leur versement sur une longue période sont deux des principaux facteurs responsables d'une augmentation durable du chômage lorsque les économies sont confrontées à des chocs défavorables du côté de l'offre (Blanchard et Wolfers, 1999). Il conviendrait de revoir ces dispositions pour que le Luxembourg soit mieux préparé à affronter de tels chocs, s'ils devaient se produire.

© OCDE 2001

Marchés de produits

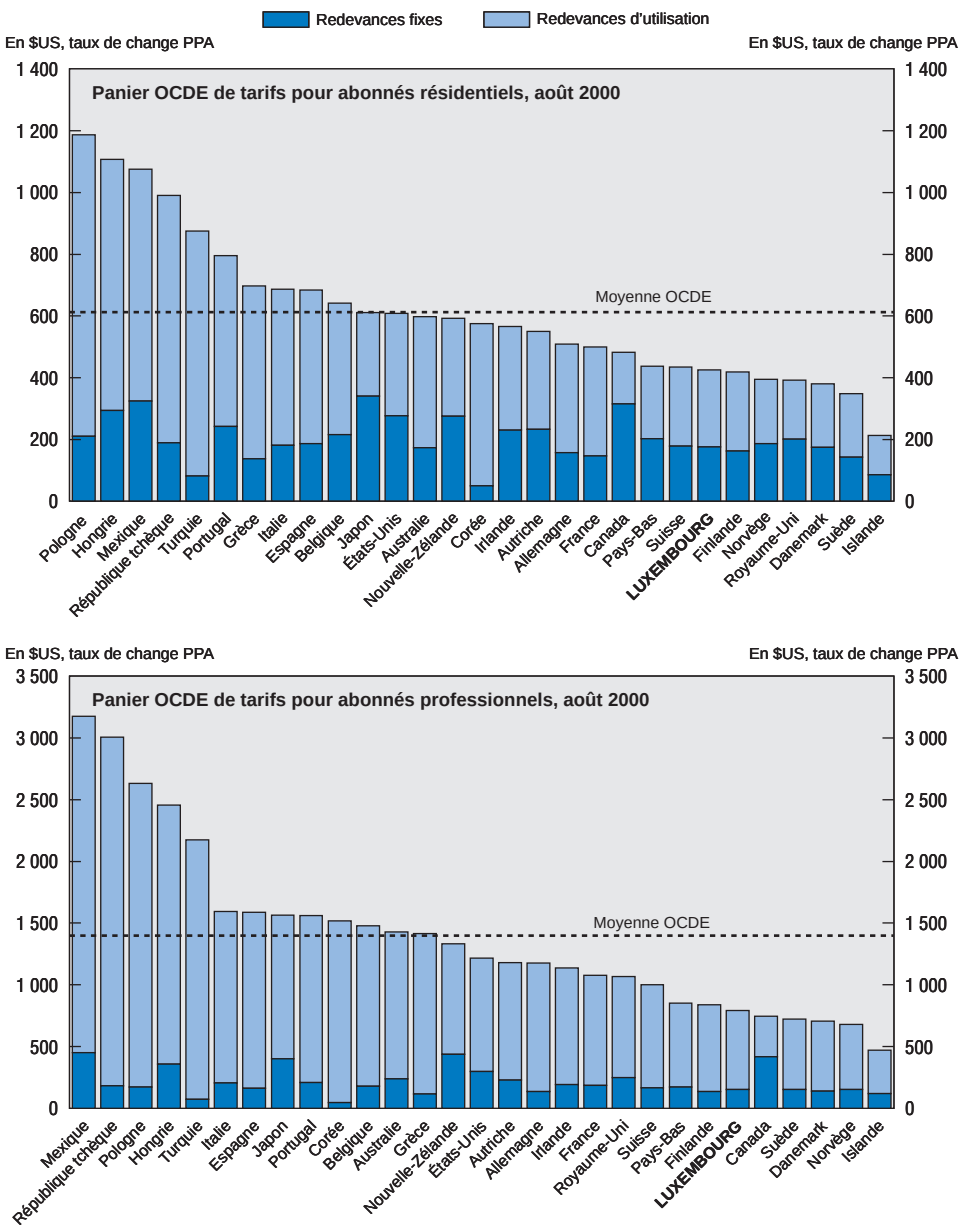
Mise en œuvre des directives de l'UE sur le Marché unique

Les directives de l'UE sur le Marché unique déterminent la réforme de la réglementation des marchés de produits au Luxembourg, comme dans les autres États de l'UE. La mise en œuvre de ces directives a entraîné ces dernières années des réformes substantielles dans les grandes industries de réseau. En général, on a dissocié les éléments de monopole naturel des segments potentiellement concurrentiels et créé pour ces derniers un cadre propice à la concurrence. Parmi les principales industries de réseau, c'est dans les *télécommunications* que la libéralisation a le plus avancé. Ce secteur a été ouvert à la concurrence en juillet 1998, à l'exception du « dernier mile », et une autorité de régulation indépendante a été mise en place. Dans l'année qui a suivi la libéralisation, les prix des appels internationaux ont baissé de 35 pour cent. Ils ont continué à décroître depuis et sont aujourd'hui inférieurs de 70 pour cent au niveau en vigueur lorsque la réforme a été annoncée, en 1997. Le nombre de compagnies de télécommunications opérant au Luxembourg a augmenté fortement au cours de cette période : on en recense 19 à l'heure actuelle. A parité de pouvoir d'achat (PPA), les prix d'un panier de services sont devenus parmi les plus bas de la zone de l'OCDE, aussi bien pour les particuliers que pour les entreprises (graphique 28). La concurrence s'est également intensifiée dans la téléphonie mobile avec l'entrée d'un second opérateur en 1998. Il en est résulté une augmentation spectaculaire du nombre d'abonnés au téléphone mobile pour 100 habitants, qui est passé de 22.0 en 1998, chiffre comparable à la moyenne de l'OCDE, à 48.9 en 1999[44], bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE (32.4). Il n'est pas prévu d'intensifier encore la concurrence en ouvrant ce marché à un troisième opérateur, étant donné l'incertitude entourant la viabilité technique et/ou économique d'une telle initiative. Cependant, on pourrait dissiper cette incertitude en mettant en vente une licence pour voir si des candidats se présentent ; en l'état actuel des choses, le Luxembourg est l'un des quatre derniers pays de l'OCDE – avec l'Islande, la Nouvelle-Zélande et la Norvège – à conserver un duopole sur le segment des communications mobiles, les trois autres pays cités s'employant d'ailleurs à augmenter le nombre des exploitants. S'il s'avère possible d'intensifier la concurrence dans la téléphonie mobile, cela permettra une concurrence plus active sur un large éventail de services de télécommunications lorsque les services mobiles de troisième génération (3G) deviendront disponibles. Les autorités prévoient de mettre en vente quatre licences de services mobiles 3G, mais il reste à voir si l'attribution d'un pareil nombre de licences serait techniquement et/ou économiquement viable.

Malgré des progrès certains, le processus d'ouverture du marché de l'*électricité* à la concurrence est moins avancé que dans d'autres pays de l'UE (graphique 29). Quelque 40 pour cent du marché sont déjà ouverts à la concurrence

© OCDE 2001

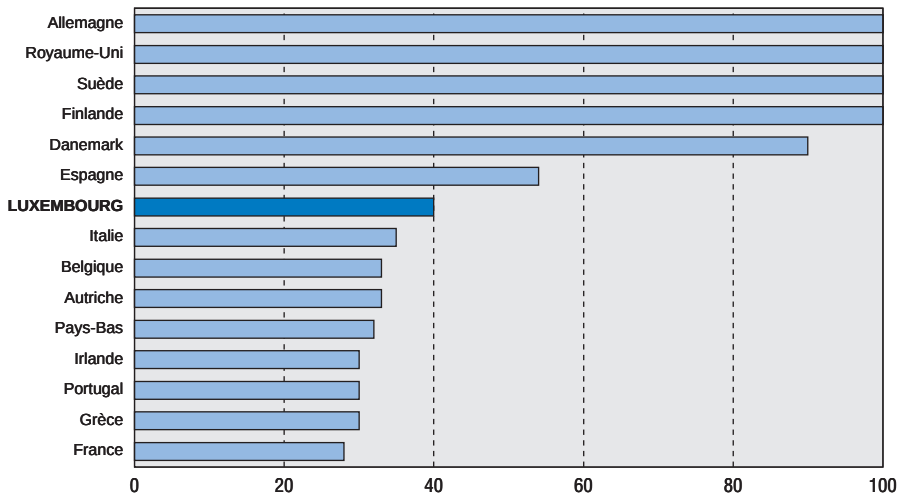
Graphique 28. **Tarifs des télécommunications – particuliers et entreprises**[1]



1. Le panier composite inclut les appels internationaux et les appels vers les réseaux mobiles.
Source : OCDE, *Perspectives de communications 2000.*

© OCDE 2001

Graphique 29. **Degré d'ouverture du réseau d'électricité en 2000**



Source : Commission européenne.

et une loi adoptée cette année prévoit la libéralisation progressive du marché au cours des prochaines années. Dans un premier temps, à partir de janvier 2001, les clients qui achètent plus de 20 gigawatts pourront choisir librement leur fournisseur. Ce seuil sera ramené à 9 gigawatts en janvier 2003 et à 1 gigawatt en janvier 2005. Cette réforme devrait réduire les prix de l'électricité pour les entreprises. Étant donné que tous les autres Membres de l'UE ont engagé des réformes similaires, il est difficile d'évaluer l'effet sur les prix de l'électricité au Luxembourg comparés aux tarifs des autres pays de l'UE. Les prix en PPA de l'électricité fournie (principalement) aux clients industriels (plus de 2 000 kWh) sont proches de la moyenne de l'UE[45], alors que les tarifs de détail (consommation inférieure à 3 500 kWh en 1997) soutiennent avantageusement la comparaison avec les pays voisins et l'UE.

La libéralisation du marché du *gaz* en est à un stade encore plus précoce : aucune mesure n'a encore été prise, mais une nouvelle loi devrait être adoptée l'année prochaine pour permettre au Luxembourg de tenir ses engagements dans le contexte du Marché unique. Un projet de loi transposant la directive 98/30/CE du 11 mai 1998, concernant le régime commun pour le marché du gaz naturel a été soumis au Parlement le 17 août 2000 et sera voté dès que les procédures constitutionnelles auront été appliquées. Ce projet prévoit l'ouverture d'emblée de

© OCDE 2001

51 pour cent du marché. Cette proportion devrait dépasser 70 pour cent à la fin de 2001 puis croître progressivement jusqu'à 100 pour cent en 2010 (la directive exige un taux de 33 pour cent en 2008).

En ce qui concerne les *services postaux*, le projet de loi transposant la directive 97/67/CE relative au régime commun pour le développement du marché intérieur des services postaux dans l'UE et pour l'amélioration de la qualité du service a été adopté par le Parlement le 30 novembre 2000. Cette loi réserve à l'opérateur de service universel le transport de courrier de moins de 350 grammes. Cette limite a été retenue en raison de la part relativement élevée du courrier transfrontalier au Luxembourg (36 pour cent du total, pour une moyenne UE de 4 pour cent). Néanmoins, même avec cette limite, 7 pour cent du marché postal national ont été ouverts à la concurrence, contre 3 pour cent pour le marché postal européen. S'agissant des *chemins de fer*, les directives 91/490/CEE et 95/18/CE sur l'accès à l'infrastructure ferroviaire et son utilisation ont été transposées dans le droit national en juin 1999.

Dans l'ensemble, jusqu'à l'an dernier le Luxembourg a été lent à transposer les directives sur le Marché unique dans son droit national, mais depuis il a réalisé des progrès considérables. En novembre 1999, il occupait l'avant-dernier rang dans ce domaine, la mise en œuvre étant particulièrement déficiente dans les secteurs du transport, des véhicules à moteur, des contrôles phytosanitaires et de la politique sociale (UE 1999, p. 7-8). De plus, le Luxembourg a eu l'un des plus faibles taux de règlement des contentieux juridiques avec la Commission européenne pour infractions aux directives sur le Marché unique (*ibid.*, p. 11). Ce résultat a été imputable en partie à la longue procédure de consultation requise pour modifier la loi au Luxembourg. Le nouveau gouvernement s'est employé en priorité à réduire le retard intervenu dans la transposition des directives sur le Marché unique, comme le démontre le *Tableau d'affichage* de l'UE, qui indique que le Luxembourg s'est hissé à la neuvième place en 2000 alors qu'il était quatorzième un an auparavant, et que le taux de non-transposition des directives dans le droit national est tombé de 6.5 à 3 pour cent. Les autorités comptent adopter une nouvelle loi sur la concurrence, comme le recommande l'UE (UE, 2000*b*), mais aucun texte officiel n'a encore été soumis. La recommandation de l'UE vise à permettre aux autorités de poursuivre une politique plus active en matière de concurrence, et pour cela d'être à même d'appliquer les articles 81 (ententes) et 82 (abus de position dominante) du Traité de la CE.

Développer le commerce électronique

Évolution de l'infrastructure[46]

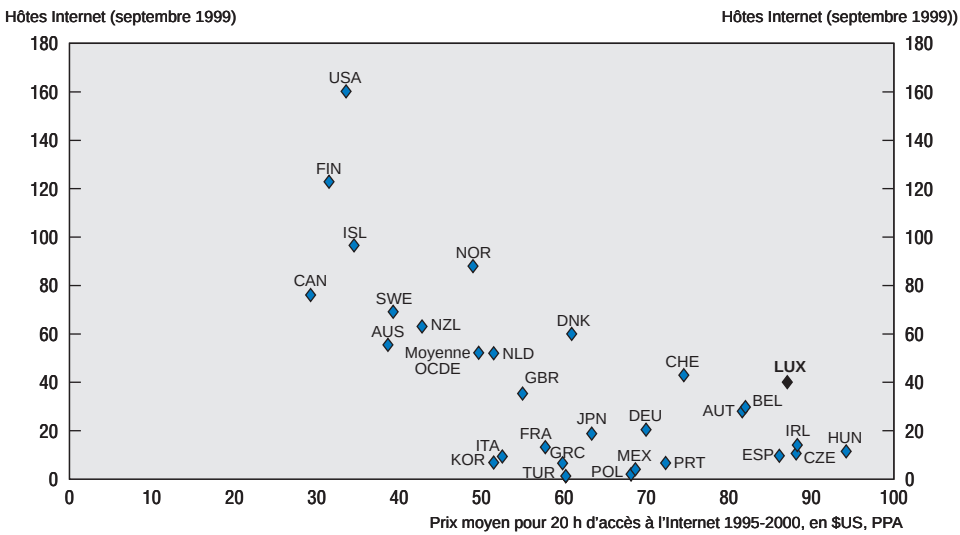
Dans la plupart des pays, pour que le commerce électronique se développe, il importe qu'une proportion élevée de la population utilise l'Internet.

© OCDE 2001

Faute de données comparables au plan international sur les utilisateurs, on peut faire une estimation à partir des hôtes Internet[47], dont le nombre est étroitement corrélé avec celui des internautes lorsque les données pertinentes sont disponibles. Au Luxembourg, la pénétration des hôtes Internet est inférieure à la moyenne de l'OCDE, mais plus forte que dans la plupart des autres pays de l'UE[48] (graphique 30). En même temps, le coût d'accès à l'Internet y a été élevé ces cinq dernières années. Dans les pays de l'OCDE, ce coût affiche une corrélation significative avec le taux de pénétration des hôtes Internet : celui-ci tend à être le plus faible dans les pays, tels le Luxembourg, où les coûts d'accès ont été les plus élevés au fil du temps. Au Luxembourg, le coût d'accès à l'Internet diminue depuis quelques années par rapport à la moyenne de l'OCDE, mais il était encore très élevé en septembre 2000, lorsque la dernière analyse tarifaire a été entreprise (graphique 31). Toutefois, deux semaines après la publication de cette étude on a annoncé de fortes réductions des tarifs d'accès.

Le Luxembourg compte un grand nombre de serveurs sécurisés (SSL) par personne, ce qui laisse penser que le commerce électronique s'est développé rapidement malgré le faible taux d'internautes (graphique 32). Le nombre de serveurs sécurisés par personne est un important indicateur du développement du commerce électronique, car ces serveurs sont utilisés pour effectuer des

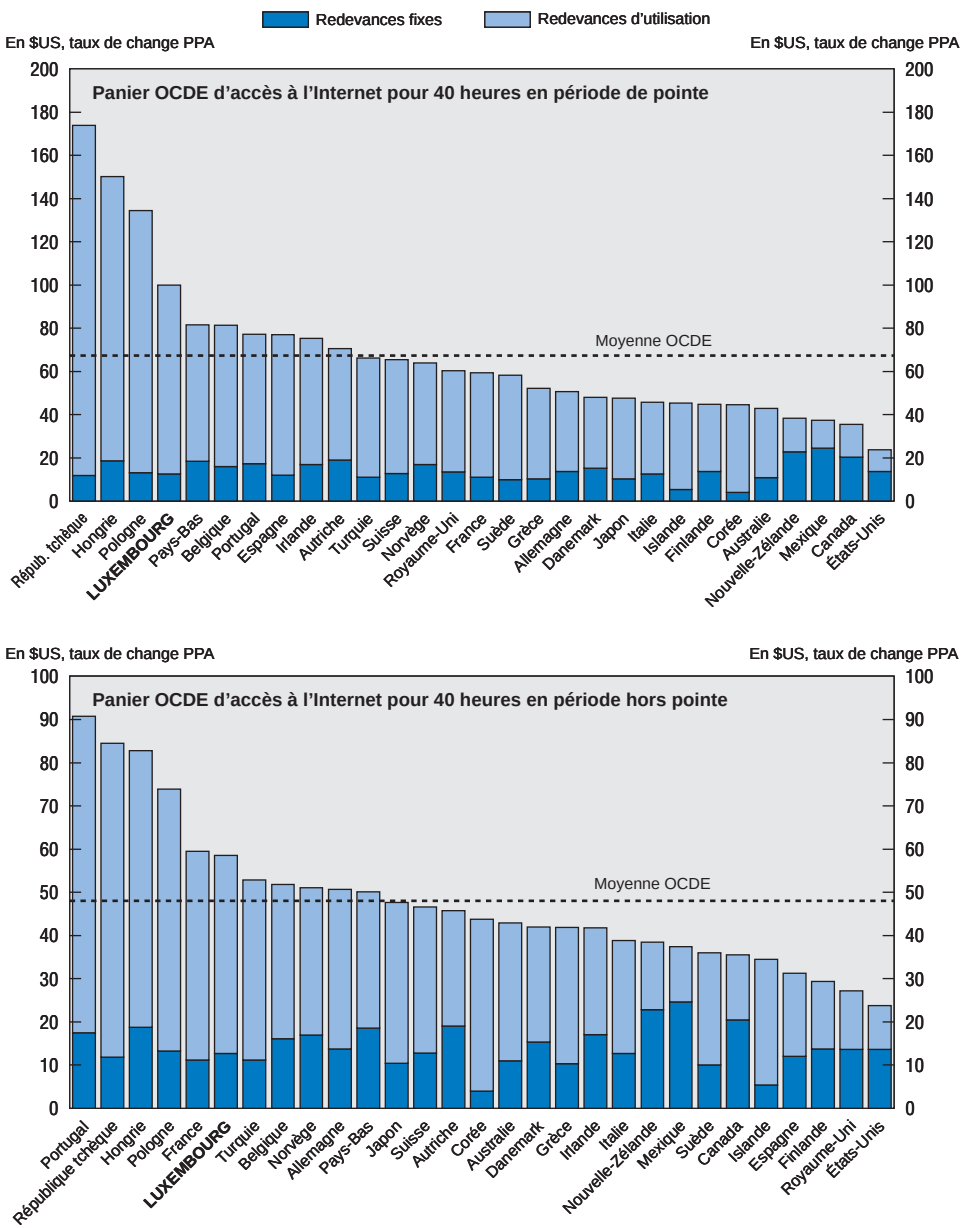
Graphique 30. **Coûts d'accès à l'Internet et taux de pénétration des hôtes Internet[1]**



1. Les données sur les hôtes pour le Luxembourg sont pour mi-1999. Les coûts d'accès à l'Internet incluent la TVA.
Source : OCDE, *Perspectives de communication 2000.*

© OCDE 2001

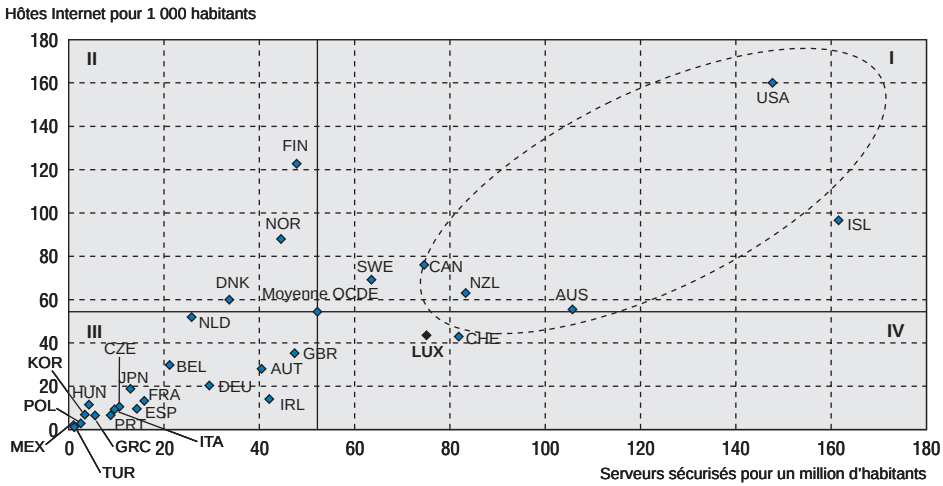
Graphique 31. **Tarifs d'accès à l'Internet, septembre 2000**[1]



1. TVA incluse.
Source : OCDE, *Perspectives des communications 2000.*

© OCDE 2001

Graphique 32. **Taux de pénétration d'hôtes Internet et de serveurs sécurisés**
Le rôle de l'accès non facturé à la durée[1]



1. Données sur les serveurs sécurisés : janvier 2000. Données sur les hôtes Internet : septembre 1999.
Source : OCDE, *Perspectives des communications 2000.*

transactions par cartes de crédit chiffrées sur Internet. En dehors de la distribution de détail, la principale utilisation concerne l'accès à des abonnements pour des informations privilégiées, notamment les analyses diffusées par des banques d'investissement ou les services bancaires en ligne. En général, les pays ayant un grand nombre de serveurs sécurisés par personne comptent aussi un grand nombre d'hôtes Internet par personne. Le Luxembourg et la Suisse sont les seuls pays de l'OCDE qui enregistrent à la fois un taux de serveurs sécurisés supérieur à la moyenne et un taux d'hôtes Internet inférieur à la moyenne. Cette particularité reflète sans aucun doute l'importance et la vocation internationale du secteur financier dans ces deux pays.

La structure de tarification, notamment pour les consommateurs et les petites entreprises, semble être aussi un important déterminant du développement de l'infrastructure destinée au commerce électronique. Hormis la Suède et l'Islande, tous les pays dont les taux de pénétration d'hôtes/de serveurs sécurisés sont supérieurs à la moyenne pratiquent des droits d'accès non facturés à la durée ; la Suède et l'Islande ont un accès facturé à la durée relativement peu coûteux (voir graphique 32). Les pays figurant au second quadrant du graphique 32 appliquent de faibles droits d'accès facturés à la durée[49]. Ce dispositif ne semble pas avoir entravé l'accès à l'Internet, mais il a freiné le déve-

© OCDE 2001

loppement du commerce électronique. Au Luxembourg et en Suisse, pays du quatrième quadrant, les droits d'accès facturés à la durée semblent avoir freiné l'accès à l'Internet mais le commerce électronique s'est néanmoins développé à un rythme supérieur à la moyenne, probablement en raison de l'importance du secteur financier. Son expansion aurait sans doute été encore plus forte si des droits d'accès non facturés à la durée avaient été en place, comme dans les pays anglophones du premier quadrant[50]. Les pays du troisième quadrant, caractérisés par des taux de pénétration d'hôtes Internet/de serveurs sécurisés inférieurs à la moyenne, appliquent généralement des prix d'accès élevés facturés à la durée. Certains transporteurs de télécommunications de ce groupe – en Allemagne, en Hongrie et au Royaume-Uni – ont annoncé l'instauration en 2000 de droits d'accès aux télécommunications non facturés à la durée de façon à accélérer l'expansion du commerce électronique et l'utilisation de l'Internet. Les autorités ont entrepris d'encourager une évolution similaire au Luxembourg en ouvrant la boucle locale (le « dernier mile ») à la concurrence. L'expérience d'autres pays montre que c'est là le meilleur moyen d'obtenir des prix d'accès faibles non facturés à la durée et, par là même, de donner suite aux engagements dans ce sens pris par les pays de l'UE lors du Sommet de Lisbonne en mars 2000. La proportion élevée de ménages abonnés à la télévision par câble (95 pour cent)ou équipés d'un téléphone mobile (62 pour cent en juin 2000) favorise considérablement l'extension des possibilités de connexion à l'Internet et, par voie de conséquence, l'intensification de la concurrence entre fournisseurs de services sur Internet.

Nouvelle législation sur le commerce électronique

En juillet, le Luxembourg a été le premier pays de l'UE à adopter une loi donnant à la signature électronique la même valeur juridique qu'à une signature manuscrite. Une signature électronique est un code émis par un fournisseur de services de certification. Pour que la signature soit valide, les dispositifs de sécurité pour la création de la signature doivent être placés sous le contrôle exclusif du signataire, le fournisseur de services de certification (qui restera placé sous surveillance) doit remplir certaines conditions et les données auxquelles la signature est liée doivent être complètes. La loi stipule aussi que le commerce électronique relève de la compétence du pays d'origine du fournisseur et que les intermédiaires qui transportent, stockent en mémoire cache (stockage temporaire) ou hébergent des données ont une responsabilité limitée sous certaines conditions.[51] Cette loi devrait renforcer la position initiale favorable du Luxembourg dans le domaine du commerce électronique, surtout en ce qui concerne la commercialisation de services financiers sur l'Internet. Ce dispositif sera complété par des lois distinctes en cours d'élaboration sur la protection des consommateurs et la protection des informations à caractère personnel.

© OCDE 2001

Avantage d'un taux de TVA *relativement faible*.

Au Luxembourg, le taux normal de la TVA est de 15 pour cent, soit le taux le plus bas autorisé dans l'UE. Cela fait de ce pays une base plus attrayante que les autres Membres de l'UE pour la vente de biens et de services sur l'Internet. Si le projet de directive de l'UE (publié en juin 2000) sur l'application de la TVA au commerce électronique est approuvé, le Luxembourg augmentera ses ventes et réalisera une importante plus-value de recettes. Cette directive vise à instaurer des conditions de concurrence équitables pour le commerce électronique entre les entreprises de l'UE et de celles des pays tiers. A l'heure actuelle, les sociétés de pays non membres de l'UE qui vendent des biens et des services dans l'UE *via* l'Internet ne sont pas assujetties à la TVA, alors que les sociétés établies dans l'UE acquittent la TVA sur les ventes à l'intérieur de l'UE mais aussi dans les pays tiers. La directive ferait obligation aux entreprises de pays tiers de se faire immatriculer dans un pays de l'UE et d'y acquitter la TVA sur leurs ventes dans l'UE *via* l'Internet ; le régime fiscal de ces ventes serait ainsi mieux aligné sur celui des ventes par des moyens traditionnels, qui sont soumises à la TVA. Les entreprises de l'UE resteraient assujetties à la TVA sur les ventes dans l'UE mais en seraient exemptées pour les exportations *via* l'Internet, comme elles le sont aujourd'hui pour les exportations par voie traditionnelle. De nombreuses entreprises extracommunautaires qui vendent des biens et des services *via* l'Internet à l'intérieur de l'UE se feraient sans doute immatriculer au Luxembourg afin d'acquitter le taux de TVA le plus bas autorisé.

Conditions-cadres pour la diffusion des TIC[52]

Des données fragmentaires commencent à montrer qu'aux États-Unis la diffusion des technologies de l'information et des communications (TIC) a accéléré la croissance de la productivité multifactorielle (PMF) ces dernières années, principalement en améliorant la qualité du stock de capital[53]. Le Luxembourg, comme la plupart des autres pays de l'OCDE, se classe loin derrière les États-Unis pour la diffusion de ces technologies et n'a pas encore enregistré d'accélération de la PMF. Cela conduit à se demander quelles sont les conditions-cadres susceptibles d'être importantes pour la diffusion des TIC.

Pour exploiter le potentiel des TIC en matière de gains de productivité dans les entreprises et les activités existantes, il faut souvent modifier considérablement les systèmes de production. Ainsi, avec l'avènement des TIC la hiérarchie de l'entreprise tend à se resserrer car les principaux dirigeants obtiennent directement une plus grande partie des informations dont ils ont besoin, sans avoir à passer par un échelon intermédiaire. Les TIC permettent aussi aux entreprises de tourner avec des niveaux de stocks plus bas et d'adapter plus rapidement la production aux modifications de la demande. Pour ajuster leur dispositif de production et exploiter ces possibilités, les entreprises existantes ont besoin

© OCDE 2001

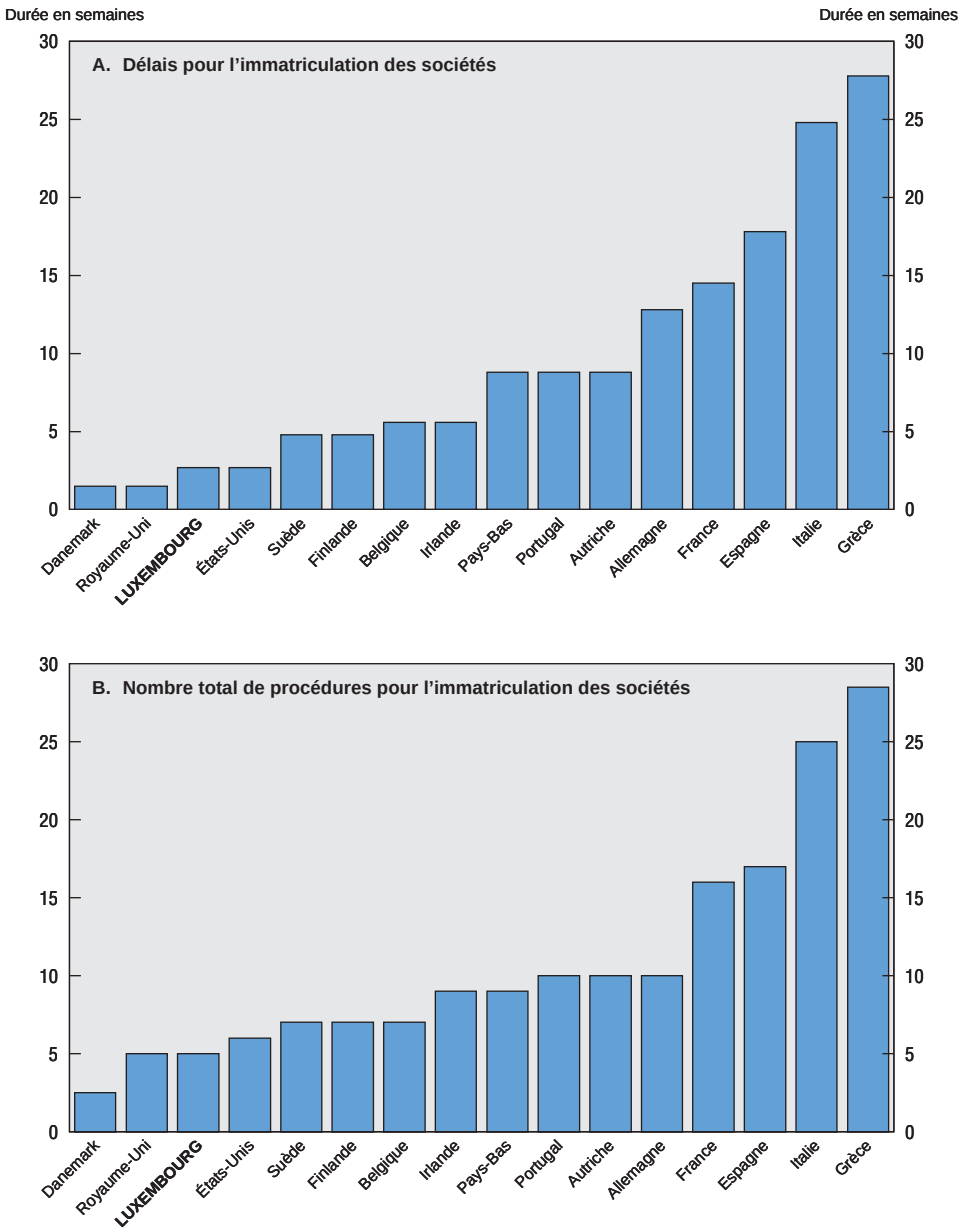
de marchés du travail flexibles. Elles peuvent de la sorte transférer des salariés de fonctions devenues inutiles vers de nouvelles fonctions ou, si ces salariés ne conviennent pas, les remplacer par d'autres travailleurs ayant les qualifications requises. Ainsi qu'on l'a déjà noté, au Luxembourg la réglementation sur la protection de l'emploi est stricte, ce qui limite la portée de ces initiatives. La flexibilité du temps de travail est également importante pour permettre aux entreprises d'ajuster les rythmes de production à la demande afin de minimiser les stocks. Certes, le Luxembourg a fait un pas dans ce sens, mais son action reste assez limitée au regard des autres pays. L'offre de personnel suffisamment qualifié est un autre facteur susceptible de limiter la diffusion des TIC. Il est peu probable que cette contrainte se manifeste au Luxembourg car ce pays est adossé à un vaste bassin d'emploi et les salaires y sont relativement élevés. Les mesures (voir plus haut) destinées à améliorer le système éducatif, surtout celles qui visent à accroître le niveau d'instruction, ainsi que les initiatives ayant pour but de renforcer la participation aux programmes de formation continue dans le cadre de l'entreprise, devraient améliorer la proportion de résidents occupant ces postes. Les liens industrie-recherche et la constitution de réseaux sont également susceptibles d'être des déterminants importants de la diffusion des TIC. Ces facteurs sont relativement faibles au Luxembourg étant donné l'absence quasi totale d'établissements d'enseignement supérieur.

La pression qui s'exerce sur la direction des entreprises existantes en vue d'augmenter la productivité est probablement un autre déterminant majeur de la diffusion des TIC. Cette pression découle de la concurrence sur les marchés des produits et du capital. Les gestionnaires qui se battent sur des marchés de produits extrêmement concurrentiels et qui sont poussés à créer de la valeur pour l'actionnaire se trouvent davantage incités à chercher les moyens d'améliorer la productivité, notamment par le recours aux TIC. La mondialisation (amplifiée par l'utilisation des TIC), l'essor du commerce électronique et le développement du Marché unique en Europe ont sans nul doute intensifié la concurrence sur les marchés où les entreprises luxembourgeoises proposent leurs biens et leurs services, et l'on peut prévoir que ce processus se poursuivra. D'un autre côté, dans les pays de droit romano-germanique tels que le Luxembourg les dirigeants en place sont mieux protégés contre les OPA hostiles que ceux des pays de *common law*, aussi se sentent-ils moins pressés de créer de la valeur pour l'actionnaire et, partant, d'adopter des technologies génératrices de gains de productivité.

De plus, le système juridique du Luxembourg, comme ceux de ses voisins, est sans doute moins adapté que les systèmes des pays de *common law* au développement de nouvelles entreprises fondées sur les TIC. Les systèmes juridiques dérivés du droit romain, notamment celui du Luxembourg, protègent moins bien les actionnaires minoritaires que ce n'est le cas dans les pays de *common law*[54]. Pour cette raison, l'actionnariat tend à être concentré et les entreprises éprouvent probablement des difficultés pour lever des fonds propres car les

© OCDE 2001

Graphique 33. **Charges réglementaires pour l'immatriculation des sociétés**



Source : Étude Logotech, 1997.

© OCDE 2001

actionnaires minoritaires redoutent une expropriation par les dirigeants de la société et les gros actionnaires. Ces structures capitalistiques conviennent sans doute moins bien aux entreprises du secteur des TIC, dont les activités impliquent en général des risques plus importants que dans les autres branches. Dans ces conditions, un financement sur fonds propres diversifié est plus adéquat que le recours à l'emprunt et l'actionnariat concentré. Heureusement, au Luxembourg et dans les autres pays européens dotés de systèmes juridiques similaires le gouvernement d'entreprise évolue dans le sens d'une plus grande protection des actionnaires minoritaires, en partie d'ailleurs sous l'effet de pressions émanant des gestionnaires de fonds de pension aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Les coûts réglementaires de la création d'une entreprise et la disponibilité du capital-risque sont d'autres facteurs probablement importants pour le développement des entreprises fondées sur les TIC. Les lourdes formalités d'enregistrement des nouvelles entreprises (ainsi que l'opacité des procédures) engendrent des surcoûts qui découragent l'entrée. Le régime applicable aux nouvelles sociétés est moins pesant au Luxembourg que dans la plupart des autres pays, et favorise de ce fait la création d'entreprises (graphique 33). En revanche, le Luxembourg n'a pas de véritable marché du capital-risque[55]. Les nouveaux entrepreneurs doivent en chercher à l'étranger, notamment dans les pays voisins. Chez ces derniers, les marchés du capital-risque ont commencé à se développer dès 1995, mais ils restent plus étroits qu'aux États-Unis.

La fiscalité est également susceptible d'influencer le choix du site d'implantation des entreprises fondées sur les TIC : imposer lourdement les projets qui réussissent incitera ces dernières à s'installer ailleurs. Ainsi qu'on l'a déjà noté, le Luxembourg est en train de réformer son système d'imposition du revenu de façon à rester attractif pour les entreprises et les particuliers à hauts revenus.

Secteur financier

Le secteur financier se consacre à trois grandes activités : opérations bancaires (privées) internationales ; gestion de fonds d'investissement et assurances (assurance-vie et réassurance)[56]. Chacun de ces sous-secteurs est de taille importante par rapport à la moyenne internationale ; de fait, le segment de la gestion de fonds d'investissement se classe au second rang dans le monde, avec plus de 900 milliards d'euros d'actifs gérés. Toutes ces activités se développent rapidement. La valeur ajoutée réelle dans le secteur financier a augmenté de 9 pour cent par an en moyenne durant les années 90, et ce secteur représente maintenant près de 20 pour cent du PIB. Tout au long de la phase d'expansion rapide de ce secteur, qui remonte au début des années 80, les autorités ont veillé en priorité à ce que le cadre juridique national demeure propice à un développement continu. A cet effet, elles ont détecté et éliminé rapidement les barrières juridiques à la formation de créneaux spécialisés sur le marché financier. Les directives de l'UE

© OCDE 2001

sur le marché des capitaux ont été appliquées sans délai et des cadres juridiques souples ont été adoptés[57]. Cette démarche a permis au secteur financier d'exploiter les synergies entre les différentes activités et, ce faisant, de se diversifier au-delà du secteur de la banque privée. La stratégie anticipative du gouvernement en matière de législation a été de nouveau illustrée ces derniers temps avec l'adoption de nouvelles lois sur les activités des banques de crédit hypothécaire, la gestion des fonds de pension et les signatures électroniques. De plus, on l'a vu, dans le contexte du commerce électronique il est prévu d'adopter des lois sur la protection des consommateurs et la protection des données à caractère personnel. Ces nouvelles dispositions devraient faciliter un développement accéléré des banques de crédit hypothécaire, de la gestion de fonds et de la prestation de services financiers *via* l'Internet.

Coopération internationale en matière fiscale

Dans un certain nombre de pays, dont le Luxembourg, la législation sur le secret bancaire et l'absence d'un échange effectif de renseignements à des fins fiscales ont empêché les autorités fiscales étrangères d'obtenir des informations sur les revenus d'épargne de leurs résidents détenus généralement auprès d'institutions financières dans ces pays. Pour les non-résidents souhaitant échapper à l'impôt dans leur pays d'origine, ces pays sont ainsi devenus des lieux d'accueil des placements financiers plus attrayants que d'autres. La levée du contrôle des changes dans les pays de l'OCDE et, plus récemment, les percées technologiques qui ont rendu les opérations bancaires internationales plus accessibles à un large éventail de contribuables, ont élargi considérablement les possibilités pour les non-résidents d'échapper de la sorte à l'impôt dans leur pays d'origine. Compte tenu de l'ampleur et de l'aggravation de ce problème de discipline fiscale, en mars 2000 tous les pays de l'OCDE, y compris le Luxembourg, sont convenus d'œuvrer à améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales (OCDE, 2000*a*).

Il a été reconnu que pour atteindre ce niveau amélioré d'accès les lois et pratiques devront être révisées plus profondément dans certains pays que dans d'autres. En conséquence, le Comité des affaires fiscales de l'OCDE a encouragé les pays Membres à prendre un certain nombre de mesures graduelles à cet effet. Le Parlement du Luxembourg a déjà agi dans ce sens en ratifiant en octobre 2000 le Protocole additionnel sur les questions fiscales à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Les signataires de la Convention qui ont également ratifié le Protocole additionnel seront désormais en mesure de demander au Luxembourg des renseignements, y compris des renseignements bancaires, en vue d'enquêtes et de poursuites en matière fiscale pénale. En octobre 2000, le Parlement a également ratifié le traité d'entraide judiciaire avec les États-Unis, qui prévoit des échanges de renseignements en matière pénale, y compris sur des affaires de fraude.

© OCDE 2001

On notera en outre qu'au Sommet de Feira, en juin 2000, le Conseil de l'UE a adopté les grandes lignes d'une future directive sur la fiscalité de l'épargne. Cette directive, qui ne s'appliquera qu'aux non-résidents citoyens d'un autre État membre de l'UE, vise à établir après la fin de la période de transition un système d'échange de renseignements de façon à instaurer au sein de l'UE une imposition effective minimale des revenus d'épargne sous forme de versements d'intérêts. Il faudra donc mettre en place un réseau qui fournira aux autorités fiscales intéressées des renseignements sur les paiements d'intérêts. L'application des différentes phases de la directive est conditionnée par la mise en œuvre de mesures équivalentes aux États-Unis et dans les principaux pays tiers (Suisse, Liechtenstein, Monaco, Andorre et Saint-Marin) et par l'adoption des mêmes mesures dans tous les territoires dépendants ou associés concernés (Îles anglo-normandes, Île de Man et territoires des Caraïbes). Dès lors que des assurances suffisantes auront été obtenues sur l'application de mesures équivalentes dans les pays nommés ou des mêmes mesures dans les territoires dépendants ou associés, le Conseil de l'UE prendra une décision à l'unanimité sur l'adoption et la mise en œuvre de la directive. Cette décision doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2002. A sa réunion du 26 novembre 2000, le Conseil Ecofin a rappelé les conditions régissant le passage de chaque phase à la suivante telles qu'elles sont exposées dans son Rapport au Conseil européen de Feira, ainsi que dans l'annexe à celui-ci, et il a approuvé la teneur essentielle de la future directive sur l'imposition des revenus d'épargne. Jusqu'à la fin de la période de transition, le Luxembourg, la Belgique et l'Autriche appliqueront une retenue à la source au lieu de participer au réseau d'échange de renseignements. Le taux minimum de ces retenues à la source sera de 15 pour cent au cours des trois premières années de la période de transition et de 20 pour cent durant le reste de la période. Les États membres qui pratiquent une retenue à la source transféreront 75 pour cent de leurs recettes correspondantes à l'État de résidence de l'investisseur.

Le Luxembourg participe également au projet de l'OCDE visant à détecter et éliminer les pratiques fiscales dommageables impliquant des activités financières et d'autres activités de services mobiles sur le plan géographique[58]. Un certain nombre de régimes fiscaux préférentiels au Luxembourg ont été définis comme étant potentiellement dommageables[59]. Ces dispositifs, de même que ceux d'autres pays Membres, seront examinés en vue de déterminer s'ils sont effectivement dommageables et, dans l'affirmative, comment les éléments dommageables pourraient en être éliminés. Le Luxembourg, comme la Suisse, s'est abstenu lors de l'établissement du rapport initial (1998) (OCDE, 1998*b*), et se réserve donc le droit de ne pas éliminer les éléments dommageables de ses régimes fiscaux préférentiels.

© OCDE 2001

Notes

1. On trouvera un compte rendu plus détaillé de l'évolution économique en 1999 dans STATEC (2000*a*).

2. Un nouveau régime d'assurance pour les personnes dépendantes (principalement des personnes âgées), l'assurance dépendance, est entré en vigueur le 1er janvier 1999. Ce régime offrant des prestations en nature, il est classé comme élément de la consommation publique conformément aux règles SEC95. Cette assurance a représenté 4.6 milliards de francs luxembourgeois de dépenses de consommation publique en 1999 et 6.1 milliards en 2000. L'augmentation consécutive du PIB est un peu plus faible que ne l'indiquent ces chiffres, car certaines de ces dépenses ont pu être auparavant classées au chapitre de la consommation privée.

3. Les achats d'avions sont passés de 7.3 milliards de francs luxembourgeois en 1998 à 27.6 milliards de francs luxembourgeois en 1999. La formation brute de capital fixe est passée de 127.7 milliards de francs luxembourgeois à 164.0 milliards de francs luxembourgeois sur la même période.

4. L'inflation sous-jacente ne tient pas compte des produits pétroliers, des combustibles solides, du café, du thé, du cacao, des pommes de terre et des fleurs coupées.

5. Cet accord salarial prévoit un relèvement des traitements de 3.5 pour cent avec effet rétroactif à compter de janvier 2000, qui s'ajoute aux hausses liées au système d'indexation, aux augmentations de salaires liées à l'ancienneté qui sont désormais annuelles au lieu d'être bisannuelles, à l'augmentation des indemnités de subsistance et de déplacement et à un jour supplémentaire de congé annuel par an. Cela contribuera pour environ 0.5 point à la croissance moyenne des taux de salaire en 2000 (Economist Intelligence Unit 2000, p. 43).

6. Les prix des produits à l'exportation ont baissé de 3 pour cent et ceux des produits à l'importation ont diminué de 1.8 pour cent.

7. Au cours des neuf premiers mois de 2000, les exportations de marchandises étaient en hausse de 15 pour cent par rapport à la période correspondante de l'année précédente. Cette accélération de la croissance des exportations est imputable principalement au secteur de l'acier, qui a augmenté ces exportations de 22 pour cent.

8. Ces prévisions ont été arrêtées le 7 novembre 2001. Les données économiques disponibles depuis cette date font apparaître que la croissance pourrait être un peu plus faible que prévu, notamment en 2001. De fait, compte tenu des chiffres les plus récents, STATEC prévoit un taux de croissance de 5-5½ pour cent en 2001. Comme à l'accoutumée, les évolutions du secteur financier, qui représente à lui seul quelque 20 pour cent du PIB, sont susceptibles d'influer fortement sur le résultat final, et pourraient même compenser l'essoufflement des secteurs les plus sensibles à la conjoncture.

© OCDE 2001

9. Étant donné la substitution du système SEC95 au SEC79 pour l'établissement des statistiques, les chiffres des excédents enregistrés au cours des dernières années ont été aussi beaucoup plus élevés que ne le prévoyaient les Programmes de stabilité soumis jusqu'au début de 2000 par le Luxembourg à la Commission européenne.

10. Les chiffres mentionnés ici reposent en partie sur une analyse de STATEC (2000*b*).

11. Ce régime assure des taux de remplacement effectifs de 90 pour cent, contre 60 pour cent en moyenne dans la zone de l'OCDE (Blöndal et Scarpetta, 1990).

12. FMI (2000*b*), « *Stress Testing Luxembourg's Public Pension System* », pp. 15-26.

13. On a utilisé un taux d'actualisation de 6 pour cent, mais même un taux un peu plus élevé ne modifierait guère le tableau d'ensemble.

14. Ce secteur couvre les branches dont la production est évaluée par le marché ; il inclut les loyers imputés des logements occupés par leur propriétaire. Les banques sont exclues en raison de la difficulté d'évaluer la croissance du volume de leurs services. En 1998, le secteur marchand non bancaire représentait 77 pour cent de la valeur ajoutée totale.

15. Ces cycles sont déterminés en fonction des pics de productivité. Ceux-ci se produisent les années au cours desquelles l'écart entre la croissance de la productivité multifactorielle effective et tendancielle cesse d'augmenter et commence à se réduire. Pour calculer la PMF tendancielle, on a utilisé une moyenne mobile de Henderson sur 11 périodes (voir graphique 11). Cette méthode de détermination des cycles de productivité est empruntée au Bureau australien de statistique.

16. Le cycle 1995-99 n'est pas encore achevé.

17. Blanchard et Wolfers (1999) ont mis au point un modèle pour expliquer le rôle des chocs et des institutions dans la montée du chômage en Europe. Ils ont pu expliquer à la fois l'évolution et la configuration internationale du chômage. Les chocs négatifs ayant contribué à la montée du chômage ont été une baisse de la croissance de la productivité multifactorielle, une hausse des taux d'intérêt réels, et des variations défavorables de la demande de travail (sans relation avec les fluctuations des salaires de la production réelle). Sous l'effet conjugué de ces chocs et des dispositifs en place sur le marché du travail, l'augmentation du chômage a été durable. Le principal dispositif du marché du travail est l'indemnisation du chômage qui assure des taux de compensation élevés et qui est versée pendant de longues périodes.

18. L'estimation des réactions en cas de choc, telle qu'elle ressort d'un modèle VAR simple à deux variables sans contrainte indique que l'emploi frontalier réagit beaucoup plus fortement à un choc au niveau de l'emploi intérieur que ne le fait l'emploi national.

19. Plus précisément, une pension d'invalidité peut être accordée à un individu qui perd sa capacité à travailler en ce sens qu'il ne peut exercer un emploi correspondant à ses compétences et ses aptitudes sur le marché général du travail. Pour pouvoir prétendre à une telle pension, il faut avoir cotisé à la sécurité sociale pendant au moins un an au cours des trois années précédant la mise en invalidité. Ces trois années doivent être également postérieures au 25ème anniversaire de l'intéressé.

20. Des cotisations peuvent être imputées pour les études entreprises entre 18 et 25 ans, pour l'éducation d'enfants âgés de moins de 5 ans ou pour la prise en charge d'une personne dépendante. Dans les cas de ce genre, les années de cotisations imputées et 15 années de cotisations effectives doivent s'être écoulées avant le versement d'une pension aux personnes ne recevant pas de salaire.

© OCDE 2001

21. Ce dispositif a été créé pour faire face au chômage pendant la crise de l'industrie sidérurgique et il a été ultérieurement adopté par quelques autres secteurs.

22. Les estimations concernant certains de ces groupes ne sont pas statistiquement significatives car elles reposent sur un nombre restreint d'observations. La taille des échantillons décroît avec l'âge et selon le niveau d'instruction, et elle est plus réduite pour les femmes que pour les hommes.

23. Depuis décembre 1990, la loi sur la préretraite offre une indemnité aux salariés à plein-temps âgés d'au moins 57 ans qui acceptent de voir leur emploi transformé en emploi à temps partiel. Celui-ci doit représenter 40 à 60 pour cent du temps consacré à un emploi à temps plein. Le fonds public pour l'emploi rembourse intégralement à l'employeur l'indemnité de préretraite à condition qu'il embauche un chômeur sur un contrat de durée déterminée ou sur un contrat d'apprentissage pour au moins le pourcentage de temps libéré. La loi du 12 février 1999 a simplifié l'application de cette législation :

    – en portant à six mois avant et après le départ en préretraite progressive les périodes pendant lesquelles l'embauche compensatrice peut être effectuée ;

    – en ramenant à deux ans la période pendant laquelle l'embauche supplémentaire doit être maintenue ; et

    – en permettant que l'embauche supplémentaire corresponde à un emploi à plein-temps et non pas simplement à un emploi à temps partiel ou à un apprentissage comme c'était le cas précédemment.

24. Le fonds public pour l'emploi verse la part patronale de la cotisation à la sécurité sociale pour tout salarié âgé de plus de 49 ans qui accepte de voir son emploi à temps plein converti en emploi à temps partiel sous réserve que l'employeur embauche un chômeur pendant au moins 18 mois pour occuper la partie du poste libéré. Au cas où le chômeur embauché a un contrat de travail de durée indéfinie, toutes les cotisations de sécurité sociale relatives à la personne qui accepte de passer progressivement à un travail à temps partiel sont prises en charge par le fonds pour l'emploi. Il en va de même lorsque le chômeur est embauché à temps plein ou lorsque l'embauche concerne un membre du sexe sous-représenté dans le secteur ou la profession concernés. Le fonds public pour l'emploi acquitte la cotisation patronale à la sécurité sociale pour la personne embauchée pendant sept ans au plus. Lorsque la personne embauchée a un contrat de durée indéterminée, a travaillé dans le passé à temps plein ou appartient au sexe sous-représenté dans le secteur ou la profession concernés, le fonds acquitte l'intégralité des cotisations dues à la sécurité sociale.

25. Ce mécanisme contribue de manière importante à réduire les effectifs de l'industrie sidérurgique, qui sont encore supérieurs aux niveaux requis du fait du remplacement des hauts fourneaux par des fours à arc électrique. En conséquence, la société sidérurgique ARBED estime que la formule utilisée au Luxembourg d'une préretraite à 57 ans et d'une aide publique aux emplois occupés par une main-d'œuvre excédentaire devra être maintenue jusqu'à la fin de 2001, conformément aux arrangements tripartites.

26. OCDE (1994), pp. 105-108. Voir aussi J. Hunt (1999).

27. La réglementation relative à la protection de l'emploi fixe des règles concernant l'embauche (dispositions favorisant les groupes désavantagés, conditions d'utilisation de contrats de travail temporaire ou à durée déterminée, obligations de formation) et les licenciements (par exemple procédures concernant les suppressions d'emplois, préavis obligatoires et indemnités de licenciement, obligations spéciales pour les licenciements collectifs et programmes de chômage partiel) (OCDE, 1999).

© OCDE 2001

28. Un certain nombre d'éléments réunis dans différents pays (Bassini, Scarpetta et Visco, 2000, pp.28-32) montrent qu'une réglementation stricte concernant la protection de l'emploi, comme celle qui existe au Luxembourg, freine la croissance de la productivité multifactorielle (PMF). L'existence d'une telle réglementation peut inciter les entreprises à faire preuve d'une extrême prudence dans l'ajustement de leurs effectifs et peut réduire le rendement des investissements ainsi que celui des fusions et des reprises, ce qui aurait pour effet de ralentir le rythme auquel les ressources se portent vers des utilisations à plus forte productivité et de freiner la croissance de la PMF.

29. Ce pourcentage monte à 97 pour cent pour l'emploi national (c'est-à-dire non compris les travailleurs frontaliers).

30. 30 heures ou moins par semaine et 130 heures ou moins par mois.

31. Le rôle des enfants dans l'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes ne constitue pas un problème s'il résulte de préférences individuelles exercées dans le contexte de prix et de chances adéquats. Ainsi, le fort impact des enfants au Luxembourg sur l'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes pourrait tenir à des valeurs traditionnelles et au niveau élevé des revenus des ménages dont un seul des conjoints travaille. En revanche, si l'ampleur de l'impact reflète le manque de structures d'accueil pour les enfants, il serait bon d'envisager des mesures pour lever cet obstacle à l'emploi des femmes. Le gouvernement reconnaît que le manque de structures d'accueil est partiellement responsable de l'important écart entre les taux d'emploi des deux sexes et il prend actuellement des mesures pour lever cet obstacle à l'emploi des femmes (voir ci-après).

32. Ces programmes de formation portent sur les domaines suivants : économie ménagère, technologies de l'information, création de petites entreprises et aide à la gestion des petites entreprises.

33. Ces subventions sont versées dans le cadre du programme « action promotionnelle des actions positives ». La modification de l'organisation du travail est l'un des critères retenus pour l'octroi de subventions dans le cadre de ce programme.

34. Cette disposition s'applique lorsqu'un salarié à temps plein accepte un emploi à temps partiel à l'intérieur de la même entreprise et lorsqu'une femme qui a été au chômage pendant au moins 3 mois est embauchée. Lorsque tel est le cas, la cotisation sociale patronale concernant cette femme sera financée par l'État pendant 7 ans au plus.

35. Le congé parental est entré en vigueur en janvier 1999. Il permet aux parents de bénéficier de 6 mois de congés payés au cours de l'année qui suit la naissance d'un enfant. Ce congé est financé par les fonds publics.

36. Sauf dispositions contraires du contrat de travail, les travailleurs à temps partiel peuvent travailler 20 pour cent de plus que la durée quotidienne ou hebdomadaire de travail prévue dans le contrat sans être payés aux taux des heures supplémentaires. Cette possibilité est soumise à la condition que la durée hebdomadaire moyenne du travail au cours de quatre semaines consécutives n'est pas supérieure à la durée hebdomadaire normale du travail fixée dans le contrat.

37. Ce paragraphe s'inspire du document UE (2000*a*), pp. 143-45.

38. Ces questions sont traitées plus avant dans FMI (2000*a*), « *Why is Luxembourg growing so fast* », pp. 6-14.

39. Depuis le début de 2000, le panier utilisé pour la construction de l'indice exclut la consommation des non-résidents.

© OCDE 2001

40. Les taux du salaire minimum sont de 80 pour cent du salaire minimum des adultes pour les jeunes de 17 ans, 70 pour cent pour les jeunes de 16 ans et 50 pour cent pour les jeunes de 15 ans.

41. Les pourcentages correspondants sont de 11 pour cent pour la France, 3.8 pour cent pour la Hongrie, 17.6 pour cent pour le Mexique, 3.7 pour cent pour les Pays-Bas, 4.5 pour cent pour la Pologne, 4.7 pour cent pour le Portugal et 5.1 pour cent pour les États-Unis (OCDE 1998*a*, p. 43).

42. Ce paragraphe s'inspire largement d'OCDE (1998*a*), « Tirer le meilleur parti possible du minimum : salaire minimum légal, emploi et pauvreté ».

43. Les informations concernant les taux de compensation des indemnités de chômage et des aides sociales sont extraites de FMI (2000*a*), p. 31.

44. Ce taux a atteint 70.2 en 2000.

45. UE (1999), p. 27.

46. Cette section s'inspire largement du document DSTI/ICCP/TISP(2000)1/FINAL, *Local access pricing and e-commerce*. Ce document se trouve sur *www.oecd.org/dsti/sti/it*.

47. Un hôte est un nom de domaine auquel est associée une adresse IP. Cette définition inclut tout système informatique connecté à l'Internet (via des connexions permanentes ou temporaires, directes ou commutées). Un hôte peut être spécifique d'un pays, c'est-à-dire décrit par un code pays (*oecd.fr* ou *oecd.au*) ou générique (par exemple : *oecd.com* ou *oecd.org* ou *oecd.net*). Les noms de domaine génériques sont attribués aux pays sur la base des enregistrements ou d'un échantillon d'adresses de fournisseurs de services sur Internet (IP). Cette seconde méthode d'attribution des noms de domaine génériques aux pays n'est pas utilisable pour le Luxembourg en raison de l'absence de données.

48. La proportion des ménages connectés à l'Internet (36 pour cent en octobre 2000) est également plus élevée que la moyenne de l'UE (28 pour cent) (Enquête Eurobaromètre, octobre 2000), même si elle reste bien inférieure aux taux de raccordement des Pays-Bas, de la Suède et du Danemark, qui dépassent 50 pour cent.

49. En Corée, au Portugal et en Espagne au cours de l'année 2000 les opérateurs historiques ont instauré un accès à l'Internet non tarifé à la durée *via* le RTPC.

50. En octobre 2000, l'opérateur historique au Luxembourg a annoncé une offre d'accès à l'Internet non tarifée à la durée, mais uniquement pour les bénéficiaires du service RNIS, et seulement le week end. Cette option est appelée « forfait week end ».

51. Pour le simple transport ou stockage en mémoire cache de données, le fournisseur de services doit ne jouer qu'un rôle passif pour éviter toute responsabilité. Pour l'hébergement de données, le fournisseur de services n'est pas responsable s'il n'est pas au courant du contenu illicite ou si, dès qu'il en a connaissance, il prend des mesures pour le retirer ou le rendre inaccessible.

52. Cette section s'inspire largement de l'étude de Bassanini, Andrea, Stefano Scarpetta et Ignazio Visco (2000).

53. En d'autres termes, ce progrès technique n'a pas été immatériel mais a consisté surtout en un accroissement des capacités.

54. La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Schleifer et Robert W. Vishny (1998) ont examiné les règles juridiques couvrant la protection des actionnaires et créanciers d'entreprises. Ils concluent que les pays de *common law* offrent généralement la plus forte protection et les droits de droit français la plus faible, les pays de droit

© OCDE 2001

allemand et scandinave occupant une position intermédiaire. La concentration de l'actionnariat est corrélée négativement avec le degré de protection des investisseurs, en accord avec l'hypothèse selon laquelle des participations de faible montant et diversifiées n'occupent sans doute qu'une place réduite dans les pays où leurs droits ne sont pas protégés. Les auteurs notent aussi qu'avec la concentration de l'actionnariat il est probablement difficile aux entreprises de lever des fonds propres, les investisseurs minoritaires redoutant une expropriation par les dirigeants de l'entreprise et par les gros actionnaires. Le Luxembourg n'a pas été inclus dans cette étude mais son système juridique est dérivé du droit civil romain, comme c'est le cas de la plupart de ses voisins (France, Belgique et Pays-Bas).

55. Les marchés du capital-risque couvrent à la fois le financement, la gestion et le suivi des projets risqués.

56. FMI (2000*b*), p. 27.

57. *Ibid.*

58. Ce projet fait l'objet d'une description détaillée dans OCDE (2000*b*).

59. Ces régimes concernent les activités suivantes :
   - assurances – provisions pour fluctuations dans les compagnes de réassurance ;
   - finances et crédit-bail – succursale financière ;
   - gestionnaires de fonds – sociétés de gestion (imposition des sociétés de gestion qui ne gèrent qu'un seul fonds commun de placement (1 929 holdings)).
   - les régimes des holdings et les régimes fiscaux préférentiels similaires sont également examinés au Luxembourg, ainsi qu'en Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Islande, Pays-Bas, Portugal et Suisse (OCDE, 2000*b*, p. 62-67).

© OCDE 2001

Glossaire

CES	Conseil économique et social
FMI	Fonds monétaire international
IP	Fournisseur Internet
PMF	Productivité multifactorielle
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PAN	Plan d'action national pour l'emploi
RMG	Revenu minimum garanti
RNB	Revenu national brut
RNIS	Réseau numérique intégré de services
RPE	Réglementation sur la protection de l'emploi
RTPC	Réseau téléphonique public commuté
STATEC	Service général de la Statistique et des Études économiques
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

© OCDE 2001

Bibliographie

Blanchard, O.J. et J. Wolfers (1999),
« The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence », NBER *Working Paper* No. 7292.

Bassanini, A., S. Scarpetta et I. Visco (2000),
« Knowledge, Technology and Economic Growth: Recent evidence from OECD countries », *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'*OCDE, No. 259.

Blöndal, S. et S. Scarpetta (1990),
« The Retirement Decision in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, AWP 1.4.

Commission européenne (1997),
Étude Logotech.

Conseil économique et social (2000),
L'évolution économique, financière et sociale du pays, Avis, Luxembourg.

Economist Intelligence Unit (2000),
Belgium-Luxembourg Country Report, septembre, Londres.

FMI(2000 *a*),
IMF *Staff Country Report n°* 00/67, Selected Issues and Statistical Appendix.

FMI (2000*b*),
IMF *Staff Country Report* No. 00/65, Staff Report for the 2000 Article IV Consultation.

Hunt, Jennifer (1999),
Has Work-Sharing Worked in Germany, Quarterly Journal of Economics, 14(1), février.

La Porta, R., F. Lopez-de Silanes, A. Schleifer, et R.W. Vishny (1998),
« Law and Finance », *Journal of Political Economy* 106, pp. 1113-1155.

OCDE (1994),
*L'étude de l'*OCDE *sur l'emploi*, Part II, Paris.

OCDE (1998*a*),
Perspectives de l'emploi, Paris.

OCDE (1998*b*),
Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial, Paris.

OCDE (1999),
Perspectives de l'emploi, Paris.

OCDE (2000*a*),
Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales, mars, Paris.

© OCDE 2001

OCDE (2000*b*),
« Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices », in T*endances des marchés des capitaux*, No. 77, octobre, Paris.

STATEC (2000*a*),
« L'économie luxembourgeoise en 1999 », N*ote de conjoncture no*. 209, juillet, Luxembourg.

STATEC (2000*b*),
« La situation économique au Luxembourg à la fin du troisième trimestre de 2000 », Note de conjoncture n° 3-00, octobre, Luxembourg.

UE (1999),
T*ableau d'affichage du marché unique*, n° 5, novembre.

UE (2000*a*),
R*apport conjoint sur l'emploi*.

UE (2000*b*),
G*randes orientations des politiques économiques*.

© OCDE 2001

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2001 44 2 P) ISBN 92-64-28631-4 – n° 51688 2001
ISSN 0304-3363