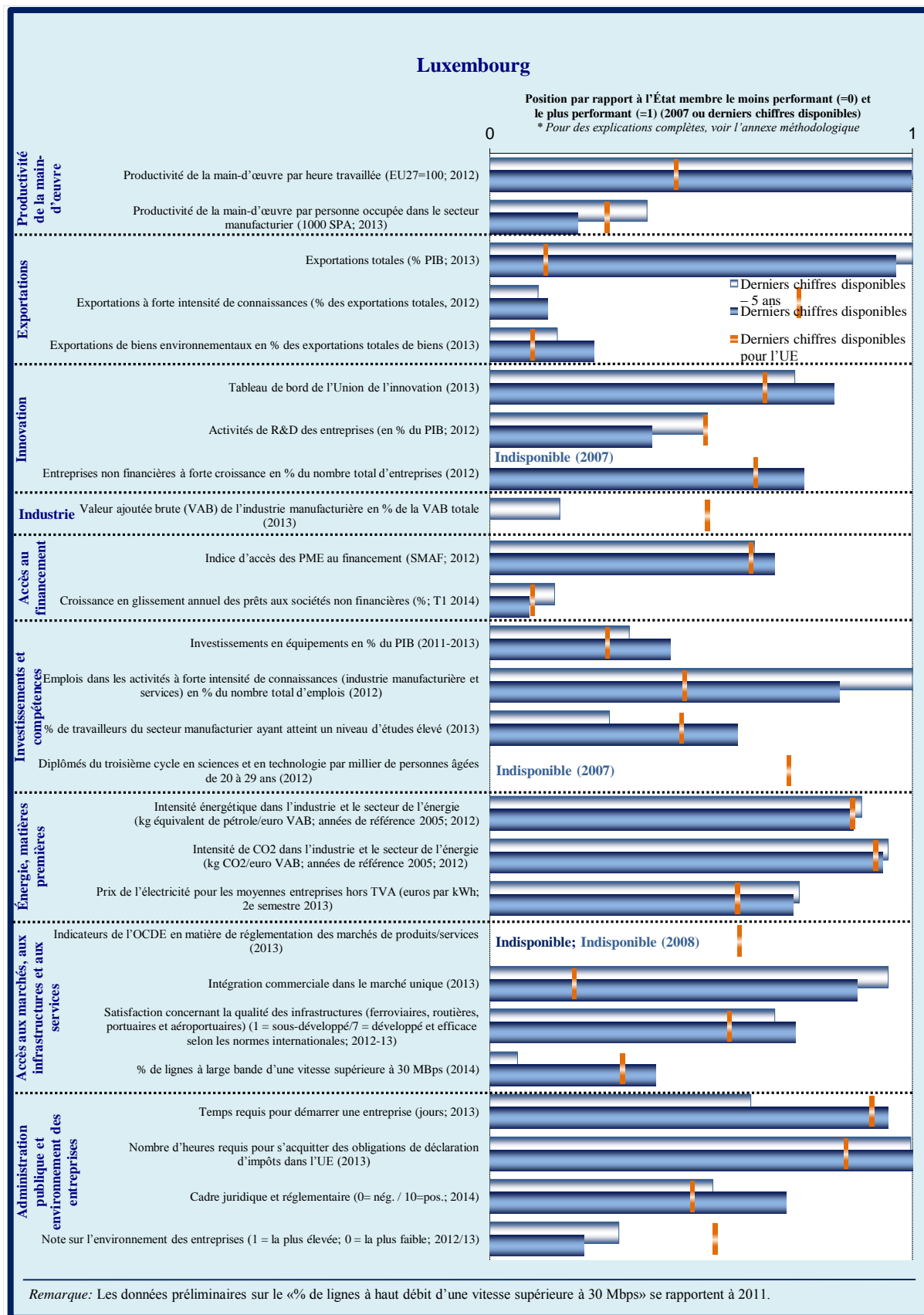


3.16 Luxembourg



3.16.1 Introduction et performances

Au Luxembourg, les industries manufacturières représentent moins de 10 % de la valeur ajoutée ou de la main-d'œuvre. L'économie reste fortement spécialisée dans les services et dépend essentiellement des services financiers. La compétitivité-coûts de l'industrie s'est détériorée, surtout au cours des cinq dernières années, et l'économie doit se diversifier en favorisant les industries innovantes à forte intensité de connaissances.

Le nouveau gouvernement de coalition a mis au point un programme gouvernemental ⁽¹⁾, et le premier ministre Xavier Bettel a fait son premier discours devant le Parlement en décembre dernier, avec quelques indications sur les priorités politiques futures.

3.16.2 Accès au financement et à l'investissement

En tant qu'important centre financier, le Luxembourg offre de bonnes conditions de financement aux entreprises, y compris aux PME. Les petits prêts de moins d'un million d'EUR, presque exclusivement accordés à des PME, coûtent moins cher au Luxembourg que dans le reste de l'UE. Le capital-risque y reste plus accessible qu'en moyenne dans l'UE, car le pays abrite un noyau de l'industrie du capital-risque. En dehors de quelques initiatives privées en matière d'investissement d'amorçage, la chambre de commerce a redynamisé le Luxembourg Business Angel Network (LBAN), qui offre aux PME la possibilité de présenter leur projet à des investisseurs individuels chevronnés. Les autres instruments de financement par fonds propres incluent l'entreprise commune de la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI) du Luxembourg.

Le programme gouvernemental de décembre 2013 a annoncé la création d'une agence pour la promotion du financement et de l'investissement (l'Agence de financement et d'investissement). Cette agence facilitera les contacts entre les entreprises innovantes et les investisseurs potentiels. Son rôle sera de détecter et d'évaluer les projets à fort potentiel de croissance, d'assurer leur suivi et de les relayer vers

des fonds propres, des banques, des investisseurs providentiels ou d'autres investisseurs. Cette agence travaillera en étroite collaboration avec Luxinnovation ⁽²⁾, l'agence de l'innovation.

Les lacunes dans le domaine de l'accès au financement concernent le cadre juridique et administratif, tel qu'il est perçu par le rapport Doing Business de la Banque mondiale: l'information sur le crédit est toujours considérée comme relativement opaque et les droits juridiques sont jugés moins opérants que dans le reste de l'Union. Le Luxembourg se classe également beaucoup moins bien que la moyenne de l'UE en termes d'utilisation des programmes des Fonds structurels européens en faveur de l'entrepreneuriat et de la création d'entreprise.

3.16.3 Innovation et compétences

Le nouveau gouvernement a confirmé l'engagement du Luxembourg d'augmenter les dépenses en R & D à 2,3-2,6 % du PIB d'ici à 2020 (1,46 % en 2012), dont environ 1 % devrait être consacré à la recherche publique (0,46 % en 2012). La recherche et l'innovation restent une priorité et le pays a essentiellement besoin de renforcer ses domaines de spécialisation et de compétence pour stimuler la croissance axée sur l'innovation. Malgré les efforts considérables réalisés pour renforcer les capacités de la recherche publique ces 15 dernières années, la réalisation de l'objectif en matière d'intensité de la R & D exige que les entreprises augmentent leurs investissements dans ce domaine. Ceux-ci ont fortement baissé (de 1,53 % du PIB en 2000 à 1,00 % en 2012). Les résultats décevants du Luxembourg pour ce qui est des indicateurs de coopération entre les institutions de recherche publique et les entreprises reflètent le clivage actuel entre le système de recherche publique et la R & D privée. Les objectifs en matière de création d'entreprises par essaimage spécifiés dans les contrats de performance

⁽¹⁾ <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

⁽²⁾ Agence nationale pour l'innovation et la recherche, créée en 1984 puis constituée en tant que groupement d'intérêt économique (GIE) en 1998. Elle regroupe des initiatives du ministère de l'économie, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la chambre de commerce, de la chambre des métiers et de la Fedil - Business Federation Luxembourg.

des organismes de recherche publics ne sont pas atteints.

Pour améliorer la situation, la principale réforme lancée l'an dernier est le renforcement de la politique du pays en faveur des clusters innovants. Ces derniers vont se voir allouer de nouvelles missions et un nouveau cluster doit être mis en place dans le domaine de l'automobile. Par ailleurs, le gouvernement a annoncé son intention de mettre en place un processus visant à permettre aux établissements de recherche publics et aux entreprises d'élaborer des programmes de recherche communs axés sur des objectifs à moyen et à long terme. Deux lois importantes devraient être adoptées en 2014: la consolidation des centres de recherche publics, qui devrait offrir de plus grandes perspectives de coopération avec l'industrie (comme dans le domaine des matériaux et du développement durable) et permettre d'atteindre une masse critique, avec l'abandon de certains sujets de recherche moins prometteurs, ainsi que la réforme du Fonds national de la recherche, qui devrait permettre une meilleure commercialisation des résultats de la recherche et favoriser la mobilité public-privé des chercheurs grâce à un programme de formation révisé.

Un examen par l'OCDE du système d'innovation luxembourgeois devrait avoir lieu fin 2014.

La situation difficile des travailleurs peu qualifiés (en particulier les migrants et les jeunes résidents) est liée à plusieurs facteurs. Premièrement, le système éducatif du Luxembourg fait face à des défis spécifiques résultant de divers facteurs, notamment le multilinguisme et la forte proportion de personnes issues de l'immigration dans la population. La proportion d'élèves obtenant de mauvais résultats au Luxembourg est nettement supérieure à la moyenne de l'UE en lecture et en sciences, et un peu plus élevée en mathématiques ⁽³⁾. Deuxièmement, la formation professionnelle n'offre pas de réelle adéquation entre les compétences des jeunes et la demande du marché du travail, en particulier pour les personnes issues de l'immigration. Troisièmement, bien que la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie au Luxembourg ait progressé ces dernières années (pour atteindre 14,2 % en 2013, contre une moyenne européenne de 9 %), une plus grande participation des adultes est nécessaire, car les

résidents sont confrontés à la concurrence d'un grand nombre de travailleurs potentiels qualifiés venant des pays voisins. Les mesures prises sur l'apprentissage tout au long de la vie devraient également être renforcées pour accroître la participation des personnes âgées au marché du travail.

Le nouveau programme gouvernemental a proposé de réformer l'enseignement secondaire pour offrir aux étudiants des ressources adaptées à leurs besoins individuels, en leur permettant de développer des compétences de base tout en en guidant le plus possible vers des études supérieures. Le programme prévoit d'introduire une meilleure coordination entre les politiques de formation professionnelle, les politiques de l'emploi et les besoins du marché du travail. Le programme indique également que la stratégie définie dans le livre blanc de 2012 sur l'apprentissage tout au long de la vie sera progressivement mise en œuvre en collaboration avec les partenaires concernés. L'une des mesures appliquées en 2013 prévoit une augmentation des fonds publics en faveur des entreprises qui investissent dans l'apprentissage tout au long de la vie de leurs employés.

3.16.4 Énergie, matières premières et durabilité

Bien que le Luxembourg ait conservé certaines industries lourdes et consomme de grandes quantités de carburant en raison du trafic de transit, l'intensité énergétique au Luxembourg est très proche de la moyenne de l'UE. Les efforts du gouvernement pour promouvoir l'efficacité énergétique se concentrent essentiellement sur les bâtiments et plusieurs initiatives ont été adoptées en vue de réduire la consommation d'énergie dans le secteur résidentiel. À cet égard, le gouvernement a décidé d'aller au-delà des exigences européennes et a fixé au 1^{er} janvier 2019 la date limite pour atteindre l'objectif des «bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle» tant pour les bâtiments publics que pour les autres.

Le Luxembourg est dépendant des importations pour l'ensemble de ses besoins en énergie. De nouvelles interconnexions avec les pays voisins pourraient donc améliorer la sécurité de l'approvisionnement. En ce qui concerne l'électricité, la capacité d'interconnexion actuelle avec l'Allemagne est suffisante, mais la situation doit être réévaluée en

⁽³⁾ Étude PISA de l'OCDE de 2012.

raison de l'abandon progressif de l'énergie nucléaire par l'Allemagne. Au cours du premier semestre 2013, les prix de l'électricité pour les consommateurs industriels se sont maintenus au-dessus de la moyenne de l'UE.

Par rapport à la moyenne de l'UE, les encombrements de la circulation aux heures de pointe au Luxembourg constituent un problème majeur. Le Luxembourg affiche le taux d'utilisation de voitures le plus élevé de l'UE, 92 % des frontaliers utilisant leur véhicule pour aller travailler. Compte tenu de la forte proportion de frontaliers provenant des pays voisins, le problème devrait être abordé au niveau régional en concertation et en coopération avec les autorités étrangères de la Grande Région. À cette fin, le nouveau programme gouvernemental a proposé de développer des initiatives de covoiturage et de combiner des parcs relais (P&R) à la frontière et des réseaux de transport public dans ces zones.

Conscient des défis transfrontaliers, le service des transports du gouvernement travaille actuellement sur un projet visant à améliorer la mobilité transfrontalière avec l'Allemagne et la Belgique (Schéma de mobilité transfrontalière, SMOT) ⁽⁴⁾.

Malgré les difficultés rencontrées, le Luxembourg continue à mettre en œuvre la stratégie globale pour une mobilité durable «MoDu» 2012, dans laquelle toutes les administrations concernées collaborent pour proposer une solution intégrée et durable aux problèmes susmentionnés, en tenant compte des questions liées à l'environnement, à la mobilité ainsi qu'à la planification urbaine et rurale ⁽⁵⁾. Cette stratégie comprend également le plan sectoriel pour le développement des infrastructures routières et ferroviaires, dont les mesures récentes incluent i) un tramway dans la ville de Luxembourg reliant la gare centrale et les parcs relais aux quartiers d'affaires et européens situés en dehors du centre-ville, ii) une gare supplémentaire à l'entrée de la ville de Luxembourg et iii) une voie ferrée supplémentaire vers la frontière française.

L'objectif qui consiste à augmenter la part des énergies renouvelables utilisées dans les transports de 2 % en 2011 à 10 % à l'horizon 2020 reste un défi. Par ailleurs, la stratégie «MoDu» vise à accroître la

part des transports publics dans toutes les formes motorisées de transport national de 14,5 % en 2009 à 25 % d'ici à 2020. Si le parc de véhicules existant au Luxembourg est de plus en plus respectueux de l'environnement et économe en carburant, le gouvernement est encore loin d'atteindre son objectif qui consiste à augmenter la part des véhicules électriques de manière à ce que ceux-ci représentent 10 % du parc d'ici à 2020. Entre 2005 et 2012, la part de la consommation d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie totale a doublé pour atteindre 3,1 %, ce qui est encore loin de l'objectif de 11 % fixé pour 2020.

D'après les projections que le Luxembourg a présentées à l'Agence européenne pour l'environnement, le pays sera loin d'atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

3.16.5 Accès aux marchés, aux infrastructures et aux services

L'économie luxembourgeoise est très ouverte et fortement dépendante des pays voisins, notamment ceux de la Grande Région (Belgique, France et Allemagne). Cependant, il existe encore des restrictions à l'approvisionnement transfrontalier de marchandises sur les marchés de détail, car les détaillants luxembourgeois ne sont pas toujours libres de se procurer leurs produits au meilleur prix sur le marché intérieur. Même si certains écarts de prix entre les marchés nationaux peuvent se justifier, des signes montrent l'existence de contraintes territoriales d'approvisionnement qui empêchent la baisse des prix sur certains marchés nationaux tels que le Luxembourg, en particulier dans le cas des produits de marque.

Le commerce se caractérise par des déficits croissants dans les échanges de biens et d'importants excédents dans les échanges de services, notamment de services financiers.

Bien que les exportations de produits de haute technologie représentent plus de 25 % des exportations totales de marchandises (15 % en moyenne pour l'UE), la croissance des exportations reste lente, en raison d'une perte importante de parts

⁽⁴⁾ <http://www.mt.public.lu/presse/communiqués/2014/02/14-liege/index.html>.

⁽⁵⁾ http://www.mt.public.lu/planification_mobilite/1strategie_

[modu/index.html](http://www.mt.public.lu/planification_mobilite/1strategie_modu/index.html).

de marché à l'exportation des biens consécutive à la crise financière. Cela reflète une perte structurelle de compétitivité-coûts. En raison de la hausse des salaires et d'une productivité atone, les coûts salariaux unitaires ont augmenté une fois et demie plus vite au Luxembourg que dans l'UE-15, et plus de quatre fois plus vite qu'en Allemagne sur la période 2000-2012, ce qui a érodé la position concurrentielle du pays.

Le modèle de croissance au Luxembourg repose encore essentiellement sur les bonnes performances de ses services financiers. Le nouveau gouvernement s'emploie à promouvoir encore ces derniers, puisque le programme 2013 prévoit de fusionner les deux entités «Luxembourg for Finance» et «Luxembourg for Business» en une entité de promotion coordonnée pilotée conjointement par le ministre des finances et le ministre de l'économie. Il prévoit également de stimuler la recherche dans le domaine des services financiers.

3.16.6 Administration publique et environnement des entreprises

Réduire la charge administrative pour les citoyens et les entreprises et accroître l'efficacité restent des priorités pour les nouvelles autorités.

Le nouveau gouvernement a mis en place un nouveau ministère de l'économie, plus grand, qui englobe désormais l'ancien ministère des PME et du tourisme. L'objectif est d'en faire un «guichet unique» pour les entreprises, qui regroupera toutes les procédures d'autorisation et d'octroi de subventions.

En janvier 2014, le gouvernement a créé un groupe de travail sur la simplification administrative, présidé par le ministre de la fonction publique et de la réforme administrative et composé de représentants de plusieurs ministères. L'objectif de ce groupe de travail est double: améliorer à la fois la législation et la préparation de la législation. Ce groupe de travail a également commencé à réviser toutes les procédures d'autorisation de manière à alléger la charge administrative.

D'autres mesures visant à moderniser le système juridique et réglementaire comprennent la simplification de la procédure juridique relative à la dématérialisation des documents et à leur

conservation sous forme électronique, la généralisation de l'accès en ligne aux comptes de TVA et la publication des avis juridiques concernant les entreprises et les associations sur une plateforme électronique.

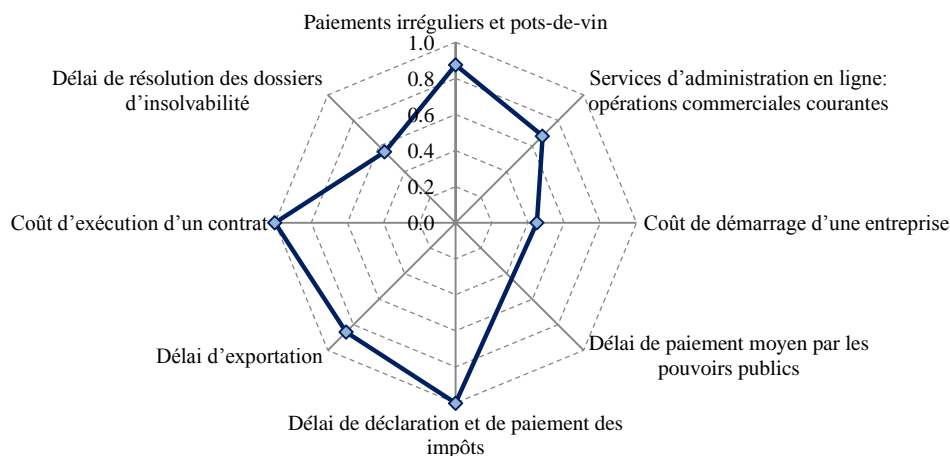
Mi-2013, un nouveau plan d'action en faveur des PME a été annoncé, puis confirmé dans le programme du nouveau gouvernement. Ce plan servira de cadre pour une politique plus dynamique en faveur des PME et sera lié aux 10 principes du «Small Business Act» ainsi qu'au plan d'action «Entrepreneuriat 2020».

En ce qui concerne les marchés publics, le Luxembourg enregistre l'un des taux les plus bas de l'UE pour ce qui est de la publication de marchés publics ouverts à la concurrence au niveau de l'UE et affiche un taux peu élevé de passation électronique de marchés publics ⁽⁶⁾. La passation électronique de marchés peut générer d'importantes économies, améliorer la transparence des marchés publics, raccourcir les délais et accroître la concurrence. Globalement, son introduction est l'occasion de repenser la façon dont les marchés publics sont organisés. C'est aussi un élément clé pour aboutir à une procédure de passation de marchés intelligente.

Des efforts ont été déployés pour améliorer cette situation. En 2012, le Luxembourg a mis en place un nouveau portail électronique servant de centre névralgique pour les marchés publics. Cette plateforme ouverte se veut l'unique point d'accès pour les opérateurs économiques dans le domaine des marchés publics au Luxembourg. Elle comporte des informations sur les procédures, les avis de marché (*eNotification*) et les documents d'appel d'offres (*eAccess*). La notification des contrats supérieurs et inférieurs aux seuils sur le portail national des marchés publics est obligatoire pour tous les pouvoirs adjudicateurs. Un service d'assistance est disponible pour les opérateurs économiques et les pouvoirs adjudicateurs. En 2013, le cadre juridique a été achevé ⁽⁷⁾ pour tirer profit de l'adoption de la

⁽⁶⁾ Les dernières données disponibles remontent à 2011. Pour tout complément d'information, voir par exemple: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_luxembourg_fr.pdf et http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

⁽⁷⁾ Règlement grand-ducal du 27 août 2013 relatif à l'utilisation des moyens électroniques dans les procédures des marchés publics modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3

Figure 3.16.1: Profil global de l'administration publique - Luxembourg

Note: Les valeurs ont été classées de telle sorte que les meilleurs résultats (État membre) correspondent à 1 et les moins bons à 0.

Source: Doing Business – Groupe de la Banque mondiale; Intrum Justitia; OCDE; Forum économique mondial; Commission européenne.

passation électronique de marchés publics. Il prévoit, par exemple, la mise à disposition et l'utilisation d'une communication sécurisée (par exemple, en cas de questions sur un appel d'offres spécifique) entre les opérateurs économiques et les pouvoirs adjudicateurs lors de la phase de soumission. En 2014, une fonction complète de soumission électronique sera disponible.

Le Luxembourg affiche un taux relativement élevé de survie des entreprises après deux ans. Le nouveau gouvernement souhaite faciliter et accélérer la procédure de création d'une entreprise. Une législation adoptée le 13 septembre 2011 a simplifié les procédures administratives en matière d'aménagement et d'exploitation des établissements classés, notamment en introduisant un système d'autorisation tacite et en obligeant les administrations à respecter des échéances précises. Le Luxembourg se classe généralement bien dans les enquêtes sur les charges administratives du système fiscal. Le guichet unique fonctionne bien pour ce qui est de fournir des informations complètes aux entreprises et de leur permettre de remplir les formalités administratives en ligne.

Bien que plusieurs initiatives lancées ces dernières années pour encourager l'entrepreneuriat aient été poursuivies et que les résultats du Luxembourg dans ce domaine se soient améliorés depuis 2009 (le taux

d'entrepreneuriat est passé de 8 % à 17 % entre 2009 et 2012), le Luxembourg se situe encore bien en deçà de la moyenne de l'UE ⁽⁸⁾. Toutefois, un nombre considérable d'étrangers sont venus créer des entreprises au Luxembourg. L'intérêt de la population luxembourgeoise pour l'activité non salariée demeure inférieur à la moyenne européenne (36 %, UE: 37 %) et a même chuté d'environ 7 % depuis 2009. Compte tenu de la situation économique solide du Luxembourg, l'activité non salariée n'est qu'une option de carrière parmi d'autres, notamment pour les professionnels qualifiés. C'est ce qui explique que l'entrepreneuriat reste pour l'heure un phénomène limité au Luxembourg. Ainsi, 36 % jugent qu'il est relativement aisé de devenir entrepreneur au Luxembourg (UE: 30 %). Par ailleurs, l'enseignement scolaire est considéré comme ayant une influence positive sur la décision de devenir entrepreneur (57 %, UE: 50 %).

3.16.7 Conclusions

Le Luxembourg continue de se classer en bonne position parmi les États membres de l'UE pour ce qui est de la compétitivité globale. Cependant, la compétitivité-coûts de l'économie représente le défi majeur à moyen et à long terme, notamment en raison

marchés publics.

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2013/luxembourg_fr.pdf.

août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les

de la détérioration progressive de la balance commerciale des biens, compensée par d'importants excédents de la balance des services, notamment des services financiers vis-à-vis desquels la croissance reste fortement dépendante.

Malgré la volonté des autorités luxembourgeoises d'encourager l'investissement dans la R & D dans le cadre d'une politique à long terme en faveur du développement économique et de la diversification du Luxembourg, l'écosystème luxembourgeois de la recherche et de l'innovation reste très faible. De plus, ses composantes publiques ne sont pas encore en mesure de jouer un rôle décisif dans la promotion de la croissance axée sur l'innovation.

La situation reste difficile pour les travailleurs peu qualifiés (notamment les migrants et les jeunes résidents), bien que de nombreuses initiatives aient été mises en œuvre par les pouvoirs publics et les entreprises. Une plus grande participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie est nécessaire pour résoudre le problème de chômage structurel que connaît le pays.

Enfin, la réalisation de l'objectif national fixé en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre reste un défi important.