



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CENTRE ADMINISTRATIF PIERRE WERNER, 13, RUE ERASME L-1468 LUXEMBOURG
B.P. 1306 L-1013 LUXEMBOURG / TEL.: (352) 43 58 51 / FAX: (352) 42 27 29
INTERNET: <http://www.etat.lu/CES> / E-MAIL: ces@ces.etat.lu

CES/EV.EC.SOC.&FIN. (2006)

EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2006

AVIS

Luxembourg, le 6 avril 2006

SOMMAIRE

	page:
PREFACE	2
1 INTRODUCTION	4
2 LES INDUSTRIES EN RESEAUX	5
21 Le secteur de l'eau	6
211 Utiliser l'eau d'une manière durable	6
212 La gestion du cycle de l'eau	6
2121 Le captage	7
2122 L'approvisionnement en eau potable	8
2123 La sécurité d'approvisionnement	9
2124 L'assainissement	9
2125 Pour une gestion centralisée et durable du cycle de l'eau	10
2126 Les coûts de l'eau	11
213 Les implications de la directive-cadre européenne sur l'eau	12
2131 Le principe du pollueur-payeur	12
2132 Le prix de l'eau	12
214 La libéralisation des services de l'eau	14
22 Le secteur de l'électricité	17
221 Remarque générale	17
222 La production	17
223 Le transport (haute tension)	18
224 Les réseaux de distribution (moyenne et basse tension)	18
225 Les fournisseurs	18
226 Les défis de l'avenir	19
2261 La libéralisation du secteur de l'électricité	19
2262 La sécurité de l'approvisionnement	22
2263 La question du prix	24
2264 La promotion de sources d'énergie renouvelables	27
22641 Les considérations générales	27
22642 Biomasse: l'exemple de la filière du bois	28
23 Les télécommunications	30
231 Introduction	30
232 Les technologies de l'Information et des communications	30
2321 La connectivité nationale	30
2322 La connectivité internationale	31
2323 Les propositions du CES	31

page:

233	Les réseaux fixes	32
2331	La situation actuelle	32
2332	Les développements souhaitables	33
234	Les réseaux mobiles	34
2341	La situation actuelle	34
2342	Le problème des autorisations d'exploitation	35
2343	Les normes au sujet des radiations non ionisantes dues à la téléphonie mobile cellulaire	36
2344	Les tarifs " <i>roaming</i> "	36
3	LA COHESION SOCIALE	38
31	Définition et portée de la notion de cohésion sociale	38
32	Méthodologie et limites dans l'appréciation de la cohésion sociale	38
33	Le phénomène de la pauvreté au Luxembourg	40
331	Les faits saillants au niveau de la pauvreté (mesurable) au Luxembourg	40
3311	Le niveau de la pauvreté	40
3312	Les principaux déterminants de la pauvreté	43
332	Le lien entre la pauvreté et la croissance	43
333	L'appréciation du CES	44
34	Les autres facteurs de la cohésion sociale	47
341	Définition et portée des droits sociaux	47
342	L'intégration des populations en rupture par une meilleure information	48
35	Les orientations politiques nécessaires	49
351	Discordance entre la nature des dispositions et les besoins à satisfaire	49
352	Vers un ciblage plus adéquat des prestations	49
3521	Les effets des transferts sociaux	49
3522	Propositions d'amélioration et de réorientation des prestations	50
4	LE LOGEMENT	53
41	Le constat – La pénurie de logements appropriés s'aggrave	53
42	Le bilan des mesures prises	56
43	Les propositions	58
431	L'aménagement du territoire et l'aménagement communal	58
4311	L'aménagement du territoire	58
4312	L'aménagement communal	59
4313	La densification de l'urbanisation et le développement durable	62
432	L'offre de terrains et de logements privés	63
433	L'offre de logements sociaux	64
5	L'AGRICULTURE	67

page:

6	L'EVOLUTION CONJONCTURELLE	70
61	L'environnement économique en 2005	70
611	Conjoncture internationale: bonne résistance de l'activité	70
612	Conjoncture luxembourgeoise: la progression des marchés financiers a soutenu l'activité	70
62	Prévisions 2006	74
621	Au niveau international	74
622	Les prévisions relatives à l'économie luxembourgeoise	74
7	LES FINANCES PUBLIQUES	77
71	L'analyse des exercices budgétaires récents	77
72	Les recommandations du CES	81
73	Le programme pluriannuel des investissements de l'Etat 2005-2009	83
ANNEXE:	INDICATEURS DE LAEKEN	90

Relevé des tableaux et graphiques

page:

Tableau 1:	La production d'électricité au Luxembourg en 2004:	18
Tableau 2:	Les principaux indicateurs de pauvreté monétaire et d'inégalité dans l'UE15 en 2001	41
Tableau 3:	Chômage de longue durée en pourcentage du chômage total	45
Tableau 4:	Répartition des demandeurs d'emploi par âge et durée d'inscription (mai 2005)	45
Tableau 5:	Evolution du nombre de ménages et des constructions habitées	53
Tableau 6:	Prévisions macro-économiques concernant l'économie luxembourgeoise (en %)	76
Tableau 7:	Situation budgétaire des administrations publiques	81
Tableau 8:	Programme pluriannuel: 2005-2009 - Evolution des recettes totales des fonds spéciaux inscrits au budget en capital	86
Tableau 9:	Programme pluriannuel: 2005-2009 - Evolution des dépenses totales des fonds spéciaux inscrits au budget en capital	87
Tableau 10:	Programme pluriannuel: 2005-2009 - Evolution de l'avoir des fonds spéciaux inscrits au budget en capital	88
Graphique 1:	Seuil de risque de pauvreté (60% du revenu médian) pour un ménage comprenant deux adultes et deux enfants en 2001 (en SPA)	42
Graphique 2:	Taux de risque de pauvreté en 2003 avant tous transferts (en haut), après pensions (au milieu) et après tous transferts (en bas)	50
Graphique 3:	Nombre de logements achevés	54
Graphique 4:	Evolution des ventes des terrains à bâtir et du prix par are: 1993-2004	55

PREFACE

PREFACE

L'article 2 de la loi organique du 21 mars 1966 portant institution d'un CES dispose que le CES établit chaque année un avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays.

L'Assemblée plénière du 17 novembre 2005 a institué un Groupe de travail qui a débuté ses travaux le 20 décembre 2005.

Au cours de 20 réunions, les membres du CES et leurs experts ont pris position par rapport aux défis nationaux sur les plans économique, social et financier.

Pour son information, le CES a organisé les auditions suivantes:

Thème: Les industries en réseaux

1) Eau

M. Dr André WEIDENHAUPT, Directeur de l'Administration de la Gestion de l'Eau, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

M. Georges KRAUS, Directeur SEBES

Mme Mireille COLBACH, Conseillère adjointe SYVICOL

Mme Blanche WEBER, Présidente du Mouvement écologique

2) Electricité

M. Etienne SCHNEIDER, Conseiller de Gouvernement 1^{ère} classe, Chargé de la Direction Générale, Direction générale de l'Energie et des Communications, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

M. Tom EISCHEN, Commissaire de gouvernement à l'énergie

M. Claude TURMES, Membre du Parlement européen, Groupe des Verts

M. Romain BECKER, Président du comité de direction, Directeur général, CEGEDEL S.A.

M. Georges BONIFAS, Directeur, CEGEDEL Net S.A.

M. Nico WIETOR, Administrateur délégué, SOTEL s.c.

Mme Blanche WEBER, Présidente du Mouvement écologique

3) Télécommunications

M. Jos GLOD, Directeur général adjoint, Membre du Comité de direction, Postes et Télécommunications

M. Joël WEILER, Chef de service, Postes et Télécommunications

M. François THYS, Directeur général, Cegecom S.A.

M. Claude DARO, Responsable de produits, Cegecom S.A.

4) Situation conjoncturelle internationale, européenne et nationale

M. Ferdy ADAM, Conseiller économique, STATEC

M. Bastien LARUE, STATEC

Mme Véronique SINNER, STATEC

5) Finances publiques

M. Jeannot WARINGO, Directeur de l'Inspection Générale des Finances

M. Michel LINDEN, Inspecteur des finances 1^{re} classe, Inspection Générale des Finances

x x x

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance du CES.

1 INTRODUCTION

La présente analyse constitue le 40^e avis annuel du CES sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, paru depuis 1967.

Le CES a décidé d'innover quelque peu par rapport à son approche classique qui portait sur l'appréciation de l'ensemble des données rendues disponibles par le STATEC, et les autres administrations et organisations de l'Etat, en centrant l'avis sur quelques défis majeurs, à caractère structurel, à savoir:

Au niveau économique

Les industries en réseaux performantes sont des préalables essentiels au développement économique et au maintien du tissu social à travers le pays et font à ce titre l'objet d'une analyse détaillée.

Ces industries en réseaux qui ont fonctionné, en général, de manière satisfaisante, se voient confrontées à de nouveaux défis dus à l'évolution des besoins, des technologies, du cadre réglementaire et des processus de libéralisation en cours.

Au niveau de l'analyse sectorielle, l'agriculture, en pleine mutation, fait l'objet d'une analyse détaillée. D'autres secteurs seront abordés dans les années à venir en fonction des problèmes structurels constatés.

Au niveau social

Face aux mutations économiques et sociales de plus en plus rapides, au multiculturalisme de la société luxembourgeoise qui en résulte, le CES se propose de veiller avec la plus grande attention au maintien de la cohésion sociale, en tant que déterminant important de notre prospérité.

Dans ce contexte, l'accès à des logements à des prix décents reste toujours un problème majeur pour nombre de citoyens et ce malgré les efforts entrepris. L'analyse du CES se situe dans la continuité de son avis de fond de 1999 sur les problèmes liés au logement.

Au niveau financier, le CES a porté son analyse sur les derniers exercices budgétaires et sur le programme pluriannuel des investissements.

Finalement, le CES a publié le présent avis en deux étapes, puisqu'en raison de l'élaboration imminente d'un projet de loi sur la gestion de l'eau, la partie traitant du secteur de l'eau a été arrêtée le 22 mars 2006.

2 LES INDUSTRIES EN RESEAUX

Les industries en réseaux sont au cœur des sociétés et des économies. Pourvoyeurs de services, supports de transactions ou médiateurs sociaux, les réseaux occupent une place centrale dans la vie des entreprises et des individus, comme consommateurs et comme citoyens.

Il n'est pour s'en convaincre que de constater à quel point une défaillance des réseaux techniques paralyse la vie économique et sociale d'une nation, d'où l'intérêt du CES d'analyser de plus près la situation des réseaux techniques luxembourgeois, en l'occurrence les réseaux d'eau, d'énergie et de télécommunications soumis à des contraintes spécifiques de développement durable.

Pour les Nations Unies, est durable un développement intergénérationnel qui améliore sa performance environnementale tout en arrivant à s'autofinancer et surtout en restant acceptable socialement et politiquement.

Dans cet ordre d'idées, l'analyse de la notion de développement durable a été abordée par le CES sous l'angle:

- d'une dimension d'efficacité économique;
- d'une dimension d'équité ou de justice sociale;
- d'une dimension environnementale.

21 Le secteur de l'eau¹

211 Utiliser l'eau d'une manière durable

Même s'il est évident pour tout un chacun que l'eau est une ressource essentielle pour l'être humain, son activité et son environnement, trop peu de citoyens sont réellement conscients de l'importance vitale de l'eau; souvent ils ne font pas preuve dans le quotidien d'un usage raisonnable et raisonné de cette ressource précieuse.

Vu le nombre croissant de risques de pollution qui pèsent sur les ressources en eau, il est vital que des instruments législatifs efficaces protègent ces ressources au bénéfice des générations futures.

Si dans nos régions, le niveau de la nappe phréatique est resté constant sur un cycle à moyen terme, du moins dans les conditions climatiques actuelles, une pénurie prolongée d'eau sera peu probable, le Luxembourg doit quand même se préoccuper de la durabilité de la gestion de l'eau.

Le CES ne peut qu'approuver la volonté exprimée par le Gouvernement dans l'accord de coalition 2004 de pratiquer une politique durable de la gestion de l'eau se traduisant par une protection optimale des masses d'eau contre toutes sortes de pollutions, tout en garantissant une exploitation saine des réserves aquatiques pour les besoins de la société.

212 La gestion du cycle de l'eau

Au Luxembourg, la gestion de l'eau est publique. Les infrastructures d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux urbaines relèvent de la responsabilité des communes, avec toutes les obligations que cela comporte. Le rôle de l'Etat se limite à la réglementation et à la surveillance afin de garantir la salubrité et la santé publiques. De façon générale, la qualité de l'eau est très bonne.

En vue d'assurer une gestion économique plus rationnelle de certaines activités liées à la fourniture d'eau, par la réalisation d'économies d'échelle, et d'offrir un service de meilleure qualité, la majorité des communes se sont regroupées au sein de divers syndicats intercommunaux ayant pour objet d'intervenir dans un ou plusieurs des segments du cycle urbain de l'eau: le captage, le traitement, le stockage, la distribution, l'assainissement et l'épuration.

Pour des raisons de sécurité d'approvisionnement et de qualité, d'efficacité et d'économicité, le CES estime qu'une centralisation plus poussée du cycle de la gestion de l'eau du captage à l'épuration, sous la responsabilité de l'Etat, pourrait constituer une plus-value par rapport à l'actuel éparpillement des compétences sur 116 communes et une multitude de syndicats intercommunaux. Le CES y reviendra dans les chapitres ci-après.

¹ La présente partie 21 sur le secteur de l'eau a été arrêtée à l'unanimité par l'Assemblée plénière du 22 mars 2006.

2121 Le captage

En 2005 les sources d'eau souterraine ont fourni +/- 60 % de l'eau consommée, alors que le reste de la consommation totale de 43,8 mio. de m³ a été retiré des eaux de surface du barrage d'Esch-sur-Sûre.

Le nombre d'ouvrages de captage d'eau souterraine (40 forages-captages et 270 captages de source) est, depuis des années, resté plus ou moins stable. Néanmoins, un certain nombre de ces ouvrages de captage risquent de ne plus répondre aux exigences en la matière et devront nécessairement être modernisés pour éviter qu'ils doivent être fermés.

La protection des sources souterraines relève d'une nécessité absolue pour assurer la sauvegarde de la qualité des eaux distribuées aux usagers. Il vaut mieux protéger les ressources brutes au point de captage par un renforcement de la protection des sols, plutôt que de devoir, par après, recourir davantage à des eaux superficielles dont la transformation en eau potable est moins économique et demande un traitement plus sophistiqué par chloration, micro- ou ultrafiltration à un prix élevé.

Dans cet ordre d'idées, la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau prévoit de déclarer les terrains situés autour des points de prélèvement en zones de protection, subdivisées en

- zones de protection immédiate (correspondant à la parcelle où est installé l'ouvrage de captage en pleine propriété de l'autorité publique),
- zones de protection rapprochée, et
- zones de protection éloignée.

Dans la zone de protection immédiate toute activité est interdite; dans la zone de protection rapprochée peuvent être interdits, réglementés ou soumis à autorisation spéciale toutes activités, toutes installations et tous dépôts de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux. Jusqu'à présent, aucune déclaration de terrains en zone de protection au sens de la loi précitée n'a été faite.

En ce qui concerne les eaux superficielles, la zone dite "*Uewersauer*" a été déclarée zone de protection au sens de la loi du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre.

Même si jusqu'à présent, aucune zone n'a été déclarée officiellement zone de protection au titre de la loi de 1993, force est de constater que bon nombre de mesures ont été introduites pour réduire les risques de pollution des eaux. Ainsi, dans beaucoup de périmètres de captage, des mesures de protection des eaux sont mises en application ensemble avec l'agriculture, sur base volontaire et contractuelle. A cet égard, la Chambre d'Agriculture assure actuellement le suivi de 6 projets avec 77 points de captage d'eau souterraine, la zone concernée présentant une surface totale de 6158 ha dont 3043 ha de surface agricole. Le suivi de projets dans d'autres zones de protection est assuré par d'autres acteurs, entre autres Convis Herdbook Service Elevage et Génétique.

La mise en œuvre de ces projets englobe tous les agriculteurs dans les zones concernées et toutes les surfaces concernées. Les mesures appliquées portent sur les fertilisants organiques et minéraux, avec plan de fertilisants et plan d'épandage, les techniques d'épandage, les herbicides et les pesticides, l'optimisation des pratiques culturales et du travail du sol, la prévention de l'érosion par des cultures dérobées, la réduction de la densité de bétail, l'analyse régulière des sols, etc.

Par ailleurs, un réseau de surveillance des eaux superficielles et souterraines est mis en place depuis plusieurs années (instauré officiellement par règlement grand-ducal du 25 avril 2005), comprenant pour les eaux souterraines 21 points de prélèvement répartis de façon homogène sur l'ensemble du territoire et couvrant l'ensemble des nappes d'eaux souterraines. Les paramètres mesurés concernent, entre autres, les chlorures, les nitrates, les nitrites, le sodium, le potassium, l'ammonium et les phosphates.

Il y a lieu de noter que, tant la réglementation concernant l'utilisation de fertilisants azotés dans l'agriculture (appliquée depuis 1994) que le code de bonne pratique (introduit dans le cadre de la prime à l'entretien du paysage en 1997), tout comme la promotion des mesures agro-environnementales ont conduit à une réduction sensible tant des fertilisants organiques et minéraux que des herbicides ou pesticides. En 2005, 87% des terres agricoles ont participé au régime de la prime à l'entretien du paysage et donc aux restrictions y liées; sur approximativement un quart de la surface agricole ont été appliquées des mesures supplémentaires contribuant à des degrés variables à la protection des ressources naturelles et à la sauvegarde du patrimoine naturel.

Le CES reconnaît les efforts entrepris sur base volontaire et contractuelle par l'agriculture et insiste pour que ces programmes soient continués, au besoin renforcés. La nouvelle loi en élaboration sur la gestion des eaux devrait prévoir les moyens adéquats et suffisants pour protéger les eaux souterraines, sans pour autant établir un cadre légal trop rigide.

Le prélèvement d'eau souterraine étant soumis à autorisation par le ministre, force est néanmoins au CES de constater que le nombre des ouvrages de prélèvement (puits) clandestins, installés illégalement, est estimé au double, voire au triple, des ouvrages dûment autorisés, ce qui constitue un grand risque d'infiltration de substances nocives et d'une dégradation de la qualité microbiologique et/ou physico-chimique des eaux souterraines.

2122 L'approvisionnement en eau potable

Actuellement

- 23 communes autonomes sont exclusivement approvisionnées par des ressources locales;
- 34 communes semi-autonomes sont approvisionnées tant par des ressources locales que par des syndicats intercommunaux;
- 59 communes sont exclusivement approvisionnées par des syndicats intercommunaux.

En ce qui concerne la qualité de l'eau potable, la production d'eau est entourée d'une multitude de paramètres et de prescriptions communautaires de potabilité qui constituent un réel défi pour répondre à tout moment aux normes prescrites. Ces dernières sont regroupées dans le règlement grand-ducal du 7 octobre 2002 relatif à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine.

La responsabilité d'une qualité impeccable de l'eau au robinet incombe à la commune, alors que dans le cycle de distribution elle ne joue souvent seulement qu'un rôle d'intermédiaire : elle reçoit l'eau d'un fournisseur externe (SEBES ou syndicat intercommunal) et la transporte jusqu'auprès du consommateur. Elle n'a pas de compétence ou d'emprise sur l'état de l'installation de distribution de l'eau à partir du compteur d'eau jusqu'au robinet.

Le CES estime que dans ces conditions, les communes devraient pouvoir exiger une certification de conformité des installations "*in-house*".

2123 La sécurité d'approvisionnement

Certains systèmes d'approvisionnement, notamment ceux des communes sans interconnexion avec une alimentation de secours ne peuvent pas être considérés comme fiables du fait que leur approvisionnement dépend d'une ressource unique. Une panne de longue durée sur le système d'approvisionnement pourrait occasionner des conséquences très graves pour les consommateurs.

Une grande partie des infrastructures d'approvisionnement se trouve dans un état vétuste et un renouvellement ou une remise en état s'imposent à court terme.

Le CES se rallie aux conclusions du rapport d'activité 2004 du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire qui constate que

" il y a lieu de repenser la structure actuelle de ces infrastructures communales dans le but d'améliorer et de fiabiliser l'approvisionnement en eau potable. Il s'agira notamment de réhabiliter et de sécuriser les ressources d'approvisionnement de valeur et d'étendre et d'interconnecter les réseaux en place."

Aussi plaide-t-il en faveur de l'interconnexion des réseaux et d'une gestion centralisée sous la responsabilité de l'Etat.

Le CES constate également que l'examen et le diagnostic approfondi des infrastructures que les exploitants des réseaux de distribution d'eau sont tenus d'établir conformément au règlement grand-ducal du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine n'ont pas encore été effectués par la grande majorité des exploitants, ce qui est dû, le plus souvent, au manque de compétence technologique des concernés.

2124 L'assainissement

L'infrastructure luxembourgeoise se compose de 180.000 branchements particuliers au réseau d'assainissement, de 4.600 km de conduites et de 284 stations d'épuration dont

- 177 stations d'épuration mécanique et
- 107 stations d'épuration biologique

avec une capacité épuratoire de 900.000 équivalents-habitants.

Il existe 11 syndicats d'épuration des eaux; 99 % des ménages sont raccordés au réseau de collecte des eaux usées et 94 % des ménages sont raccordés à une station d'épuration des eaux usées.

Dans l'accomplissement de leurs missions, les communes et les syndicats intercommunaux sont souvent tributaires des aides substantielles de l'Etat pour faire face à des investissements lourds, coûteux et à long terme en installations et équipements, notamment pour les stations d'épuration et les réseaux de canalisations.

Dans le domaine de l'assainissement, les solutions purement locales sont de plus en plus mises en cause au profit de solutions plus territorialisées.

On ne devrait plus véhiculer l'eau de pluie des agglomérations avec les eaux usées. Il faudrait systématiquement séparer, stocker avant de réinfiltrer naturellement dans les nappes phréatiques.

Au Luxembourg, seulement deux communes (Luxembourg et Esch/Alzette) peuvent, à l'heure actuelle, se prévaloir d'un système de canalisation séparant les eaux usées des eaux de pluies captées. Certaines communes ont commencé, dans le cadre de nouveaux lotissements ou lors d'une remise à neuf de la canalisation, d'installer un système dual de canalisation, sans que pour autant cette démarche soit devenue systématique dans le pays.

Il s'y ajoute que les stations d'épuration ne sont pas encore équipées pour éliminer des substances nutritives, notamment les phosphates et les composantes de l'azote.

2125 Pour une gestion centralisée et durable du cycle de l'eau

- Dans un contexte de développement durable, une organisation et une gestion efficaces du cycle de l'eau doivent satisfaire aux exigences d'une sécurité d'approvisionnement continu et d'une qualité de l'eau constante et de haut niveau, éviter tout gaspillage, tant au niveau des infrastructures qu'au niveau de la consommation, ainsi que recourir aux technologies les plus avancées en matière d'assainissement et d'épuration de l'eau.

Ceci nécessite des compétences techniques élevées et représente des charges financières lourdes pour les acteurs actuels et plus particulièrement pour les petites communes qui, pour des raisons évidentes, ne peuvent pas y satisfaire.

- Le CES se prononce, dès lors, pour la mise en place d'une gestion centralisée du cycle de l'eau sous la responsabilité de l'Etat.

Une gestion centralisée semble en effet plus apte pour répondre aux exigences relevées ci-avant, pour réaliser des économies d'échelle et pour aboutir à une maîtrise et à une compression des coûts.

La stratégie d'organisation et de gestion durable du cycle de l'eau devrait être élaborée en étroite collaboration avec les acteurs actuels. Les services de proximité et d'entretien offerts par les syndicats de communes et les communes à leurs citoyens devraient être intégrés dans les nouvelles structures dont question ci-avant.

2126 Les coûts de l'eau

- La qualité, l'accessibilité et la sécurité des services de distribution d'eau ont prédominé jusqu'à présent sur des considérations de rentabilité financière.

En ce qui concerne le financement actuel des services publics d'eau et d'assainissement, et plus largement la gestion des infrastructures, la problématique d'une tarification axée sur le coût de revient se décline de la façon suivante :

Les modes de financement actuels de l'eau potable, de l'assainissement et de l'épuration, essentiellement aux frais de la collectivité, permettent de maintenir un haut niveau de la qualité de service tout comme ils contribuent à de bonnes performances environnementales et de santé publique.

Ainsi, l'Etat subventionne jusqu'à 20 % des coûts des premiers investissements dans les services de l'eau effectués par les communes; ce taux peut monter jusqu'à 50 % pour des investissements dans l'industrie et jusqu'à 90 % pour les premiers investissements dans le domaine de l'assainissement.

La conception, la construction, l'entretien et la maintenance des infrastructures liées aux cycles urbains de l'eau, ainsi que les coûts pour l'environnement et les ressources nécessitent des investissements très lourds.

En ce qui concerne le financement de l'eau, les opérateurs sont confrontés à des exigences contradictoires: les budgets publics doivent être en équilibre, le prix de l'eau doit rester abordable pour tout citoyen dans le contexte du service universel et les investissements dans l'extension et la modernisation des infrastructures doivent être assurés.

Etant donné l'urgence des travaux à effectuer et des besoins de financement qui en découlent, le CES estime qu'il faudrait, outre les financements publics, analyser les possibilités d'autres modes de financement – par exemple par le biais d'un partenariat public/privé, - dans le respect des obligations de service public de la gestion de l'eau et des considérations développées par le CES dans le présent avis.

213 Les implications de la directive-cadre européenne sur l'eau

- Cette directive-cadre 2000/60 CE² a trois objectifs:
 - atteindre pour chacun des "*districts hydrographiques*" établis par les Etats membres un bon état écologique traduisant un respect certain de l'écosystème, dans une période de 15 ans ;
 - récupérer le coût des services liés à l'utilisation de l'eau grâce à une tarification appropriée des divers usages qui prend également en compte les coûts pour l'environnement et les ressources en particulier, conformément au principe du pollueur-payeur;
 - donner la possibilité au public de participer à l'élaboration des politiques de l'eau, et, à tout le moins, lui donner l'information correspondant aux deux points ci-dessus.
- Le CES ne peut qu'approuver l'objectif très ambitieux d'une régénération de la qualité des écosystèmes aquatiques dans une période de 15 ans.

Toutefois, l'opération n'aboutira pas si tous ceux qui sont appelés à la mettre en œuvre, notamment les Etats membres et les consommateurs, ne sont pas sensibilisés et ne s'identifient pas avec la démarche; le troisième objectif de la directive-cadre, à savoir l'information et l'association du public, revêt dans ce contexte une importance capitale.

Or, une communication sur la politique future de l'eau implique au préalable une définition de la stratégie en la matière.

2131 Le principe du pollueur-payeur

L'introduction prévue d'une tarification orientée sur la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, conformément au principe du pollueur-payeur, soulève une série de questions.

Il n'existe pas à l'heure actuelle de paramètres, ni pour déterminer un usage abusif, ni pour quantifier l'envergure du gaspillage d'eau. Cette question prendra une importance déterminante dès qu'il s'agira de s'engager dans un système de pollueur-payeur.

Une méthode harmonisée pour calculer le prix de la récupération du coût des services liés à l'eau tout en laissant aux gestionnaires des services le soin de déterminer eux-mêmes la structure des tarifs qui continueront à varier d'une commune à l'autre - une péréquation tarifaire nationale n'est pas prévue - est en voie d'élaboration.

2132 Le prix de l'eau

- Il est indéniable qu'à l'heure actuelle la fourniture d'eau au consommateur final à des prix extrêmement sous-tarifés - pourtant contrebalancés par des charges non

² Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, J.O. L327 du 22.12.2000.

négligeables pour la collectivité - n'incite pas à modérer la consommation d'eau et à moins polluer; tant qu'il y a abondance d'eau fournie à des prix très bas, une rationalisation des usages s'annonce difficile.

Toutefois, une augmentation du prix de l'eau n'implique pas automatiquement une réduction de la consommation. Une importante réduction de la demande dans une approche "*récupération des coûts liés à l'utilisation*" obligerait les distributeurs à augmenter les prix unitaires. L'erreur consiste dans une approche purement financière au lieu de faire vraiment participer le public à la gestion durable, en créant des conditions d'une sensibilisation collective qui sorte le public de sa position traditionnelle d'insouciance.

Actuellement les communes perçoivent des redevances sur les prélèvements et les rejets des eaux usées en appliquant un système qui relève plutôt du principe de "*utilisateur-payeur*" que de celui du "*pollueur-payeur*".

Même s'il existe d'une commune à l'autre de fortes disparités au niveau du prix unitaire par m³ d'eau prélevée, tous les gestionnaires des services de l'eau appliquent dans leur région un prix unitaire fixe, indépendant du volume total consommé. Le principe de l'utilisateur-payeur ne se répercute, dans la tarification de l'eau consommée et dans les redevances pour l'eau rejetée, que de manière linéaire.

- Le CES estime qu'il faut déterminer l'ensemble des coûts effectifs liés au cycle de l'eau, préalable indispensable pour une fixation transparente des prix et pour une gestion économique du cycle de l'eau.

Dans ce contexte, il y a lieu de distinguer entre coûts de revient fixes et coûts variables.

Les coûts fixes concernent, entre autres, les infrastructures d'approvisionnement et d'épuration, l'entretien, la gestion et les frais d'amortissement, les coûts variables ayant notamment trait à la quantité d'eau transportée. Il s'y ajoute qu'une attention particulière doit être accordée à la maîtrise des coûts.

- Le CES propose de différencier dans la structure des tarifs entre consommation et pollution. Le CES estime qu'il y a lieu de creuser l'idée de l'introduction d'une redevance par palier en fonction de la consommation.

Le CES pour sa part plaide pour une tarification future de l'eau qui combine le principe du "*consommateur-payeur*" et du "*pollueur-payeur*". Ainsi toute facture d'eau comprendrait

- une partie consommation calculée en fonction du volume d'eau réellement consommé par unité de consommation avec des correctifs pour des raisons sociales et pour les secteurs dans lesquels l'eau constitue un facteur de production
- et une redevance "*pollution*" (pollution domestique, industrielle ou agricole) pour les eaux usées rejetées.

Comme le volume des eaux rejetées n'est pas directement mesurable, la redevance pollution devrait être calculée sur base des eaux consommées avec un forfait

approprié pour les ménages, l'industrie et l'agriculture. Une attention particulière doit être consacrée au secteur agro-alimentaire, compte tenu de ses obligations en matière d'hygiène et de salubrité.

Les redevances pollution devraient être utilisées pour subventionner des investissements communaux destinés à améliorer les ressources ou à traiter les eaux usées.

Afin de garantir la péréquation sociale il faudra arrêter des indicateurs de performance du service universel, c.à.d. fixer un prix forfaitaire pour une consommation moyenne pour les ménages à bas revenus.

Finalement il convient de mettre en place une communication destinée à éviter tout gaspillage de l'eau et incitant à une consommation et utilisation rationnelles de l'eau.

214 La libéralisation des services de l'eau

- Au niveau communautaire, la Commission fait montre d'une tendance latente à libéraliser le secteur de l'eau³, le seul parmi les industries en réseaux à ne pas encore avoir fait l'objet d'une directive sectorielle de libéralisation.

Son approche consiste en effet à soumettre les fournisseurs de services d'intérêt économique général, parmi lesquels les opérateurs de réseaux de distribution d'eau, aux principes et règles de concurrence découlant du Traité et du droit dérivé.

Ainsi, dans la mesure où aucune disposition ne prévoit une publicité ou une mise en concurrence préalable lors de l'attribution, par une commune, d'un service d'intérêt communal, comme la distribution d'eau, à un syndicat de communes, ce transfert est susceptible d'être considéré comme une infraction aux directives marchés publics de 1992/1993/2004 et/ou aux articles 43 et 49 du Traité CE, relatifs à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, du moment que les conditions d'application desdites dispositions sont remplies.

Si le syndicat de communes se voit octroyer le droit d'exploiter un ouvrage ou un service, l'acte par lequel les communes membres le chargent d'une mission revêt, d'après la Commission, la qualification de concession, au sens du droit communautaire. Dans ce cas, ce n'est pas le droit des marchés publics qui doit être respecté, mais ce sont les grands principes du Traité: l'égalité de traitement, la transparence, la publicité et la mise en concurrence préalables, la proportionnalité, la reconnaissance mutuelle et la protection des droits des particuliers.⁴

On notera que, dans la vision de la Commission, l'acte même de création d'un syndicat de communes doit déjà être considéré comme une activité à caractère économique, puisqu'à ce moment-là, il y a, pour la Commission, attribution de missions, d'une prestation pouvant être qualifiée de marché ou de concession à une entité juridiquement distincte. Cela signifie donc que la création même d'un syndicat

³ Cf. notamment la communication de la Commission intitulée "Stratégie pour le marché intérieur: Priorités 2003 – 2006" du 7 mai 2003, COM(2003) 238 final, p. 14.

⁴ Voir Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire, JO C 121 du 29.04.2000.

de communes devrait se faire dans le respect du principe de mise en concurrence préalable.

Il y a lieu de rappeler que l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions ne dépend pas du caractère public, privé ou mixte du concessionnaire ou co-contractant de l'organisme adjudicateur.⁵ Le fait qu'un syndicat de communes revêt la nature d'un établissement public ne le soustrait donc pas aux règles européennes en matière de concurrence.

Comme exception à l'application des règles de la concurrence, la Cour de Justice des Communautés Européennes admet le cas où à la fois la commune exerce sur l'entité distincte un contrôle analogue à ses propres services et où l'entité distincte réalise l'essentiel de son activité avec la ou les communes qui la détiennent (entités "in house").⁶

D'après le raisonnement de la Commission, cette exception ne saurait cependant s'appliquer à une structure telle que le syndicat de communes luxembourgeois:

- la commune n'a pas un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services: en effet, elle n'est pas seule à y participer,
- le syndicat de communes peut travailler pour quelqu'un d'autre que la commune.

Ainsi, l'interprétation donnée par la Commission au Traité, et en particulier à ses articles 43 et 49, risque d'empiéter gravement sur le principe d'autonomie communale et de liberté du choix du mode de gestion de l'eau le plus approprié.

– Or, la Commission a elle-même reconnu que

" l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel".⁷

L'obligation communautaire d'adapter les prix aux coûts effectifs conduira à un retournement de la situation qui ne manquera pas de mettre en discussion la gestion publique par rapport à une gestion à caractère industriel et commercial ou de développement d'une formule d'économie mixte ou de partenariat public-privé.

Le CES estime qu'on ne peut pas appliquer automatiquement au secteur de l'eau et de l'assainissement l'approche du "*marché intérieur*" telle qu'elle a été mise en œuvre dans beaucoup d'autres secteurs. Il faut d'abord tenir compte du fait que la ressource est locale et que les services sont sous la responsabilité des autorités publiques nationales, communales et locales. Il importe donc de respecter le principe de subsidiarité et de ne confier aux autorités européennes que les compétences pour lesquelles elles sont susceptibles d'apporter une plus-value par rapport aux autorités nationales et locales.

⁵ Voir Arrêt "Teckal" du 18.11.1999, rendu en matière de marchés publics; Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire.

⁶ Arrêt "Teckal".

⁷ Considérant (1) de la directive 2000/60 CE.

Plus que dans beaucoup d'autres secteurs, les règles d'organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement doivent prendre en compte l'existence d'un "*monopole naturel*", qui rend exceptionnelles les formes de concurrence "*dans le marché*".

Le secteur de l'eau et de l'assainissement comporte de nombreuses "*obligations de service public*": il s'agit d'un bien public essentiel auquel tous les habitants doivent avoir accès (service universel, droit d'accès); il existe de nombreuses externalités positives et négatives, qui impliquent des mesures particulières de cohésion et de solidarité; compte tenu de la rareté de la ressource et de l'existence d'un cycle de l'eau, des mesures spécifiques de protection, de sécurité et de long terme sont nécessaires. Les dispositions de l'article 86-2 du traité s'appliquent donc clairement et permettent l'existence d'autres règles que celles de concurrence.

Le CES considère donc que le statut particulier de l'eau, la continuité et la pérennité des services liés à sa distribution et la politique d'investissement et tarifaire encadrée au niveau communautaire font que le secteur de l'eau ne se prête pas à une libéralisation mais devraient conduire, au contraire, à stabiliser et pérenniser la maîtrise publique de l'industrie d'eau.

Les politiques et règles européennes doivent intégrer ces différentes caractéristiques. Compte tenu des inquiétudes et incertitudes qui se sont développées ces dernières années sur les intentions et objectifs des institutions européennes, en particulier de la Commission, celle-ci devrait aujourd'hui clairement préciser, par exemple dans une Communication interprétative, qu'elle renonce à initier ou à imposer une politique de libéralisation sur les mêmes bases que pour les autres activités de réseau, et donc à tout projet de "*directive marché intérieur*" pour ce secteur.

Cette communication interprétative devrait rappeler et préciser les principes et règles communs s'appliquant au secteur de l'eau et de l'assainissement, dans le respect de la diversité des modes d'organisation et de gestion : transparence, proportionnalité, non-discrimination, égalité de traitement, responsabilité et contrôle des autorités publiques, participation des consommateurs et citoyens, évaluation et benchmarking incitatifs; le tout sur la base du respect de ces principes et règles et de la liberté de choix alternatifs des autorités publiques.

22 Le secteur de l'électricité

221 Remarque générale

La panne générale d'électricité du 2 septembre 2004 dans le réseau CEGEDEL, qui a paralysé pendant 34 minutes presque tout le territoire luxembourgeois, a généré une prise de conscience de l'importance vitale d'une garantie d'approvisionnement continu en électricité.

Un approvisionnement fiable à un coût raisonnable est une condition importante pour permettre le développement de nos activités économiques. Pour garantir que la politique énergétique prenne en considération le bien-être des citoyens à moyen et à long terme, celle-ci doit aussi intégrer la dimension environnementale par la fixation et la réalisation d'objectifs contraignants dans la lutte contre le changement climatique induit par la politique énergétique menée actuellement, tout en sachant que seule une approche globale permettra de lutter efficacement contre le changement climatique et que la politique de l'UE doit tendre vers une approche internationale partagée par tous les grands pays industrialisés pour éviter de favoriser des délocalisations d'activités industrielles intensives en énergie.

Le CES se limite dans la présente analyse à mettre en exergue l'aspect de la sécurité de l'approvisionnement, étant entendu que l'efficacité énergétique devra occuper un rang prioritaire dans la gestion de la demande en électricité. La recherche de l'efficacité énergétique devra par conséquent également être un objectif prioritaire de la politique énergétique tant nationale qu'européenne.

L'analyse du secteur "*électricité*" au Luxembourg s'articule autour des quatre niveaux que constituent la production, le transport, la distribution et la fourniture au client final de l'énergie électrique. De ces quatre niveaux, la production et la fourniture sont libéralisées, alors que le transport et la distribution sont régulés et considérés comme des monopoles naturels.

222 La production

Près de 52% de la consommation nationale totale d'énergie électrique est couverte par des producteurs divers installés sur le territoire national repris dans le tableau ci-après. Il y a lieu de noter cependant que sur le total de la production de TWINerg de 2.731.061 MWh en 2004, seulement 1.756.800 MWh ont été consommés à Luxembourg (soit l'énergie équivalente aux 2 bandes de 100 MW, fournies par TWINerg, respectivement à SOTEL et à CEGEDEL).

Tableau 1: La production d'électricité au Luxembourg en 2004:

Type de production	Nombre de producteurs	Quantité en MWh	en % de la production	en % de la consommation
Classique thermique	2 (TWINerg, Sidor)	2.731.061	82,3%	42,5%
Cogénération	79 (Ceduco, Cegyco ...)	421.567	12,7%	6,6%
Hydro-électrique	22 (SEO, SOLER ...)	95.638	2,9%	1,5%
Eoliennes	13 (SEO, ...)	39.398	1,2%	0,6%
Biogaz	22	20.344	0,6%	0,3%
Photovoltaïque	2.031	9.199	0,3%	0,1%
Production totale		3.317.207	100,0%	51,7%
Consommation totale		6.421.096		

Source: Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

Il y a lieu de noter que la part des énergies renouvelables est faible par rapport à nos pays voisins et surtout par rapport à l'objectif fixé à 5,7% pour le Luxembourg en 2010 et ce malgré le fait que les subventions et autres soutiens financiers luxembourgeois de ces formes d'énergie, comptent parmi les plus généreux en Europe. La forte consommation électrique du Luxembourg, résultant de son tissu industriel et les contraintes naturelles limitant les possibilités de production d'énergies hydraulique et éolienne expliquent en partie notre faible taux de production d'énergies renouvelables.

223 Le transport (haute tension)

Deux réseaux coexistent au Luxembourg: le réseau de CEGEDEL-Net qui est approvisionné exclusivement à partir de l'Allemagne et le réseau de la SOTEL, approvisionné en provenance de la Belgique et servant principalement à fournir de l'électricité à l'industrie sidérurgique. Ces deux réseaux ne sont pas reliés entre eux.

224 Les réseaux de distribution (moyenne et basse tension)

Au niveau de la distribution, l'on trouve 8 distributeurs locaux – en aval du réseau de transport de CEGEDEL-Net - dont 7 distributeurs communaux (Luxembourg, Esch, Steinfort, Echternach, Ettelbruck, Diekirch et Vianden) et un distributeur privé (Electris de Mersch) ainsi que le réseau de distribution CEGEDEL-Net approvisionnant les clients finaux dans les autres communes du pays.

225 Les fournisseurs

Dans le segment libéralisé (clients non résidentiels) plusieurs revendeurs autres que les gestionnaires du réseau de distribution sont présents sur le marché⁸, toutefois, sans pouvoir s'appropriier, jusqu'à ce jour, des parts de marché significatives.

⁸ 16 fournisseurs ont manifesté leur intérêt auprès de l'ILR de fournir de l'électricité à des consommateurs luxembourgeois: Atel Energie AG (Düsseldorf), BKW FMB Energie AG (Bern), Cegedel S.A. (Luxembourg), Electris par Hoffmann Frères S.à.r.l. et Cie S.e.c.s. (Mersch), Endesa Energia SAU (Madrid), Endesa Trading SA (Madrid), Energie SaarLorLux AG (Saarbrücken), Enetko GmbH (Köln), Iberdrola (Madrid), LEO (Luxembourg Energy Office) S.A. (Luxembourg), Soteg S.A. (Esch-sur-Alzette), Sotel S.C. (Esch-sur-Alzette), Statkraft Markets GmbH (Düsseldorf), Trianel Energie BV (Antwerpen), Trianel European Energy Trading GmbH (Aachen), Ville de Luxembourg (Luxembourg).

226 Les défis de l'avenir

La sécurité de l'approvisionnement en électricité du pays est certainement un des principaux défis qui se posent aux acteurs du secteur qui doivent agir dans le cadre plus large de la politique énergétique européenne et notamment celui de la libéralisation du secteur de l'électricité. A côté de ce problème, se pose également celui de la production d'énergie respectueuse de l'environnement à un coût et un prix raisonnables.

2261 La libéralisation du secteur de l'électricité

La directive 2003-54-CE du 26 juin 2003 fixe les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et prévoit une séparation définitive du réseau et de la fourniture (unbundling) à l'échéance du 1^{er} juillet 2007 conférant à tous les clients le libre choix de leurs fournisseurs (à partir du 1er juillet 2004 pour tous les clients non résidentiels).

La dérégulation correspond à une stricte séparation des métiers de la filière, depuis la production d'électricité jusqu'au service au client final. Elle distingue des parties où plusieurs entreprises peuvent être en concurrence (la production d'énergie et la fourniture au client final) et d'autres où le maintien du monopole s'impose du fait que l'infrastructure nécessite des investissements d'une ampleur telle qu'il n'est pas justifiable des points de vue économique et écologique d'avoir plusieurs réseaux concurrents les uns à côté des autres.

L'objectif de la dérégulation est d'ouvrir le marché européen de l'électricité à toutes les entreprises quelle que soit leur localisation en Europe. En principe, les nouvelles règles imposent au moins une séparation juridique entre les activités correspondant à un monopole (réseaux) et les autres. Les entreprises ayant le monopole du transport et de la distribution de l'énergie sont contrôlées par une autorité indépendante de régulation afin d'éviter qu'elles abusent de leur position dominante.

Le marché de l'électricité diffère d'un marché concurrentiel classique car l'électricité n'est pas un bien "*stockable*". S'y ajoute qu'il n'est guère possible d'identifier le type d'énergie primaire de l'électricité consommé à un endroit donné. A relever, toutefois, que le système des certificats verts permet aux personnes intéressées d'opter exclusivement pour l'achat d'électricité produite à partir de sources plus écologiques et de contribuer ainsi à la promotion de ces sources de production.

D'un point de vue géographique, le marché de l'électricité est délimité en fonction des capacités d'interconnexion entre pays ou régions. Par ailleurs, il faut savoir que l'électricité ne peut être transportée sur de longues distances sans subir de pertes. Ainsi, les fournisseurs européens d'électricité ne se voient pas confrontés à une concurrence extérieure significative. A l'heure actuelle le manque de capacités d'interconnexions au sein de notre continent conduit même à une fragmentation du marché européen en plusieurs zones.

La libéralisation des marchés européens a pour objet d'introduire la concurrence comme incitant à la baisse des coûts et des prix et comme accélérateur du progrès

technique et de l'innovation. A terme, il s'agit de mettre fin aux monopoles nationaux des opérateurs historiques en permettant aux entreprises et aux particuliers de choisir librement leur fournisseur en Europe.

Après quelques années d'expérience et sur base d'une enquête de concurrence menée sur les marchés de l'électricité et du gaz, la Commission Européenne, dans un rapport publié le 15 novembre 2005, a dû constater que les directives sur la libéralisation n'ont pas encore produit les effets escomptés. Parmi les points négatifs évoqués par la Commission, il faut relever le retard que certains pays affichent dans la mise en conformité avec les directives en question, les sous-capacités au niveau des réseaux d'interconnexions et les comportements d'anciens monopoles empêchant une concurrence saine entre fournisseurs.

Par ailleurs l'évolution économique récente incite à se questionner si nous ne sommes pas en train d'assister à la constitution d'un système oligopolistique au niveau de l'UE alors que l'objectif de la libéralisation devrait consister en un remplacement des anciens systèmes monopolistiques par un système nettement plus concurrentiel au profit des consommateurs.

Sur base de son analyse, la Commission européenne a annoncé vouloir engager des mesures additionnelles en agissant sur le champ du droit de la concurrence et sur le champ de la mise en œuvre du processus de libéralisation. En ce qui concerne ce dernier champ, de nouvelles règles imposant une séparation plus stricte (ownership unbundling) entre activités de production, de transport et de fourniture ne peuvent pas être exclues, eu égard aux expériences positives enregistrées dans les pays ayant pratiqué cette distinction stricte. Le renforcement du rôle des régulateurs pourrait être une autre piste dans les efforts additionnels à consentir pour aboutir à une meilleure ouverture des marchés.

Les pannes vécues ces dernières années dans beaucoup de pays européens, les risques de rupture des réseaux qui ont affecté différents pays européens lors de la canicule de 2003 doivent nous inciter à une réflexion sur notre système de production et de distribution d'électricité qui est caractérisé par une approche centralisée autour d'unités de production de très grande taille et par un manque d'interconnexions, d'où l'intérêt de promouvoir l'investissement dans la modernisation et l'adaptation du parc de centrales électriques à la demande prévisible, en tenant compte des contraintes économiques et écologiques.

Le CES salue la volonté de la Commission européenne, relayée par le Conseil européen de Hampton de réfléchir en profondeur à une nouvelle politique de l'énergie européenne.

Le CES estime qu'il nous faut une politique de l'énergie européenne commune et se prononce en conséquence pour un élargissement des compétences communautaires en la matière. Une telle politique ne peut pas se limiter aux aspects liés à la concurrence et au fonctionnement du marché européen de l'énergie, mais doit intégrer la dimension du développement durable mis en exergue dans le présent chapitre.

Le CES constate qu'en Europe, contrairement aux espaces économiques concurrents, cette intégration est bien avancée par la directive IPPC (Integrated Pollution, Prevention and Control), imposant le respect des meilleures techniques disponibles dans le secteur de la production d'énergie, par le lancement du système Emission Trading, limitant les quotas d'émission de CO₂ dans les grandes et moyennes centrales électriques par la fixation d'objectifs pour la mise en œuvre des énergies renouvelables, par la proposition d'objectifs de réduction de l'intensité énergétique etc...

La réduction de la dépendance énergétique de l'UE, la prévention du changement climatique par la réduction des émissions des gaz à effet de serre, ainsi que la question du droit à l'énergie et les obligations de service public qui en découlent doivent faire partie de cette réflexion sur une nouvelle politique énergétique européenne.

Afin de pouvoir mener sereinement une discussion démocratique autour de ces questions, une partie du CES estime utile de procéder à un moratoire dans cette politique de libéralisation pendant cette phase de réflexion.

Une autre partie du CES est d'avis que l'ouverture des marchés nationaux monopolistiques, qui est le résultat d'un processus démocratique, ne constitue pas le problème, mais bien la solution aux problèmes énoncés aussi parce qu'elle constitue une condition nécessaire à la mise en place de la politique énergétique de l'UE, souhaitée par le CES. Les bonnes performances économiques, écologiques et sociales des marchés scandinaves, traditionnellement ouverts et les mauvaises performances de nombreux pays hostiles aux marchés libres confirment cette position.

Au Luxembourg, la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité⁹ transpose le premier paquet de libéralisation (directive 96/92/CE) et fixe les droits et obligations des acteurs sur le marché nouvellement créé. La directive 2003-54-CE introduisant le deuxième paquet de libéralisation n'a pas encore été transposée en droit luxembourgeois, mais en pratique, les acteurs concernés se sont déjà largement mis en conformité avec les dispositions les plus récentes.

Pour assurer une libéralisation bien ordonnée du marché, les nouvelles règles n'introduisent pas seulement des droits, mais également des obligations.

Ainsi, la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité donne plusieurs compétences à l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) vis-à-vis duquel les gestionnaires de réseaux doivent justifier leurs tarifs de péage. Le régulateur veille au respect des règles de transparence et de non-discrimination.

Au-delà, la loi dispose que les entreprises du secteur de l'électricité sont soumises aux obligations de service public. Ces obligations portent sur la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que sur la protection de l'environnement.

⁹ Mém. A 2000-079 du 21.08.2000, p. 1896.

La procédure d'établissement du coût net résultant de l'exécution d'obligations de service public, son mode de calcul et les règles comptables afférentes sont déterminés par règlement grand-ducal.

Le ou les gestionnaires de réseaux qui sont tenus d'exécuter une ou plusieurs obligations de service public bénéficient d'une compensation financière si le régulateur constate que ces obligations représentent pour eux une charge inéquitable. Le montant de cette compensation financière est fixé par le régulateur.

Afin de répercuter équitablement les charges entraînées par l'exécution des obligations de service public entre les différents gestionnaires de réseau, le régulateur est autorisé à instaurer et à gérer un compte de compensation pour l'exécution des obligations de service public.

A ce stade, les obligations de service public rétribuées moyennant le fonds de compensation consistent exclusivement dans le rachat obligatoire de l'énergie électrique en application du Règlement grand-ducal du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération.

2262 La sécurité de l'approvisionnement

Au cours des dernières années, la consommation d'énergie électrique au Luxembourg a affiché une progression continue à cause d'une croissance économique rapide, accompagnée d'une automatisation accrue au niveau des entreprises et d'une croissance de la population dont le niveau de vie s'est amélioré constamment. Il ressort des observations empiriques qu'en moyenne la demande d'énergie électrique augmente de 0,7 % pour 1 % de croissance économique. Cette interrelation pourra être perturbée temporairement en cas d'investissements ou de restructurations au niveau des industries grandes consommatrices d'énergie. Le CES estime qu'il serait nécessaire d'analyser s'il y a moyen d'améliorer cette corrélation en la dissociant au maximum et de procéder à un benchmarking en la matière avec les autres pays de l'UE.

Malgré l'implantation récente de la centrale TWINerg (350 MW) et l'existence d'installations de co-génération ou de production d'énergies renouvelables, le Luxembourg reste largement dépendant des importations d'électricité en provenance de l'étranger.

A l'heure actuelle, les consommateurs luxembourgeois sont connectés au réseau d'un seul pays voisin, à savoir l'Allemagne, pour les consommateurs approvisionnés par le réseau CEGEDEL-Net et la Belgique, pour les consommateurs approvisionnés par le réseau SOTEL.

Cette configuration présente un risque non négligeable d'un point de vue de la sécurité d'approvisionnement, même si les interconnexions respectives sont actuellement assurées au niveau 220 kV par 2 lignes à 2 systèmes électriques pour ce qui concerne CEGEDEL-Net et une ligne à 2 systèmes électriques, dont l'un est réservé exclusivement à l'évacuation de la production de TWINerg vers Aubange

(Belgique), en ce qui concerne SOTEL. En outre, elle met le Luxembourg dans un état de dépendance par rapport à la politique tarifaire des transporteurs étrangers.

Il ressort de l'étude "*Consentec*"¹⁰, réalisée pour le compte du Ministère de l'Economie, que face à la croissance de la consommation électrique et dans le but d'améliorer la sécurité des approvisionnements, des investissements dans l'extension des capacités d'interconnexion deviennent incontournables. Ce constat est partagé par les deux acteurs concernés, à savoir CEGEDEL-Net et SOTEL.

Il y a lieu de noter que des remarques critiques sommaires par rapport à l'étude *Consentec* ont été formulées par le bureau BET¹¹, dans une étude réalisée pour le compte du parti "*déi Gréng*".

Le CES prend acte avec intérêt des conclusions de l'étude "*Consentec*" qui préconise la réalisation d'une interconnexion à haute capacité avec le réseau français RTE¹² et ce en combinaison avec des investissements assurant une interconnexion permanente des réseaux SOTEL et CEGEDEL-Net.

A noter que cette deuxième interconnexion est nécessaire pour assurer que les investissements soient réalisés dans l'intérêt national.

Aussi le CES invite-t-il le Gouvernement à accompagner favorablement ces deux projets d'investissement d'interconnexion.

De l'avis du CES, la politique énergétique du pays devrait avoir comme ambition de faire partager les bénéfices d'une mise en commun des deux réseaux de transport à l'ensemble des consommateurs du pays.

Face à l'apparition d'un équilibre fragile entre la demande croissante d'électricité et les capacités de production sur le marché européen et la persistance de goulets au niveau des interconnexions entre pays européens, la multiplication des sources d'approvisionnement constituerait un pas important à franchir, ceci d'autant plus qu'avec la réalisation d'une interconnexion avec le réseau RTE, le Luxembourg assurerait son accès direct (comme alternative à un accès indirect dépendant des capacités d'interconnexions avec un autre pays voisin) à un pays qui prévoit de consacrer des moyens importants à l'extension des capacités de production et qui a vocation à développer son rôle d'exportateur net d'électricité sur le marché européen.

Si le CES comprend les craintes quant à l'utilisation de l'énergie nucléaire, une partie des membres du CES ne cautionne cependant pas le refus absolu de ce type d'énergie, qui, par ailleurs, est promu sur le plan européen à côté des sources d'énergie dites renouvelables. Ces membres pensent que la sécurité d'approvisionnement doit primer d'autres considérations et une fois cette sécurité atteinte, tout effort de réduire une dépendance trop grande vis-à-vis de l'énergie

¹⁰Consentec: "*Technische und wirtschaftliche Auswirkungen einer Zusammenschaltung der Übertragungsnetze auf dem Gebiet des Grossherzogtums Luxemburg mit denen in Frankreich und Belgien*" 11.Oktobre 2005

¹¹ BET: Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH

¹² RTE: Réseau de Transport d'Electricité

nucléaire doit être soutenu, afin de développer, dans une action concertée sur le plan européen, des sources alternatives moins polluantes. Ils constatent qu'en attendant que ces sources alternatives permettent la sécurité d'approvisionnement à des conditions économiquement acceptables, l'énergie nucléaire jouera un rôle important dans le système de production d'énergie.

Ce point de vue n'est cependant pas partagé par d'autres membres du CES qui estiment que le nucléaire n'est pas pour de multiples raisons, tant économiques qu'écologiques une solution de rechange, même pas de façon transitoire, pour la politique énergétique tant nationale qu'européenne.

Si le CES s'exprime en faveur d'un réseau de transport unique qui serait alimenté à la fois à partir de la Belgique, de l'Allemagne et de la France, il ne saura passer sous silence le fait que plusieurs questions doivent être résolues préalablement avant de pouvoir aboutir à terme à une telle situation. Il s'agit notamment de la question de savoir qui exploiterait ce réseau. Dans ce contexte et en concordance avec ses positions antérieures traitant du rôle de l'Etat dans la mise en place et l'exploitation des réseaux de transport stratégiques, le CES plaide en faveur d'une entité juridique séparée de droit privé, conférant durablement à l'Etat des moyens d'intervention et de contrôle efficaces pour assurer le transport de l'électricité aux niveaux de tension 65 kV, 220 kV et, le cas échéant 380 kV. Les obligations de service public pesant sur cette entreprise justifient amplement le rôle que le CES compte attribuer à l'Etat, même si l'entreprise en question est gérée selon le droit privé.

Cette même remarque au sujet du rôle de l'autorité publique est valable en ce qui concerne les réseaux de distribution.

En attendant d'éventuels pourparlers en vue d'une mise en commun des deux réseaux dans un scénario de renforcement de la sécurité d'approvisionnement sous forme d'une extension des interconnexions, telle que décrite ci-dessus, le CES salue l'intention affichée des deux gestionnaires de réseaux de transport de renforcer leur coopération.

Il va sans dire que la question de la sécurité de l'approvisionnement ne se limite pas au seul réseau de transport, mais qu'elle touche également aux aspects de qualité et d'entretien des réseaux de distribution en aval, passant par une gestion professionnelle des infrastructures. Il appartiendra aux opérateurs communaux de juger sur leurs capacités et moyens en la matière et d'étudier les synergies qu'ils pourraient réaliser en coopérant avec d'autres exploitants ou en intégrant les réseaux locaux dans une structure mieux spécialisée.

2263 La question du prix

Notre facture énergétique est influencée par une multitude de facteurs qui interviennent à plusieurs niveaux de la formation des prix des différentes formes d'énergie.

Sur le plan mondial, la situation se caractérise par une forte demande d'énergie de la part des économies en émergence (Chine, Amérique du Sud, Inde) et de quelques pays industrialisés qui continuent à évoluer à un rythme de croissance élevé. A titre

d'illustration: 40% de la croissance de la demande pétrolière durant les trois dernières années proviennent de l'évolution en Chine.

Face à cette demande soutenue, on constate des capacités de production ou d'acheminement limitées. Telle est la situation de base sur un marché qui est par ailleurs très volatil à cause des incertitudes qui existent autour de la sécurité des approvisionnements.

Partant d'un niveau relativement haut en été 2004 (32 \$/baril), les cours du pétrole brut ont plus que doublé endéans 12 mois. Depuis plusieurs mois, les prix pétroliers oscillent entre 55 et 65 \$/baril. Les prix du gaz naturel et de l'uranium ont suivi dans le sillage du pétrole. Cet état des choses ne reste évidemment pas sans répercussions sur le prix de revient des producteurs d'électricité dans la mesure où ceux-ci utilisent ces énergies primaires. Dans la mesure où le prix de l'uranium ne représente que 10% du prix de revient d'une centrale nucléaire (comparé à 60% pour le cas du gaz ou du pétrole), sa hausse ne se répercute cependant que faiblement sur ce prix de revient.

Sur le plan européen, le système "*Emission trading*", renchérissant la consommation d'énergies fossiles dans le chef des industries intensives en CO₂, y compris les centrales électriques et ayant ainsi une influence à la hausse sur les prix de l'électricité, constitue une contrainte particulière qui n'existe pas dans d'autres régions du monde. Par ailleurs, il y a lieu d'analyser les impacts sur la formation des prix et de leur niveau, d'éléments tels que la structure oligopolistique, l'ouverture insuffisante du marché, le système de production centralisé du secteur de l'électricité produisant l'électricité de base, d'une part et le système de production décentralisé d'énergies nécessitant la mise en place de capacités de production de réserve très coûteuses pour éviter les interruptions d'approvisionnements, d'autre part. Dans cette analyse, il faudra intégrer les effets sur les prix d'une politique visant l'efficacité énergétique.

Au niveau de la production d'électricité en Europe, ce système renchérit artificiellement le charbon comme énergie primaire alternative au pétrole ou au gaz dont les prix ont connu une progression rapide. Les capacités alternatives neutres du point de vue des émissions de gaz à effet de serre (nucléaire, hydraulique ou renouvelables) étant actuellement limitées, une répercussion des prix pétroliers et des prix du CO₂ sur le coût marginal de production d'un MWh, devient inévitable.

Aujourd'hui, les cotations boursières de l'électricité sont largement déterminées par les éléments pouvant avoir un effet sur le coût marginal de production. Les prix qui en résultent ne reflètent donc plus le coût moyen de production d'un MWh, coût qui se situe largement en dessous des cotations observées depuis plus d'un an.

Les implications de certaines politiques, notamment écologiques, sur le développement du parc des centrales électriques en Europe et les mal-fonctionnements du marché en termes de concurrence sont les ingrédients européens qui s'ajoutent au contexte mondial susmentionné lorsqu'il s'agit d'expliquer la progression rapide des tarifs d'électricité que les consommateurs européens subissent depuis plus d'un an déjà.

Dans ce contexte, le CES voudrait répéter qu'il appartiendra aux responsables politiques européens de veiller à ce que la politique relative aux gaz à effet de serre (GES) prenne une dimension mondiale pour éviter les distorsions de concurrence et des délocalisations qui seront la suite logique de la politique menée actuellement et pour produire les effets escomptés au niveau des émissions globales.

Sur le plan national, le prix final de l'électricité est en plus largement influencé par les tarifs de transport et de distribution de l'énergie, les taxes et les coûts liés aux obligations de service public financées par le biais d'une contribution des consommateurs au fonds de compensation.

En ce qui concerne les tarifs de distribution, il s'avère qu'un gestionnaire de réseau, malgré des efforts raisonnables de rationalisation, ne pourra pas répondre en même temps aux attentes de protection de la nature, de sécurité de l'approvisionnement et de réduction des coûts. D'après les informations fournies par les gestionnaires de réseaux, la dimension écologique a fortement gagné en importance dans les investissements consacrés à l'entretien et à l'extension des réseaux.

Le CES a pris acte des remarques des gestionnaires de réseaux à ce sujet.

Une partie des membres du CES demande une discussion plus approfondie de cette question et des choix à prendre le cas échéant.

Une autre partie du CES constate que des arbitrages influençant les frais de réseaux sont nécessaires. Elle invite les autorités à mener une politique équilibrée en la matière et encourage les gestionnaires de réseaux à poursuivre les efforts déjà consentis sur les plans organisationnel et opérationnel dans le but de réduire les frais de réseaux.

Dans le souci d'améliorer l'environnement concurrentiel, les responsables politiques et les opérateurs devraient favoriser les interconnexions proposées dans l'étude "*Consentec*" pour permettre un accès plus direct et plus facile à un plus grand nombre de fournisseurs étrangers et pour offrir en même temps une sécurisation de l'approvisionnement au Luxembourg (voir sous 2262). Certains membres du CES, tout en partageant cette réflexion, estiment que la politique énergétique européenne ne devrait pas s'appuyer sur un développement ou une extension de la production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire.

Cette nouvelle configuration du réseau de transport luxembourgeois permettant la création d'une zone de réglage unique au pays - fonction du couplage permanent entre SOTEL et CEGEDEL-Net et des moyens physiques et contractuels à mettre en œuvre - et l'extension des interconnexions avec nos pays voisins devraient également améliorer les chances d'aboutir à une réduction des coûts de l'énergie de réglage du réseau et ce au profit de tous les consommateurs résidents.

Un accès plus direct des gestionnaires du réseau de transport luxembourgeois à une partie des capacités de réglage de la centrale de Vianden constituerait un pas intéressant à envisager dans l'optique d'une réduction des tarifs.

Au niveau des taxes, le Luxembourg a toujours compté parmi les pays en Europe ayant adopté une approche raisonnable, mais la hausse massive des contributions au fonds de compensation, qui sont passées de 4,7 EUR / MWh en 2004 à 8,2 EUR / MWh en 2005, a changé la perception que les entreprises exposées ont pu avoir de la compétitivité des tarifs d'électricité au Luxembourg.

La réforme du financement du fonds de compensation décidée fin 2005 a permis de remédier partiellement à cette situation et de revenir à des niveaux de taxation qui, somme toute, correspondent mieux à l'objectif de préserver la compétitivité de nos entreprises, tout en permettant la nécessaire poursuite du développement des énergies renouvelables.

A moyen terme, le problème du financement ne manquera pas de réapparaître dans les discussions politiques, étant donné que les dépenses du fonds de compensation ne cessent de croître sous l'effet de la promotion des énergies alternatives financées par ce fonds, promotion que le CES appuie.

Finalement, le CES voudrait également souligner que la hausse généralisée des prix énergétiques ne manque pas de produire des effets inflationnistes.

2264 La promotion de sources d'énergie renouvelables

22641 Les considérations générales

Dans le cadre de la promotion de la production d'électricité à base de sources d'énergies renouvelables, le Luxembourg s'est engagé d'augmenter la part de celle-ci dans la consommation de 2,7% actuellement à 5,7% en 2010.

En ce qui concerne la promotion des énergies nouvelles et renouvelables (ENR), le CES plaide en faveur d'une mise en priorité en fonction des rapports coûts/efficacité que présentent les différentes formes et techniques entrant en ligne de compte.

Afin de permettre une planification dans le chef des fournisseurs et des porteurs de projets d'investissements, le CES plaide pour le maintien de tels programmes pluriannuels mais déplore que certains régimes de promotion aient manqué de sélectivité et qu'ils aient dû être abolis à brève échéance.

A moyen terme, la politique européenne en matière de promotion des énergies alternatives ne devrait plus ignorer l'ouverture du marché européen de l'électricité en misant quasi exclusivement sur une politique de soutien à la production nationale de ces formes d'énergies, politique qui entraîne une nouvelle fragmentation du marché européen et qui ne prend pas en compte les avantages comparatifs en termes d'efficacité qui existent naturellement sur le marché européen.

La Commission européenne annoncera, début avril, le lancement officiel d'une plateforme technologique qui préfigurera le réseau électrique du futur et vise à réunir les opérateurs et les Etats membres autour d'une stratégie commune destinée à miser davantage sur les énergies renouvelables. Le CES suivra ce dossier de près et reviendra dans un prochain avis sur les nouvelles voies proposées et les implications d'une implémentation éventuelle de celles-ci au Luxembourg.

La Commission procède actuellement à un réexamen fondamental de sa politique de l'énergie et fera paraître un livre vert au printemps 2006 dont les trois principaux axes seront la compétitivité, le développement durable et la sécurité de l'approvisionnement.

Le recours accru aux sources d'énergie renouvelables, compte tenu du potentiel de production locale et de leur disponibilité durable, y jouera donc un rôle central.

La biomasse représente actuellement environ la moitié de l'énergie renouvelable consommée dans l'UE. Par rapport aux sources d'énergie traditionnelles et à certaines autres énergies renouvelables, l'exploitation de la biomasse comporte de nombreux avantages, dont un coût relativement faible, une dépendance moindre par rapport à l'évolution du climat à court terme, la promotion des structures économiques régionales et une source de revenu de remplacement pour les agriculteurs.

Etant donné le potentiel réduit de la production d'énergie à partir du principe photovoltaïque et les limites géographiques évidentes quant à l'implantation d'éoliennes pour produire de l'électricité, le CES se propose d'aborder brièvement le potentiel d'énergie renouvelable du Luxembourg.

22642 Biomasse: l'exemple de la filière du bois

En référence au plan d'action Biomasse de la Commission européenne, le CES se prononce pour une utilisation plus conséquente de la biomasse qui permettrait en effet de limiter les émissions de gaz à effet de serre et de stimuler l'activité économique dans les zones rurales. Outre les produits issus de l'agriculture, le CES pense que le bois pourrait constituer une alternative intéressante à ne pas négliger.

Le bois couvre un tiers de la surface du Luxembourg et constituait jadis la principale source d'énergie. Si cette importance s'est peu à peu estompée avec le temps, la volonté d'assurer un approvisionnement durable en énergie, ravive l'intérêt pour l'énergie du bois.

Une étude réalisée par le Centre de Ressources des Technologies pour l'Environnement (CRTE) et l'Agence de l'Energie S.A. (AEL) pour le compte du Ministère de l'Environnement, a estimé que le potentiel annuel du Luxembourg en bois-énergie se situe entre 359.000 et 611.000 MWh/a (pouvoir calorifique inférieur) (bois de forêt: 254.000 – 381.000 MWh/a et déchets de bois: 105.000 – 230.000 MWh/a). Ceci correspond à 2,5 - 4,2 % de la consommation d'énergie ayant servi à la production de chaleur au Luxembourg en 2001.

Il y est estimé par ailleurs, que dans le cas d'une utilisation totale du potentiel déterminé, l'énergie du bois pourrait substituer entre 8,1 et 13,9% du mazout consommé en 2001. Cette quantité correspond à un approvisionnement en chaleur de 12.000 à 20.000 maisons standards. De cette façon, entre 34 et 57,5 mio. de litres de mazout pourraient être substitués annuellement et entre 85.000 et 145.000

tonnes de CO₂ (entre 0,9 et 1,5% des émissions de gaz à effet serre en 2001) pourraient être évitées¹³.

En outre, grâce à sa disponibilité régionale, la valorisation énergétique de cette ressource peut renforcer l'économie régionale, favoriser la création d'emplois et, étant une source d'énergie renouvelable, aider à réduire la dépendance très élevée du Luxembourg des marchés internationaux d'énergies fossiles en faveur d'une ressource énergétique à prix stable. En revanche, la disponibilité décentralisée, la faible densité énergétique et la composition hétérogène du bois posent une série de défis à l'organisation logistique de l'approvisionnement ainsi qu'aux technologies de combustion.

En tenant compte d'un rendement de 20% pour la production d'électricité à partir du bois dans des installations du type co-génération, le potentiel national en question permettrait de couvrir entre 1 et 1,5% de la consommation d'électricité dans le pays.

¹³Sachant que la quasi-totalité de CO₂ émise lors de la combustion de bois correspond à la quantité assimilée par la plante lors de sa croissance, le bois peut être considéré comme une source d'énergie neutre du point de vue des émissions de CO₂.

23 Les télécommunications

231 Introduction

Les communications électroniques jouent un rôle crucial dans la réalisation de la société de la connaissance et partant dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne. Les technologies de l'information et des communications (TIC) sont porteurs de croissance vu que les services supportés par les "réseaux TIC" affectent en profondeur les structures de production, les habitudes des consommateurs, les rapports sociaux, les pratiques culturelles ainsi que les modes de gouvernance politique.

232 Les technologies de l'Information et des communications

Un rôle essentiel revient aux réseaux de télécommunications, tant national qu'international, pour le développement du secteur TIC au Luxembourg.

Lors de sa déclaration de politique générale sur les priorités du Gouvernement à la Chambre des Députés le 12 octobre 2005, le Premier Ministre a présenté l'objectif de faire du Luxembourg "*eng Haaptadress vun der E-Technologie an der Welt an an Europa.*"

Le CES soutient l'objectif d'établir notre pays parmi les plus performants en matière de TIC par un marché performant de télécommunications national dans le cadre d'une libre concurrence efficace et par un environnement d'accueil optimal pour les entreprises actives dans le domaine des technologies de l'information et des communications.

2321 La connectivité nationale

En 2005, 77,1% des ménages luxembourgeois disposaient d'un accès Internet. L'accès à Internet se fait essentiellement par le biais d'un réseau fixe de télécommunications ; le téléphone portable, l'ordinateur de poche, ou le poste de télévision ne sont utilisés que dans une bien moindre mesure comme moyens de connexion à Internet.

Au niveau des entreprises, 94,7% des entreprises ont eu en 2005 un accès à Internet, dont 69,6% un accès large bande. Deux tiers des entreprises luxembourgeoises avec un effectif supérieur à 10 salariés disposent aujourd'hui d'un site Web, ce qui positionne le Grand-Duché dans la moyenne européenne.

Le nombre d'abonnés d'accès aux services Internet large bande a augmenté de 138% en 2004 en passant de 15.300 unités à 36.500 unités fin 2004. Le nombre d'accès large bande via les réseaux câblés de télévision (réseaux CATV) ne représente que 10,8%; une très large majorité des accès à Internet à large bande continuent à être réalisés par des raccordements ADSL.

En 2005, le nombre de clients ADSL a même dépassé les 60.000 unités, ce qui correspond à 51% des ménages ayant un accès Internet large bande et témoigne de la très forte croissance de ce type de connexion.

2322 La connectivité internationale

Malgré des capacités de connexion aux réseaux internationaux qui, à ce stade, sont suffisantes et de bonne qualité, le Luxembourg n'est pas un pôle d'attraction européen de l'Internet ; les "*autoroutes de l'information*" ne passent pas par le Luxembourg qui d'ailleurs ne figure pas sur la carte européenne du réseau Internet.

Ceci est dû au fait que :

- le volume limité du trafic Internet actuel ne permet pas aux opérateurs installés au Luxembourg d'amortir efficacement leurs investissements et de réaliser des économies d'échelle pour pouvoir offrir des prix de liaisons internationales à hauts débits semblables aux tarifs pratiqués dans d'autres centres européens comme Francfort, Amsterdam, Londres ou Paris.

En effet, le simple acheminement de données d'un de ces points d'interconnexion européens se trouvant sur l'autoroute des communications vers notre pays engendre des surcoûts de 20% à 30% par rapport aux prix pratiqués ailleurs en Europe, entravant ainsi largement la compétitivité des opérateurs nationaux.

- une bonne connexion internationale en termes de capacité ne suffit pas pour que le Luxembourg soit perçu comme point d'échange Internet. L'existence de liens multiples et indépendants reliant le Luxembourg aux grands centres européens est tout aussi importante. En fait, les sociétés misant sur l'Internet ne souhaitent pas être dépendantes d'un seul fournisseur ou partenaire technique et évaluent l'éventail de l'offre technique pouvant leur être proposée dans leurs décisions d'implantation. Cela leur permet de mieux négocier les prix et de rendre leurs approvisionnements plus sûrs. En outre, le fait de ne pas être dépendant d'un seul fournisseur permet d'assurer plus facilement une continuité de services.

2323 Les propositions du CES

Pour attirer vers le Luxembourg de nouveaux clients dans le domaine des TIC le CES recommande au Gouvernement de promouvoir les actions suivantes:

- multiplier les connexions et les capacités de transmission des réseaux de télécommunications nationaux aux centres européens d'interconnexion de l'Internet mondial;
- éliminer le désavantage compétitif majeur au niveau des prix par rapport aux centres Internet européens et mondiaux par un accès direct aux autoroutes de l'information;
- attirer au Luxembourg des opérateurs disposant d'une capacité d'interconnexion mondiale en mettant en valeur les atouts du Luxembourg notamment en ce qui concerne les aides à l'investissement et à la recherche, ainsi que les avantages fiscaux;
- créer d'un environnement d'accueil optimal pour les entreprises internationales misant sur l'Internet comme axe prépondérant de leur fourniture de services, comme AOL, Amazon, Skype, Microsoft et autres en garantissant des conditions d'investissements équitables en centres de calcul de colocation servant à accueillir ces clients. Ces centres doivent aussi bien être liés les uns aux autres, qu'interconnectés, par des liens de communication multiples, indépendants et performants, aux grands pôles d'interconnexion européens ;

- évacuer toute barrière à la libre concurrence, stimulant ainsi les opérateurs à investir dans le développement de nouveaux réseaux et services plus concurrentiels.

En outre, inciter des sociétés misant sur l'Internet à venir s'implanter au Luxembourg présuppose, à côté d'une connectivité internationale compétitive, une offre diversifiée de centres de calcul multiples et indépendants, répondant à des standards de sophistication différents, interconnectés entre eux et reliés par des liens de communications multiples performants aux grands pôles d'interconnexion européens. Le Luxembourg connaît aujourd'hui une offre compétitive de tels centres de calcul performants. Néanmoins, force est de constater que la visibilité internationale de leurs services est souvent réduite.

A la lumière de ce qui précède, le CES plaide en faveur d'une agence de promotion de notre pays (à l'instar de l'agence irlandaise de développement industriel) qui servirait également de plate-forme d'accueil pour les entreprises internationales, misant entre autres sur les TIC.

Pour accélérer le développement des TIC au Luxembourg, le CES estime essentiel que les responsables politiques supportent la transition du rôle du régulateur (qui avant la loi du 30 mai 2005 transposant la directive européenne 2002/21/CE du 7 mars 2002 relative au cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques se limitait à l'observation de l'opérateur historique pour son respect du cadre réglementaire) vers une promotion d'un cadre propice à la concurrence entre tous les opérateurs.

Finalement, le CES souhaite relever la nécessité d'une augmentation des investissements publics dans la R&D et l'innovation du domaine des TIC en suivant l'exemple d'autres pays européens.

De plus, le CES est d'avis que l'Université du Luxembourg, en proposant des formations de type Master et Phd, permet de développer la recherche universitaire dans le domaine des TIC au Luxembourg. Dans ce contexte, il importe de combiner, de façon efficace, la formation et les activités R&D en collaboration avec les entreprises et des universités étrangères prestigieuses selon le modèle LIASIT (Luxembourg International Advanced Studies in Information Technologies), conçu comme un laboratoire d'essai de la coopération entre les CRP, l'Université et les entreprises.

233 Les réseaux fixes

2331 La situation actuelle

Malgré la libéralisation du marché de télécommunications luxembourgeois, il y a plus de sept ans, l'opérateur historique reste toujours et, de loin, le premier acteur du secteur et couvre à lui seul plus de 75% du marché national, de la téléphonie fixe et de l'accès Internet à large bande.

L'Entreprise des P&T a effectué d'importants investissements dans la modernisation permanente de son réseau national, afin d'offrir un service universel à tout client, notamment dans le domaine de l'ADSL.

Etant donné qu'au Luxembourg (contrairement à d'autres services en réseaux) aucun opérateur de télécommunications n'a été officiellement désigné comme prestataire du service universel, le CES ne peut qu'approuver l'engagement de l'Entreprise des Postes et Télécommunications à réaliser un accès au réseau ADSL endéans un délai de 4 mois au maximum, quelque soit l'endroit d'installation sur le territoire national. En outre, l'EP&T dépasse ainsi la norme de qualité minimale (ISDN) d'un accès au réseau prévue dans le cadre du service universel.

La transition inévitable vers une infrastructure à large bande a nécessité des investissements importants dont la rentabilité n'est pas certaine. Ceci est dû à la dégression continue des recettes de la téléphonie fixe et à l'accélération des successions technologiques qui font que les opérateurs ont de moins en moins de temps à leur disposition pour rentabiliser une technologie. L'apparition de fournisseurs de service "*voix par Internet*" et leur récent développement spectaculaire à l'image de "*Skype*", leader mondial de ce type de service qui s'est développé à partir du Luxembourg, démontrent cette évolution.

Le Luxembourg compte fin 2004 environ 245.000 lignes d'accès au réseau de téléphonie (- 0,4%) (raccordements ISDN et analogiques) dont 69% pour des clients résidentiels et 31% pour des entreprises. Les opérateurs alternatifs exploitent quelque 51.000 (+ 5,1%) lignes avec sélection ou présélection d'un opérateur alternatif. A la fin de l'année 2004, approximativement 1% des lignes avaient été dégroupées auprès de l'opérateur historique.

De par sa taille, le marché luxembourgeois connaît un désavantage en termes d'économies d'échelle par rapport à des marchés plus étendus. En outre la concurrence sur le marché luxembourgeois de télécommunication se fait surtout au niveau des services et dans une moindre mesure au niveau des infrastructures.

Or, une multiplication des réseaux, dans des régions ou segments du marché ou une augmentation de la concurrence se justifie du point de vue économique et favorise l'innovation et le développement technologique, préalable indispensable pour attirer des nouveaux opérateurs de télécommunications.

2332 Les développements souhaitables

L'évolution inévitable du réseau vers un réseau numérique à large bande nécessite une politique d'investissement résolue rapprochant la fibre jusqu'à l'utilisateur final.

Ces efforts sont cependant très coûteux et risqués. Si l'on veut que les investissements dans les infrastructures restent à un niveau élevé, il faut que celui qui en prend le risque, puisse espérer un retour sur investissement raisonnable.

Un autre problème auquel les opérateurs se voient confrontés est celui des difficultés d'obtenir les permissions de voirie nécessaires au déploiement des infrastructures, difficultés qui portent sur:

- un enfouissement des fourreaux à partir d'une profondeur de 80 cm pouvant aller jusqu'à 4 m sous sol avec coffrage béton, engendrant des coûts d'installation de

fourreaux, se situant entre 100.000 et 200.000 EUR par km, pouvant atteindre des sommes de 1 mio. EUR par km ;

- de facto, un délai de sept ans après réfection d'une chaussée est imposé avant de pouvoir procéder à des nouveaux travaux de voirie ;
- des procédures compliquées sont à surmonter avant de pouvoir traverser une chaussée.

Le CES estime que les instances publiques (l'Administration des Ponts et Chaussées, les communes, le Fonds du rail) devraient s'engager au travers de conventions spécifiques avec les opérateurs de télécommunications, afin d'élaborer des méthodes et procédures plus souples et plus économiques pour favoriser ainsi le développement des réseaux fibres à l'intérieur du pays à l'image de la Belgique, de la France et de l'Allemagne qui mettent à la disposition des opérateurs de télécommunications les fourreaux publics. Le Centre de Ressources et de Technologies d'Information du Bâtiment (CRTI-B) pourrait utilement servir de support à une telle démarche.

De manière générale, il faut veiller à ne pas mettre en place des mesures réglementaires trop strictes sur les marchés émergents au risque de priver la collectivité de l'accès à de nouveaux services innovants à la pointe de la technologie faute d'investissements appropriés. Afin de stimuler ces investissements, il faut une réglementation simple et facile à mettre en œuvre. Par ailleurs, le cadre réglementaire doit prendre en compte les spécificités du marché luxembourgeois qui, de par sa taille, connaît un désavantage en termes d'économies d'échelle par rapport à des marchés plus étendus. Il est dès lors souhaitable que les instances réglementaires et les opérateurs se concertent au préalable afin d'identifier des solutions qui satisfont toutes les parties concernées, y compris les clients finaux.

234 Les réseaux mobiles

2341 La situation actuelle

Le marché mobile continue à croître fortement au Luxembourg et peut être considéré comme très concurrentiel. Le Luxembourg connaît la pénétration la plus élevée en Europe en matière de téléphonie mobile alors que ses prix se situent parmi les plus bas.

Le taux de pénétration mobile au Luxembourg est le plus élevé de l'EU. Le Luxembourg a en effet un taux de pénétration théorique de 150%, dû, entre autres, au nombre important de frontaliers possédant des cartes SIM d'opérateurs nationaux et aux utilisateurs de plusieurs cartes SIM d'opérateurs nationaux pour l'usage professionnel et privé.

Actuellement, trois opérateurs sont actifs sur le territoire. Parmi eux, deux peuvent se prévaloir d'un réseau de deuxième génération à couverture nationale alors que le troisième ne couvre qu'une partie du territoire. Après avoir accédé au marché en 2004 sur la base d'un accord "*roaming national*" avec l'EP&T, le troisième opérateur mobile au Luxembourg couvre maintenant 75% de la population et prévoit une couverture complète vers la fin 2006.

Bien que le Luxembourg ait commencé très tôt à développer ses réseaux de troisième génération (UMTS), il accuse un important retard dans ce domaine, ce qui est essentiellement dû aux difficultés d'obtenir les autorisations d'exploitation nécessaires pour lancer cette nouvelle génération de communications mobiles.

2342 Le problème des autorisations d'exploitation

Au cours des dernières années, les opérateurs de mobilophonie ont été confrontés à de nombreux problèmes liés à l'exploitation des antennes du réseau mobile. Les émetteurs exploités avec une puissance supérieure à 100 Watts nécessitent en effet une autorisation d'exploitation sous le régime des établissements classés (commodo/incommodo) et les dossiers soumis aux autorités compétentes (Environnement et ITM) restaient pour la plupart bloqués. Ceci est dû à une incompatibilité avec les règlements des bâtisses communales qui ne prévoient en général pas explicitement des zones où des émetteurs GSM pourraient être érigés. Il en résulte que pour certains sites les trois opérateurs mobiles du Luxembourg ont vu annulées à plusieurs reprises des autorisations commodo/incommodo ou des autorisations de construire par les juridictions.

L'ITM, et de plus en plus d'administrations communales, refusaient leurs autorisations à la construction de nouveaux sites en se référant à la lacune législative en matière d'aménagement de territoire. Cette situation mettait les opérateurs de mobilophonie dans une situation critique en ce qui concerne l'exécution des obligations découlant de leurs licences mobile 3G. Il en résulte que le Luxembourg a pris un retard de taille dans le déploiement des infrastructures de téléphonie par rapport à des opérateurs étrangers, retard qui risque de nuire sérieusement au développement économique du pays, notamment dans le cadre de l'attrait de nouvelles industries du secteur TIC vers le Luxembourg d'une part, et relatif à la stratégie de Lisbonne et au plan i2010 de la Commission européenne d'autre part.

En outre le retard du lancement des services UMTS entraîne une perte d'exploitation que les opérateurs concernés estiment à plus de 50 mio. EUR.

Pour remédier à cette situation, le gouvernement a émis au 25 janvier 2006 un plan directeur sectoriel "*stations de base pour réseaux publics de télécommunications mobiles*" qui donne aux bourgmestres la possibilité d'autoriser une antenne, même si le PAG de la commune concernée ne le prévoit pas explicitement, tout en leur permettant de définir certaines contraintes en ce qui concerne l'endroit précis de l'antenne et l'intégration dans les constructions existantes. Les opérateurs sont tenus à soumettre un plan d'intégration d'ensemble et une justification détaillée pour la nécessité de l'antenne.

Ce plan directeur tant attendu par les opérateurs devrait permettre de débloquer la paralysie en termes d'extension des réseaux de téléphonie mobile. Il est de première importance que ce plan puisse être mis en œuvre rapidement et que l'exécution se fasse dans l'esprit de ses auteurs. Ainsi, les autorités communales ne peuvent refuser l'installation d'antennes sur leur territoire qu'en se référant à des considérations purement urbanistiques. Quant aux considérations liées à la santé publique, souvent invoquées par ces derniers afin de refuser la mise en place de

telles infrastructures, celles-ci sont désormais de la seule compétence des autorités nationales.

A cet égard, il est important que la procédure prévue dans ce plan directeur sectoriel pour régulariser la situation des stations de base installées sans autorisation dans un délai de trois mois soit respectée, afin de clarifier la situation légale de ces stations de base.

Parallèlement au projet de plan directeur, une modification de la classification des émetteurs GSM dans le cadre de la loi sur les établissements classés est projetée

A cet effet, le Ministre délégué aux Communications a proposé la mise en place d'une procédure simplifiée, qui permettrait en outre un "*site sharing*" dans des conditions raisonnables.

2343 Les normes au sujet des radiations non ionisantes dues à la téléphonie mobile cellulaire

La fixation des valeurs limite des normes au sujet des radiations non ionisantes dues à la téléphonie mobile cellulaire à 3V/m est sensiblement moins élevée que la valeur de 40 V/m préconisée par la Commission européenne. Cette limitation volontaire de la part du Luxembourg implique une réduction d'énergie à laquelle les utilisateurs sont exposés d'un facteur de 200. C'est ainsi que le Luxembourg a opté en cette matière pour un système de précaution, en limitant fortement les radiations ionisantes dues à la téléphonie mobile cellulaire.

Si une telle réglementation peut être défendue en termes de considérations liées à la santé publique, il faudra néanmoins rester conscient que l'application d'un tel régime de limitation des radiations a nécessairement comme conséquence une augmentation des coûts de l'infrastructure de la téléphonie mobile. Ainsi, à terme, vu ces contraintes réglementaires, cela pourrait justifier des prix de terminaison mobile plus élevés que dans d'autres Etats-membres ayant des valeurs limites plus élevées, et donc entraîner par-là des prix de communications plus élevés.

2344 Les tarifs "*roaming*"

La Commissaire européenne à la Société de l'information a annoncé vouloir promouvoir une réelle concurrence dans le marché des communications mobiles qui, à l'heure actuelle, ferait défaut, et entend limiter les prix du ré-acheminement des appels mobiles internationaux qu'elle considère souvent comme prohibitifs.

A défaut d'une auto-régulation de la part des opérateurs, la Commissaire proposera un règlement visant à limiter les frais d'itinérance dans le secteur des communications mobiles.

Ce règlement contraindrait les opérateurs à appliquer les mêmes tarifs que ceux facturés à un abonné qui utilise le réseau d'un autre opérateur dans son pays ou à l'étranger. Il s'agirait donc d'appliquer les mêmes tarifs nationaux, qu'il s'agisse d'appels internationaux ou nationaux.

En principe ce règlement devra être adopté par la Commission européenne, avant d'être soumis au Parlement et puis au Conseil, à moins que la Commission ne décide d'appliquer l'article 86.3 du traité qui l'autorise, dans le cadre de son rôle de veiller à l'observation des règles de la concurrence, à adresser, en tant que de besoin, des directives ou décisions appropriées aux Etats membres.

Un agencement des tarifs roaming sur des prix nationaux mettrait les opérateurs luxembourgeois dans une situation extrêmement précaire.

Les prix des communications mobiles nationales facturées au Luxembourg figurent parmi les plus bas en Europe. L'application de ces tarifs pour les communications internationales aurait comme conséquence inévitable une baisse sensible de la rentabilité des opérateurs et le cas échéant, - pour faire face aux besoins d'investissements -, une majoration des tarifs nationaux à l'image de ce qui s'est récemment passé pour les tarifs des transferts de fonds dans le secteur financier soumis aux mêmes contraintes d'un prix unique pour tout l'espace communautaire.

Le tarif des communications croît avec la distance plus rapidement que leur coût d'acheminement, les appels longue distance payent pour les appels locaux; les communications d'heure creuse, dont le coût marginal est quasiment nul puisque la capacité du réseau n'est pas saturé, subventionnent les communications d'heure chargée. Dans le domaine de l'infrastructure, la péréquation géographique des tarifs implique que les raccordements en zone dense, les moins coûteux, paient pour les raccordements en zone d'habitat dispersé.

Ce système de subventions internes, imposé par des contraintes de service public telles que la péréquation géographique ou un accès garanti et abordable pour tous, sera mis en question lorsque les prix roaming devront être fixés au niveau des prix nationaux.

3 LA COHESION SOCIALE

31 Définition et portée de la notion de cohésion sociale

Il n'existe pas de définition universelle de la cohésion sociale. Dans son avis du 31 octobre 2001 sur le rôle de l'Etat, le CES avait situé la notion de cohésion sociale dans le concept plus large de la qualité de vie. Aux yeux du CES, la cohésion sociale est l'expression d'une vie en commun harmonieuse de la population résidante, aussi bien active que passive, et indépendamment de la nationalité, du statut professionnel, de l'appartenance politique ou des convictions religieuses et philosophiques.

Ainsi, le CES estime que la cohésion sociale doit porter sur les notions de moyens d'existence, de participation à la vie sociale, d'égalité des chances, de solidarité, d'accès aux droits sociaux tels que le logement¹⁴, l'emploi et la protection sociale et d'exercice des droits fondamentaux. Ces notions s'entremêlent et doivent être prises en compte ensemble pour ne pas réduire la cohésion sociale au seul combat contre la pauvreté.

Le CES se rallie à la définition plus opérationnelle retenue par le STATEC, dans sa récente publication "*Travail et cohésion sociale*", qui décrit la cohésion sociale sous son aspect dynamique comme:

" un processus permanent qui consiste à établir des valeurs communes et des objectifs communs et à offrir l'égalité des chances en se fondant sur un idéal de confiance, d'espoir et de réciprocité parmi tous les individus".

Autrement dit, la cohésion sociale est la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ses membres.

32 Méthodologie et limites dans l'appréciation de la cohésion sociale

- L'appréhension de la cohésion sociale nécessite une analyse transversale et multidimensionnelle qui se décline suivant différents domaines de la vie (emploi, revenu, santé, éducation, logement, alimentation, culture, information) et suivant différents groupes particulièrement vulnérables (migrants, minorités, enfants, personnes âgées, personnes handicapées, femmes).

Etant difficilement mesurable, la cohésion sociale est le plus souvent abordée à contrario, c'est-à-dire en décrivant ce qu'elle n'est pas. Le CES avait d'ailleurs déjà dans son avis annuel 2001 dû décrire l'inclusion sociale par son opposé, c'est-à-dire à travers l'exclusion sociale. Aussi, la mesure de la pauvreté prend, bon gré mal gré, une place centrale dans la détermination du degré de cohésion d'une société.

Mesurer la pauvreté n'est cependant pas non plus chose aisée. Tout d'abord, il existe plusieurs types de pauvreté: pauvreté d'existence, pauvreté subjective ou pauvreté monétaire pour laquelle il faut faire le choix du type de revenu à prendre en compte,

¹⁴ Le logement est analysé dans le chapitre 4 et ne sera donc abordé que sommairement dans le chapitre 3.

du seuil de pauvreté, de la période de référence du revenu et du niveau d'analyse à retenir qui peut être celui de l'individu ou celui du ménage.

- L'analyse en termes de revenu est de loin la plus répandue. Eurostat qualifie de pauvre toute personne ou ménage dont le revenu est inférieur à un certain seuil (pauvreté relative).

L'indicateur le plus utilisé par les instituts statistiques nationaux et internationaux est le taux de risque de pauvreté. Cet indicateur mesure la proportion de ménages ayant un revenu disponible net inférieur à 60% du revenu national médian qui est le revenu qui divise les ménages en deux parties égales, c'est-à-dire que 50% des ménages ont un revenu inférieur au revenu médian et 50% ont un revenu supérieur au revenu médian.

Le CES fait remarquer que le seuil de 60%, qui a été fixé de manière conventionnelle pour mesurer la pauvreté, influe largement sur les résultats obtenus et donc également sur la définition des politiques à mettre en place pour combattre la pauvreté ainsi identifiée. La mesure de la pauvreté joue donc un rôle crucial dans le ciblage et dans l'évaluation de l'efficacité des différentes politiques.

- Les limites à l'évaluation de la pauvreté proviennent essentiellement de la nature des informations accessibles. Ainsi, l'on ne dispose que du revenu provenant du travail, des transferts sociaux et des capitaux pour mesurer la pauvreté monétaire. Une évaluation des autres ressources des ménages fait défaut. La production des indicateurs de pauvreté est principalement guidée par le contenu des réglementations européennes en matière de lutte contre la pauvreté. La population cible choisie et le choix des étalons de référence ont évidemment une incidence sur les résultats.

Les deux principales sources utilisées au Luxembourg sont l'enquête sur les forces de travail (EFT) menée par le STATEC auprès de quelque 8.500 ménages privés et la base de données communautaire "*European Union Survey on Income and Living Conditions*" (EU-SILC), enquête sur le revenu et les conditions de vie menée auprès de 3.500 ménages au Luxembourg. Cette nouvelle base est construite par le Ceps/Instead et est validée par le STATEC.

Il va sans dire que les sans domicile fixe (SDF) ou les personnes résidant dans des foyers de démunis ne peuvent pas être pris en compte dans ces bases de données ce qui veut dire que l'appréhension et l'analyse de la pauvreté au Luxembourg ne sont pas exhaustives. L'étude du phénomène des SDF est laissée à l'initiative des organisations et associations de terrain, comme la CARITAS, "*Stémm vun der Strooss*", etc...

Le STATEC a indiqué dans son rapport "*Travail et cohésion sociale*"¹⁵ qu'à partir de 2007, des composantes supplémentaires seront intégrées. Il s'agit de variables servant à l'analyse de la pauvreté subjective et de la pauvreté en termes d'existence qui vont au-delà des indicateurs d'inclusion sociale de Laeken¹⁶. Le CES encourage

¹⁵http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/cahiersEconomiqes/2005/99_cohesion_sociale/index.html

¹⁶ voir annexe

l'utilisation de telles variables pour avoir une image plus complète du phénomène de la pauvreté qui dépasse les considérations strictement monétaires.

Dans ce chapitre, le CES essayera tout d'abord d'analyser le phénomène de la pauvreté monétaire au Luxembourg avant d'aborder les éléments de nature plus subjective, mais néanmoins importants pour permettre une cohésion sociale.

33 Le phénomène de la pauvreté au Luxembourg

331 Les faits saillants au niveau de la pauvreté (mesurable) au Luxembourg

Dans son rapport "*Travail et cohésion sociale*", le STATEC a fourni une multitude de données sur la situation de la pauvreté au Luxembourg mais bien que ce rapport soit très complet, il n'est pas toujours aisé de voir la portée ou la gravité de ce phénomène.

3311 Le niveau de la pauvreté

En 2004, 11,4% des résidants sont menacés par la pauvreté ce qui signifie qu'ils vivent dans un ménage ayant un revenu équivalent inférieur à 60% du revenu équivalent médian. En termes monétaires, ce seuil se situe à 16.341 EUR/an (soit 1.362 EUR/mois) pour un ménage d'une personne seule et à 34.316 EUR/an (soit 2.860 EUR/mois) pour un ménage de deux personnes avec deux enfants. L'on remarque au passage que pour une personne seule, ce seuil se situe entre le revenu minimum garanti et le salaire social minimum tout en étant plus proche de ce dernier. Ce constat reste vrai pour un ménage de deux personnes avec deux enfants pour autant que les deux personnes perçoivent le salaire social minimum.

Il faut mentionner ici que les différences relevées depuis 2001 ne sont pas significatives et peuvent être induites par des changements de la méthodologie retenue pour les calculs. Ainsi, le tableau ci-après, qui se rapporte à l'année 2001, peut être considéré comme tout à fait pertinent pour servir de base aux commentaires du CES.

Tableau 2: Les principaux indicateurs de pauvreté monétaire et d'inégalité dans l'UE15 en 2001

	EU15	BE	DK	DE	GR	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
Ratio des quintiles S80/S20	4.4	4.0	3.0	3.6	5.7	5.5	4.0	4.5	4.8	3.8	3.8	3.5	6.5	3.5	3.4	4.9
Coefficient de Gini	28	28	22	25	33	33	27	29	29	27	26	24	37	24	24	31
Seuil de risque de pauvreté - 60% du revenu annuel médian - en euros (valeurs illustratives)																
Ménage d'une personne	8 319	9 295	11 988	9 455	4 264	5 416	8 932	8 553	6 240	13 863	8 292	9 173	3 589	8 916	10 367	10 632
2 adultes et deux enfants	17 469	19 520	25 175	19 855	8 955	11 374	18 756	17 961	13 103	29 113	17 414	19 263	7 538	18 724	21 770	22 327
Taux de risque de pauvreté à différents seuils (% des personnes disposant d'un niveau de vie inférieur à une fraction du niveau de vie médian)																
40% de la médiane	5	2	2	3	8	7	4	5	8	2	4	3	6	2	2	5
50% de la médiane	9	6	4	6	14	13	9	15	13	6	6	6	13	6	5	11
60% de la médiane	15	13	10	11	20	19	15	21	19	12	11	12	20	11	9	17
70% de la médiane	23	21	29	19	28	27	23	29	27	21	19	19	28	20	17	26
Taux de risque de pauvreté avant et après transferts (seuil à 60% du revenu médian)																
Avant tout transfert	39	38	36	39	39	37	40	36	42	40	36	38	37	30	34	40
Incluant pensions	24	23	29	21	23	23	24	30	22	23	21	22	24	19	17	29
Incluant tous les transferts	15	13	10	11	20	19	15	21	19	12	11	12	20	11	9	17
Taux de risque de pauvreté par statut professionnel (seuil à 60% du revenu médian)																
Salarié	8	3	1	4	5	7	6	6	7	8	...	3	7	4	4	5
Activité indépendante	18	10	15	5	25	20	25	16	18	2	...	24	28	17	24	14
Sans emploi	38	32	23	34	39	37	39	54	51	48	23	23	38	21	19	48
Retraité	17	21	23	13	32	16	17	38	13	8	3	16	25	11	10	20
Inactif/autre	25	21	22	18	23	24	26	32	28	16	12	22	28	22	22	30
Taux de risque de pauvreté par type de ménage (seuil à 60% du revenu médian)																
1 personne	25	21	24	19	32	31	22	57	24	9	12	22	38	35	21	28
2 adultes + 2 enfants	13	11	3	7	14	22	12	17	21	16	9	7	15	5	4	12
2 adultes + 3 enfants	27	7	13	21	26	34	24	37	37	23	17	23	40	5	8	30
Taux de risque persistant de pauvreté à différents seuils																
60% de la médiane	9	7	6	5	14	10	9	13	13	9	5	7	15	6	...	10
80% de la médiane	5	3	2	3	9	6	3	7	7	3	2	3	8	2	...	5

Source: Eurostat, Statistiques en bref 18/2004

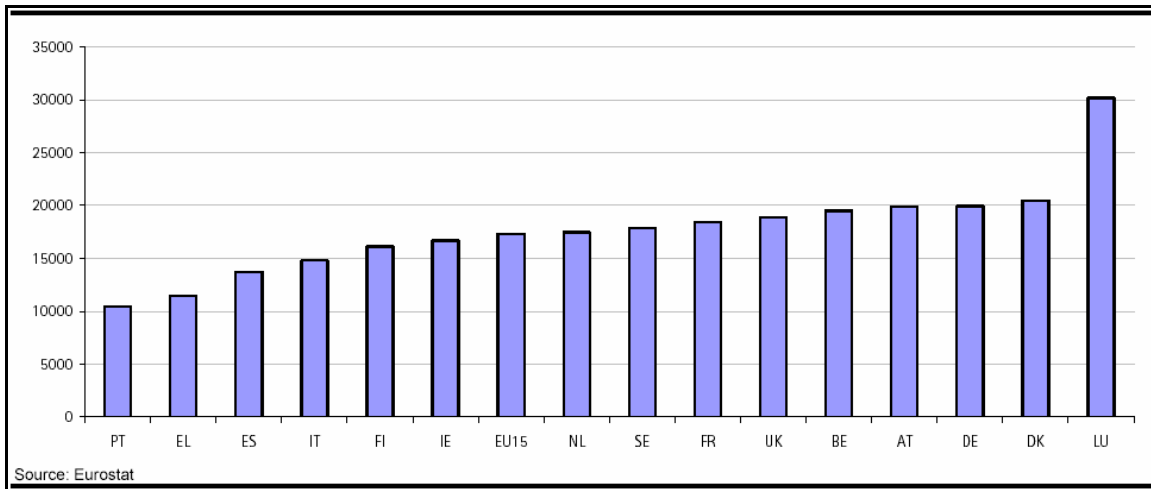
Le tableau montre, entre autres, qu'en 2001 au Luxembourg les 20% de personnes qui ont les revenus les plus élevés gagnent 3,8 fois plus que les 20% de personnes avec les revenus les plus bas. Sur le plan communautaire, cette différence est plus accentuée qu'au Luxembourg avec un multiplicateur de 4,4.

Si le Luxembourg atteint des classements respectables dans la plupart des statistiques produites, le CES s'étonne toutefois que les salariés et les sans emploi du Grand-Duché connaissent le risque de pauvreté le plus élevé de l'UE15 et demande une clarification quant aux causes de ce mauvais résultat.

On remarque également que les chiffres varient fortement selon le taux retenu par rapport à la médiane. Le choix du seuil de risque de pauvreté étant purement conventionnel, le fait de le situer à 40%, 50%, 60% ou encore 70% du revenu médian n'entraîne pas les mêmes conclusions en matière de pauvreté comme en témoignent les taux de respectivement 2%, 6%, 12% et 21% atteints à ces niveaux. S'il n'est pas étonnant que le niveau de la pauvreté est fonction du seuil retenu, la politique à mettre en place peut varier considérablement selon le cas de figure dans lequel on se place. Il apparaît en outre que le Luxembourg se place dans le peloton de tête peu importe le choix du seuil.

Les chiffres précités ne prennent cependant leur vraie dimension qu'une fois comparés en termes de pouvoir d'achat aux résultats des autres pays de l'UE.

Graphique 1: Seuil de risque de pauvreté (60% du revenu médian) pour un ménage comprenant deux adultes et deux enfants en 2001 (en SPA)



Au Luxembourg, le seuil de risque de pauvreté est de 29.113 EUR en 2001, ce qui équivaut à 30.190 standards de pouvoir d'achat (SPA)¹⁷ pour un ménage comprenant deux adultes et deux enfants contre 17.332 SPA en moyenne dans l'UE15.

Le graphique montre qu'au seuil de risque de pauvreté, le pouvoir d'achat des résidents du Luxembourg est largement supérieur à celui des autres ressortissants de l'UE dans leurs pays respectifs. La différence en faveur du Luxembourg varie de +50% de pouvoir d'achat par rapport au Danemark à +200% par rapport au Portugal.

Etant donné que le revenu médian correspond à 50.317 SPA au Luxembourg, le seuil de risque de pauvreté moyen de l'UE (égal à 17.332 SPA) correspond à seulement 34,4% de la médiane du Grand-Duché. Ainsi, l'on peut estimer qu'environ 1% à 1,5% de la population résidente a un pouvoir d'achat aussi bas que celui qui correspond au seuil de risque de pauvreté moyen de l'UE15.

Il ne faudrait cependant pas tirer des conclusions hâtives et minimiser le phénomène de la pauvreté au Luxembourg, étant donné que la pauvreté relative est considérée comme une situation de privation par rapport aux normes de bien-être qui prévalent dans la société.

¹⁷ Parités de pouvoir d'achat (PPA) et standards de pouvoir d'achat (SPA). Les PPA sont définies comme les taux de conversion qui égalisent les pouvoirs d'achat des différentes monnaies en éliminant les divergences de niveaux de prix entre les pays. Dans leur expression la plus simple, les PPA ne sont rien de plus que des rapports de prix. Le volume des agrégats économiques, resp. des revenus, en standard de pouvoir d'achat (SPA) s'obtient en divisant leur valeur originale en unités monétaires nationales par la PPA correspondante. Le SPA peut être considéré comme l'euro en termes réels. Prenons l'exemple de l'Allemagne: le PIB par habitant était de quelque 25.200 EUR en 2001. Etant donné que le niveau de prix en Allemagne se situait à l'indice 104,79 sur base d'un indice 100 pour l'Europe prise dans son ensemble, il convient de diviser le montant de 25.200 par 1,0479. Le PIB/habitant de l'Allemagne exprimé en SPA est alors de 24.050 EUR. La différence de niveau de prix ayant été éliminée, ce montant peut être valablement comparé à celui des autres pays européens dont aura déterminé le niveau de prix (comparé à la moyenne européenne) et calculé le PIB/habitant en SPA. Les revenus, resp. les dépenses de consommation, exprimés en SPA permettent donc une comparaison du pouvoir d'achat "réel" entre différents pays.

3312 Les principaux déterminants de la pauvreté

L'analyse du STATEC a révélé des disparités selon l'âge. Les plus touchés se trouvent dans la classe d'âges des 0-15 ans (17,6%), puis vient celle des 25-49 ans (11,9 %) et enfin celle des 16-24 ans (11,7%). En revanche, l'on ne remarque pas de différence entre les hommes et les femmes (11,4% contre 11,3%).

Les ménages sans enfant à charge sont moins touchés que les ménages avec enfants à charge (7,8% contre 13,9%).

De manière générale, les plus touchés par la pauvreté sont les individus qui vivent dans les familles monoparentales (20,8%) et les personnes isolées (12,5%).

En 2004, les personnes vivant dans une famille avec enfant(s) dans laquelle personne ne travaille sont dans une situation qui correspond au risque le plus élevé de pauvreté monétaire 27,4%. Avoir un emploi constitue un rempart efficace contre le risque de pauvreté car seulement 8,3 % des personnes de 16 ans et plus ayant un emploi sont menacés par la pauvreté en 2004, contre 11,5% pour la population qui n'en a pas (toutes raisons confondues: chômeur, retraité, autre). Avoir un emploi réduit donc de 38,5% le risque de pauvreté.

Par ailleurs, une intensité du travail plus forte (nombre de mois travaillés par les membres d'un ménage), diminue le risque de pauvreté. La charge des enfants joue un rôle significatif sur l'évolution du risque de pauvreté selon l'intensité au travail. Lorsque l'intensité au travail se rapproche du temps plein, le taux de risque de pauvreté monétaire chute sensiblement à 17,1%. Enfin, lorsque l'intensité du travail est maximale, le poids des enfants ne compte que marginalement et le taux de risque de pauvreté passe à 7,4%.

Pour les personnes vivant dans une famille sans enfant, une intensité partielle de travail suffit en moyenne pour diminuer sensiblement le taux de risque de pauvreté du ménage de 12,7% à 9,4% pour atteindre 5,5% si l'intensité de travail est maximale.

Le CES juge fort utile que les différents types de ménages particulièrement exposés au risque de pauvreté aient ainsi pu être identifiés mais aimerait que le STATEC pousse l'analyse plus loin et essaye de trouver les raisons pour lesquelles ces ménages se trouvent dans une situation de précarité.

332 Le lien entre la pauvreté et la croissance

Le rapport "*Travail et cohésion sociale*" du STATEC aborde également le mécanisme de percolation de l'économique vers le social. Il est en effet communément admis que la croissance économique finit par profiter à toute la société permettant ainsi de diminuer la pauvreté au travers de la création d'emplois et de l'augmentation des salaires¹⁸. Les mécanismes multiples qui transforment la croissance en un surcroît de bien-être sont cependant mal connus.

¹⁸ cf. Agenda rénové de Lisbonne.

A ce sujet, une étude de Georges Heinrich¹⁹ (2003) a mis en évidence le cercle vertueux suivant: la croissance entraîne l'augmentation de la demande de biens et services qui génère plus de rentrées fiscales qui permettront in fine d'augmenter la part des dépenses publiques à destination des pauvres.

Le calcul de l'élasticité de la pauvreté à la croissance à cependant révélé un taux assez élevé au Luxembourg²⁰ ce qui justifierait dès lors des stratégies de réduction de la pauvreté basées principalement sur la croissance. Pour la période 1985-2000, le Luxembourg présente des niveaux de pauvreté et de déprivation parmi les plus bas du monde avec un revenu disponible de 70% plus élevé que dans les régions voisines. In fine, les auteurs sont parvenus à la conclusion que le mix des politiques en faveur de la croissance et en faveur des pauvres était une mesure appropriée de réduction de la pauvreté.

En effet, la croissance des revenus des ménages permet, dans un contexte institutionnel particulier, de réduire l'écart de pauvreté. L'étude montre que dans le cas du Luxembourg, la croissance des revenus des ménages a puissamment contribué à la réduction des inégalités et qu'une progression plus modérée de ces derniers appellerait donc des politiques sociales plus ciblées.

333 L'appréciation du CES

- Les différentes sortes de pauvretés sont toutes l'expression d'une privation qui rend difficile voire impossible une participation à la vie sociale. Ces privations s'expriment un peu partout mais particulièrement dans le chômage étant donné que l'emploi est un facteur déterminant de cohésion sociale et joue plus fortement que les autres facteurs sur la réduction de la pauvreté.

Parmi les personnes en danger, beaucoup ont connu une interruption précoce de la scolarité, des problèmes liés au manque d'instruction et à l'illettrisme, au manque de confiance en soi et à l'absence de certaines aptitudes indispensables sur le marché du travail.

Dans la société luxembourgeoise, l'intégration des immigrés est un défi permanent. A la demande du Gouvernement, le CES est en train d'élaborer un avis sur l'immigration, qui intégrera également cette problématique. L'avis sera finalisé en automne 2006.

- Dans la lutte contre l'exclusion sociale, surtout des jeunes, le CES est d'avis que le développement des compétences et des qualifications est le seul moyen pour assurer l'employabilité des individus, préalable nécessaire à une ascension sociale.

A ce sujet, les benchmarks de 2004 montrent que la position du Luxembourg n'est pas toujours très bonne dans ces domaines. Ainsi, le taux moyen de jeunes quittant prématurément l'école dans l'Union européenne devrait atteindre les 10% en 2010.

¹⁹ HEINRICH, G. (2003) "More is not Necessarily Better : An Empirical Analysis of the Inequality-Growth Tradeoff Using the Luxembourg Income Study", LIS working paper n°344, mars, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, Syracuse, New-York, 13244-1020.

²⁰ Représentation comparative sur les 29 pays de la base Luxembourg Income Study, Allegrezza, et al. (2004)

La moyenne de l'UE est actuellement de 16,5% alors que le Luxembourg atteint 17,0 % (19,6% femmes et 14,4% hommes). En outre, le nombre de jeunes âgés de 22 ans ayant terminé leurs études secondaires supérieures devrait atteindre 85% en 2010. La moyenne de l'UE est de 78.8% contre 74,2% pour le Luxembourg. De même, le pourcentage d'élèves âgés de 15 ans ayant de faibles compétences en lecture devrait être réduit de 20% par rapport à l'année 2000. Le Luxembourg atteint dans ce domaine un taux de 35,1%, contre 17,2% en moyenne pour l'UE.

Au vu de ces données, il n'est pas étonnant de voir que les moins de 26 ans comptent pour 19,5% des chômeurs en décembre 2005²¹ et que 50% des chômeurs ont un niveau d'études ne dépassant pas la scolarité obligatoire (9 années d'études).

Parmi les indicateurs non-monétaires de Laeken, ceux qui couvrent le domaine de l'emploi s'attachent essentiellement à l'aspect chômage: taux de chômage de longue durée, proportion de personnes vivant dans un ménage sans emploi, part du chômage de longue durée et taux de chômage de très longue durée.

Au Luxembourg, le chômage de longue et de très longue durées²² est en train de gagner du terrain comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 3: Chômage de longue durée en pourcentage du chômage total

2002	2003	2004	2005
24,4	23,2	26,0	29,6

Source: ADEM, en mai de chaque année

Alors qu'en mai 2002, 24.4% des chômeurs inscrits étaient au chômage depuis plus de 12 mois, ils étaient quelque 30% en mai 2005.

Tableau 4: Répartition des demandeurs d'emploi par âge et durée d'inscription (décembre 2005)

Mois Age	<1 mois	1-3 mois	3-6 mois	6-9 mois	9-12 mois	>12 mois	Total	%
<26	381	674	378	115	103	423	2.074	19,5%
26-30	190	328	253	137	132	317	1.357	12,7%
31-40	333	559	514	330	256	720	2.712	25,5%
41-50	278	445	428	317	291	905	2.664	25,0%
51-60	104	192	228	199	165	867	1.755	16,5%
>60	6	13	12	8	7	45	91	0,9%
Total	1.292	2.211	1.813	1.106	954	3.277	10.653	100%
%	12,1%	20,8%	17,0%	10,4%	9,0%	30,8%	100%	

Source: ADEM, Bulletin de l'emploi (décembre 2005)

Le tableau met en évidence que 77% des personnes au chômage depuis plus de 12 mois sont âgés de plus de 30 ans et que près de 69% des moins de 26 ans sont inscrits pendant maximum 6 mois à l'ADEM. Toutefois, en comparant les chiffres du chômage de décembre 2005 à ceux relevés en décembre 2002, il apparaît que le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 26 ans étant plus de 12 mois à la

²¹ ADEM: Bulletin de l'emploi du mois de décembre 2005.

²² Sur le plan international, est considéré comme chômeur de longue durée toute personne au chômage depuis 12 mois ou plus alors qu'un chômeur de très longue durée est une personne au chômage depuis 24 mois ou plus.

recherche d'un emploi, a plus que doublé. Tel constat vaut pour presque toutes les classes d'âges; pour celle des 51 à 60 ans, le nombre a même été multiplié par 2,75.

En 2001, année de référence pour les comparaisons internationales, la part des personnes qui vivent dans un ménage sans emploi est de 8,9% et le taux de chômage de très longue durée (24 mois au moins) est de 0,2%. Au niveau européen, ces taux sont respectivement estimés à 12,2% et 2%. Si ces indicateurs permettent une comparaison européenne étant donné qu'ils ont été construits dans ce sens, il est regrettable qu'ils ne sont pas actualisés à des intervalles plus rapprochés.

Etant donné l'importance du chômage qui touche les jeunes et plus généralement tous ceux qui ont un niveau d'études très faible et compte tenu du fait qu'il existe un lien étroit entre la sous-scolarisation et à plus forte raison l'illettrisme voire l'analphabétisme et la pauvreté, le CES aimerait que le Gouvernement mette un accent particulier sur la lutte contre ces phénomènes.

S'il est vrai que les jeunes diplômés s'insèrent mieux dans l'emploi que ceux qui n'ont pas de qualification scolaire, il n'en reste pas moins que cette règle générale présente de nombreuses failles: les emplois qualifiés ayant crû beaucoup moins rapidement que les diplômés, de plus en plus de jeunes scolairement qualifiés n'accèdent pas aux emplois auxquels ils pensaient pouvoir prétendre.

Ainsi, il est de plus en plus courant que des personnes avec des qualifications bien supérieures à celles exigées, acceptent des postes et donc des salaires d'un niveau inférieur.

S'il n'existe pas de chiffres pour le Luxembourg dans ce domaine, l'exemple de la France illustre très bien l'ampleur du phénomène.

Le déclassement y est particulièrement net dans la fonction publique, où 64 % des jeunes recrutés possèdent des diplômes très supérieurs à ceux que le concours requiert normalement. C'est d'ailleurs un phénomène d'envergure européenne. Cependant, celui-ci est plus ou moins marqué selon les pays: ceux dont les systèmes de formation sont plus fortement associés au marché du travail connaissant à la fois moins de déclassement et moins de chômage.

- Aux difficultés mises en évidence ci-avant viennent s'ajouter des problèmes inhérents au logement et à l'insuffisance des revenus. De telles situations d'insécurité sont d'ailleurs souvent une cause de la détérioration de la santé.

Par ailleurs, l'état de pauvreté n'est pas nécessairement persistant et sur la période d'observation, un tiers des ménages classés pauvres arrivent à remonter la pente. La pauvreté peut donc n'être que transitoire. En conséquence, les politiques d'inclusion sociale doivent porter une attention particulière sur les deux tiers des ménages qui cumulent chroniquement des désavantages.

34 Les autres facteurs de la cohésion sociale

Les droits sociaux constituent l'un des piliers sur lequel s'est bâtie l'Europe au cours du siècle dernier à côté de la consolidation des droits de l'homme et de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux et font, à ce titre, partie intégrante du modèle sociétal européen. A l'image des droits politiques et des nouveaux droits issus de la Charte sociale, ils ont été progressivement intégrés dans les traités et les chartes antérieurs. Les pouvoirs publics ont accepté de reconnaître un ensemble minimal de droits à chaque citoyen, quel que soit son statut économique, afin que son bien-être ne dépende plus uniquement de son aptitude à assurer sa subsistance. Les politiques sociales n'ont pas seulement accru le bien-être des individus mais également contribué à forger une communauté politique et un sentiment d'identité collective. A ce titre, le CES juge utile d'accélérer le projet de loi sur la double nationalité toujours en souffrance.

Le modèle social européen, qui vise le maintien de la cohésion sociale et de la solidarité, semble quelque peu malmené, notamment par l'évolution économique. L'émergence d'une société fragmentée, au sein de laquelle de nombreuses personnes sont exclues d'une pleine participation à la vie de la nation ou sont tributaires de l'aide sociale et des services publics, constitue un formidable défi à la cohésion sociale. Dans ce contexte, l'accessibilité, le contenu et la pérennité des droits sociaux revêtent donc une importance particulière.

341 Définition et portée des droits sociaux

Il n'existe pas de définition incontestée des droits sociaux. En ce qui concerne leur contenu, la Charte sociale européenne étend les droits sociaux à la protection sociale, au logement, à l'emploi, à la santé, à l'éducation et à la non-discrimination.

Généralement, les droits sociaux impliquent un Etat actif – voire interventionniste – et se fondent sur une philosophie définissant la "*société idéale*". Ainsi, les droits sociaux résultent de l'expression d'un ensemble d'objectifs politiques qui imposent des obligations positives à l'Etat chargé notamment de prendre des mesures pour dégager des ressources, de mettre en place des services sociaux et d'assurer certaines prestations afin de protéger les vulnérables.

Dans ce contexte, le CES rappelle son avis sur le rôle de l'Etat de 2001, où il avait estimé que la mission de l'Etat devrait être

" d'éviter l'exclusion en assurant aux citoyens dans la mesure du possible une aide qui maintient les incitations à (re)trouver un emploi. L'Etat doit adopter une démarche active, c'est-à-dire venir en aide aux citoyens non seulement en les aidant d'un point de vue monétaire, mais en les accompagnant dans leur intégration dans la société et dans le monde du travail. C'est pourquoi les trappes d'inactivité doivent être évitées sans cependant mettre en question le rôle des transferts sociaux".

342 L'intégration des populations en rupture par une meilleure information

Parmi les différents types d'obstacle auxquels doivent faire face les groupes vulnérables dans l'accès au logement, les obstacles financiers sont les plus importants. Toutefois, le transfert de ressources au profit de ces groupes ne saurait se limiter au domaine financier.

L'absence quasi totale, dans certains groupes de population, des compétences minimales nécessaires pour trouver un emploi, constitue un obstacle majeur. Posséder certaines aptitudes personnelles et sociales est primordial et un rôle central revient à l'éducation, à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie étant donné qu'un niveau d'instruction insuffisant a des incidences négatives sur l'accès à certains services et prestations ainsi qu'au marché du travail.

Ce constat explique que de nombreux ayants droit ne parviennent à faire valoir leurs droits sociaux que s'ils peuvent bénéficier de conseils et d'une aide personnelle. La plupart des ONG consacrent d'ailleurs une part importante de leurs ressources à ce type d'actions. Le concept d'accompagnement répond au besoin d'une aide personnalisée prenant en compte la cause des difficultés et de l'exclusion de l'intéressé. Cet accompagnement peut être administratif, psychologique, matériel ou encore se situer au niveau de la santé de la personne.

Un autre obstacle potentiel à l'accès aux droits sociaux peut provenir d'un manque d'information et de transparence des droits eux-mêmes et des conditions d'accès à ces droits. Plus la visibilité d'un droit est grande, plus sa mise en œuvre est facilitée. Le manque de transparence peut être dû à la complexité de l'organisation des services et des prestations, des conditions d'attribution ou des procédures de demande des prestations. La fragmentation et le manque d'harmonisation entre différents services et prestations risquent d'aggraver ce problème. Ces types d'obstacles concernent à la fois les fournisseurs des services et les usagers.

Aux yeux du CES, la création d'un guichet unique regroupant l'ensemble des services pourrait constituer une solution intéressante pour répondre de façon adéquate et rapide aux besoins des ayants droit.

Des obstacles psychologiques peuvent également être source d'isolement, de marginalisation et de dévalorisation de même que la stigmatisation sociale des bénéficiaires de prestations.

Un autre obstacle possible tient à des conditions que certaines catégories de la population ne peuvent pas remplir. Dans tel cas, l'impossibilité d'obtenir une prestation ou un service peut entraîner une série de refus ou d'exclusions. La nécessité de disposer d'une adresse fixe constitue un exemple classique dans ce contexte.

Le CES donne à considérer que si les personnes concernées appartiennent souvent à des groupes vulnérables, des personnes n'étant pas typiquement qualifiées de vulnérables peuvent également se retrouver dans des situations difficiles. C'est

notamment le cas des personnes dont la situation professionnelle ou familiale (accidents de la vie, par exemple à la suite d'un divorce) change de façon importante.

35 Les orientations politiques nécessaires

351 Discordance entre la nature des dispositions et les besoins à satisfaire

Tout d'abord, il est important que les droits sociaux garantissent la prise en compte des réalités sociales, économiques et politiques contemporaines.

Souvent les droits des personnes n'évoluent pas au même rythme que les mutations dans les sociétés. Des mécanismes d'évaluation régulière des prestations devient une nécessité. En l'absence de tels mécanismes, des écarts peuvent apparaître entre les prestations fournies et la demande ou les besoins auxquels elles cherchent à répondre.

L'on assiste, en effet, actuellement à un changement de la nature des besoins fondamentaux et à l'émergence de nouveaux besoins. Dans la société actuelle fondée sur l'acquisition de connaissances et le progrès technique, on peut très facilement se retrouver marginalisé si l'on n'est pas en prise avec les moyens de communication de masse et les nouvelles technologies. De même, l'apprentissage tout au long de la vie est devenu une nécessité.

Le besoin de nouvelles catégories de droits sociaux a été reconnu par l'Union européenne dans sa récente Charte des droits fondamentaux qui mentionne des droits modernes dans des matières telles que la bioéthique et la protection des données à caractère personnel. De même, les droits culturels, les droits en matière de citoyenneté universelle ou écologique et les droits des enfants rentrent dans la catégorie des nouveaux droits récemment reconnus au niveau international. Il semble indiscutable qu'on ne puisse s'enfermer dans une catégorisation exhaustive et immuable de droits.

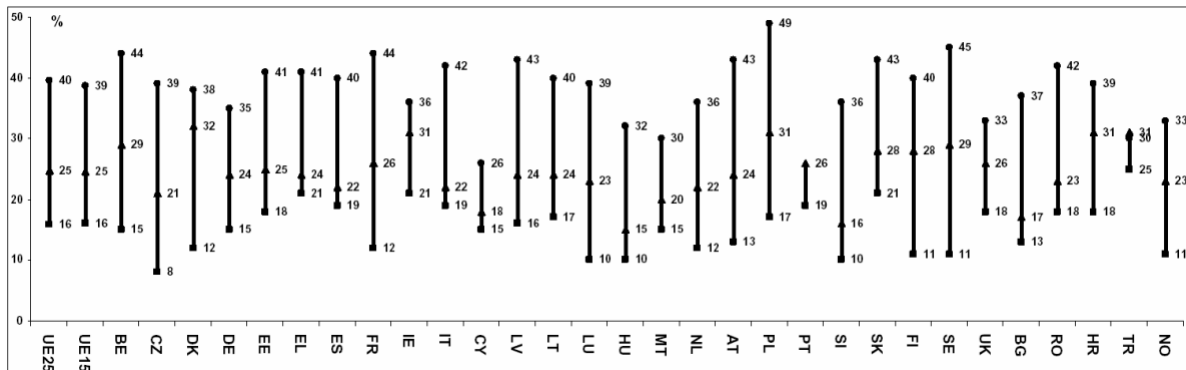
352 Vers un ciblage plus adéquat des prestations

3521 Les effets des transferts sociaux

En 2004, les transferts sociaux ont joué un rôle correcteur très significatif: en comparant les situations avant tous transferts (38,3%), après versement des pensions qui ne sont pas assimilées à des revenus primaires (22,3%) et après transferts (11,4%), la redistribution a eu pour effet de réduire substantiellement le taux de risque de pauvreté. La décroissance du taux de risque de pauvreté se remarque dans toutes les classes d'âges, mais plus particulièrement dans celle des plus de 65 ans dont le revenu est essentiellement constitué de transferts (85% avant tous transferts à 10,1% pensions incluses et à 6,0% après transferts) ainsi que dans celle des 16-64 ans (29,3%, 21,3% et 9,4%). Les jeunes de 0-15 ans ont bénéficié aussi de cet effet favorable des transferts sociaux sur leur taux de risque de pauvreté (36,4%, 34% et 17,6%).

Le graphique ci-après, qui porte sur l'année 2003, montre l'effet des transferts sociaux au Luxembourg en comparaison avec les autres pays de l'UE. Si au départ le taux de risque de pauvreté est plutôt élevé en comparaison européenne, tel n'est plus le cas après versement des pensions et le risque devient encore relativement moindre après versement des autres prestations.

Graphique 2: Taux de risque de pauvreté en 2003 avant tous transferts (en haut), après pensions (au milieu) et après tous transferts (en bas)



Source: Eurostat - Statistiques en bref 13/2005.

NB.: Données manquantes pour le taux avant tous transferts pour le Portugal.

3522 Propositions d'amélioration et de réorientation des prestations

L'Union européenne traite aujourd'hui les politiques sociales à la fois comme un facteur influant sur la production et comme un facteur productif.

Le CES est d'avis que le renforcement des droits sociaux sert à réduire les risques de perturbations politique et sociale. Vus sous cet angle, les droits sociaux atténuent les tensions sociales et contribuent au développement économique. Ils génèrent une plus-value et favorisent l'avènement de sociétés durables; condition indispensable à la viabilité de la croissance économique et au maintien de la démocratie.

S'il est difficile de juger de l'impact du PANincl. sur les phénomènes de pauvreté en général, l'on peut noter au moins que la situation n'a pas empiré. Le gouvernement n'a pas débloqué de budget particulier pour la réalisation du PANincl. au cours des cinq dernières années de sorte qu'il est difficile d'isoler dans les budgets des différents ministères la part spécifique investie pour la réalisation des mesures du PANincl. et d'identifier sa valeur ajoutée par rapport à la politique sociale en générale. Par ailleurs, le CES regrette que le PANincl. n'ait pas suscité un débat public et un débat parlementaire plus larges et fait remarquer que l'opacité du plan d'action en question pourrait bien être à la source de cette absence de débat véritable.

Le plan national devrait se référer à des objectifs précis, mesurables et spécifiques, permettant une évaluation objective. Cette approche intégrée fait défaut au PANincl. luxembourgeois qui se présente plutôt comme un ensemble de mesures juxtaposées. En pratique, l'intégration suppose la suppression des frontières, notamment administratives. Une meilleure coordination entre les différents services pourrait être utile dans ce sens.

Le CES juge essentiel que la stratégie nationale prenne en compte la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La mise en oeuvre d'une politique intégrée requiert que la pauvreté ne soit pas seulement appréhendée en termes monétaires - vision trop réductrice – mais également en termes subjectifs, de conditions d'existence (essentiellement par rapport à la situation de logement) et de contacts sociaux.

La concrétisation d'un tel processus d'évaluation devrait aboutir à un bilan sur l'efficacité des moyens utilisés par rapport aux résultats obtenus en matière de lutte contre l'exclusion, complété par une analyse d'impact des différents politiques sur la pauvreté ce qui nécessite une conception cohérente dans le processus d'élaboration de ces politiques.

Il n'est cependant pas suffisant de disposer d'une législation adéquate et de bons systèmes de prestations. Encore faut-il contrôler leur mise en oeuvre.

A ce sujet, le CES est d'avis que la manière dont les prestations et les services fonctionnent ne fait pas l'objet d'un suivi suffisant. Pour cette raison, on ignore fréquemment dans quelle mesure les services atteignent leurs objectifs déclarés. En outre, leur contribution à la satisfaction des besoins des usagers (réels ou potentiels) demeure, elle aussi, largement inconnue. Le suivi devrait donc être pris en compte dès le stade de la conception des programmes et des systèmes.

Les transferts sociaux représentent une part non négligeable du revenu disponible au Luxembourg et occupent une place centrale dans la lutte contre la pauvreté.

Pour rendre les transferts sociaux encore plus efficaces, le CES recommande de les axer davantage sur les ménages à bas revenus pour atteindre une redistribution des revenus qui soit socialement plus juste, tout en veillant à ne pas créer de nouvelles catégories sociales qui risquent de tomber dans la pauvreté.

Ainsi, le CES se prononce pour une réorientation des aides au logement²³ vers des mesures présentant davantage de sélectivité en fonction du revenu et de la fortune des bénéficiaires afin d'atteindre les plus démunis.

Le CES fait remarquer qu'une telle réorientation devrait également être envisagée pour l'ensemble des bonifications d'impôt qui coexistent dans notre système d'imposition fiscale et dont les effets redistributifs semblent bien faibles à l'heure actuelle.

Finalement, le CES préconise d'analyser l'ensemble des prestations familiales et les autres aides - comme par exemple le forfait d'éducation -, qui ne sont pas liées au revenu quant à leur finalité et l'opportunité de les lier au revenu compte tenu des incidences pour le marché du travail.

Le CES aimerait encore souligner qu'il est essentiel de connaître l'existence des trappes à inactivité et d'obtenir une vue d'ensemble aussi précise que possible des revenus primaires et secondaires et du revenu disponible net, ainsi que de leurs

²³ Voir également le chapitre sur le logement du présent avis.

interactions. Le CES réitère sa recommandation en vue de l'élaboration d'une matrice des transferts sociaux et rappelle ses propositions de l'avis sur l'impôt négatif:

" Premièrement, le CES estime qu'il y a lieu d'assurer de façon permanente une bonne articulation technique entre fiscalité directe, sécurité sociale, RMG et SSM au niveau de leur impact interactif afin d'éviter des effets de seuil ou autres comportant des effets pervers et contre-productifs pour tous, en relation, entre autres, avec le marché du travail.

Deuxièmement, le CES tient à réitérer sa proposition de faire élaborer une matrice des transferts sociaux afin d'obtenir une vue d'ensemble aussi précise que possible des revenus primaires et secondaires et du revenu disponible net.

Troisièmement, le CES, tout en réitérant sa position qu'il y a lieu de limiter au niveau de la fiscalité directe les abattements et mécanismes similaires à des domaines qui ont une véritable valeur ajoutée économique ou sociale, est d'avis qu'en principe le mécanisme du crédit d'impôt pourrait utilement remplacer celui de l'abattement sans que cependant les crédits d'impôts non utilisés ne donnent droit à un versement au contribuable."

4 LE LOGEMENT

41 Le constat – La pénurie de logements appropriés s'aggrave

En dépit des mesures prises les dernières années, la pénurie de logements appropriés s'aggrave.

Déjà en 1991, l'étude LIP, "*Untersuchungen zum Wohnungswesen in Luxemburg*" a estimé le déficit cumulé en logements à 30.800, le nombre de ménages s'élevant à cette époque à 144.686 unités et le nombre de constructions habitées²⁴ à 105.780 unités.

Le dernier recensement général de la population de 2001 a montré que le nombre de ménages a augmenté à 171.953 unités (+18,85%), tandis que le nombre de constructions habitées a progressé aussi, mais à un rythme moindre, à 119.616 unités (+13,08%).

Partant du fait que le nombre de personnes par construction habitée s'est réduit de 3,64 en 1991 à 3,61 en 2001, le CES constate que le déficit en logements s'est creusé depuis l'époque de la réalisation de l'étude LIP.

Tableau 5: Evolution du nombre de ménages et des constructions habitées

Année	Nombre de ménages (m)	Nombre de constructions habitées (c)	Différentiel	
			en unités (c – m)	en % (c/m)
1991	144.686	105.780	-38.906	-26,89%
2001	171.953	119.616	-52.337	-30,44%
Variation :	+27.267 +18,85%	+13.836 +13,08%		

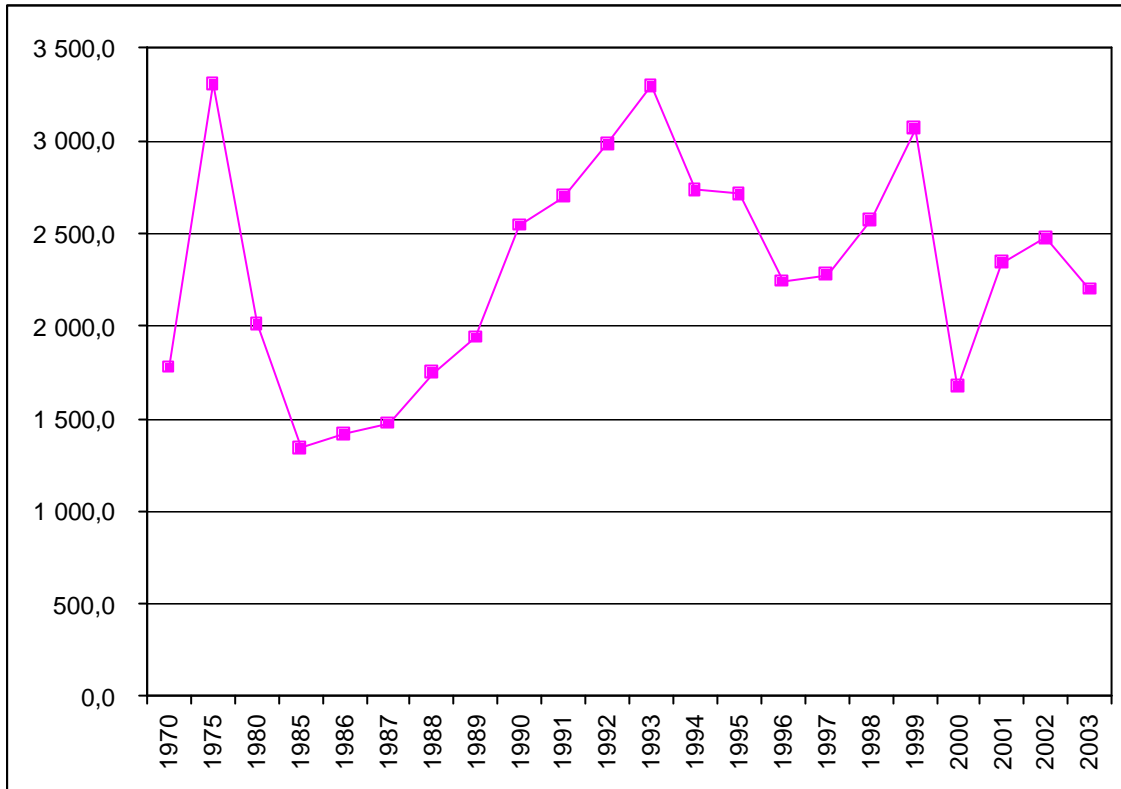
Source : STATEC - CES

Ce grave déséquilibre entre l'offre et la demande de logements s'explique par les retards de construction très importants accumulés depuis une vingtaine d'années par rapport aux besoins.

Le nombre de logements achevés par an est en effet resté nettement en-deçà du chiffre annuel de 3.200 logements qui, suivant l'étude LIP, devraient être construits pour répondre aux besoins du marché. Partant de l'hypothèse d'une population de 750.000 à l'horizon 2050, le CES, dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2002 (Partie B, chapitre 222 Logement), avait évalué à plus de 6.000 unités le nombre de nouveaux logements à réaliser annuellement, pour répondre à la fois au déficit cumulé en logements et à la nouvelle demande.

²⁴ La notion de construction habitée recouvre tout type d'immeuble habité: ferme, maison individuelle, immeuble collectif destiné à l'habitation, immeuble principalement à usage non résidentiel, hôtel, habitation de fortune, internat, foyer, maison de retraite, institution pour malades, institution religieuse, caserne, prison, et autres.

Graphique 3: Nombre de logements achevés



Source : STATEC

L'augmentation de la demande de logements s'explique essentiellement par la croissance démographique exceptionnelle due principalement à l'immigration, mais aussi par un niveau bas des taux hypothécaires, ainsi que par des évolutions socio-démographiques telles que la décohabitation des jeunes, l'augmentation de la surface habitable moyenne et surtout l'atomisation des ménages.

La pénurie de logements pousse certains ménages impécunieux à louer ou à acheter un logement vétuste qu'ils n'ont les moyens ni d'entretenir ni de réhabiliter. Ainsi près d'un ménage sur quatre (24%) vit dans un logement ne répondant pas à tous les critères d'un confort moderne (source : PSELL-3/2004, CEPS/INSTEAD, STATEC).

L'enquête PSELL-3/2004 a par ailleurs révélé que près de 7% des ménages – essentiellement des couples mariés avec des enfants – vivent dans des conditions de surpeuplement, avec plus d'une personne par pièce, voire deux, trois ou quatre personnes par pièce²⁵. A l'inverse, 25% des ménages connaissent des conditions de sous-peuplement, avec moins de 0,35 personne par pièce (source : PSELL-3/2004, CEPS/INSTEAD).

Quant à l'offre de logements, les principaux facteurs agissant en sa défaveur sont les suivants :

²⁵ Un logement est considéré comme sous-peuplé lorsque son ratio d'occupation est inférieur à 0,35 personne par pièce. A l'opposé, il est surpeuplé quand il dépasse une personne par pièce.

- mise sur le marché insuffisante de terrains constructibles;
- procédures longues et complexes en matière d'urbanisme et d'autorisation de construire;
- insécurité juridique liée aux nombreux recours contre les documents d'urbanisme et les autorisations de construire;
- réticences des responsables communaux, notamment en raison de la difficulté à faire accepter certains projets de constructions auprès des populations et en raison du financement des infrastructures et de l'extension des équipements publics;
- absence d'une gestion immobilière basée sur une stratégie à long terme;
- utilisation importante de terrains constructibles et de bâtiments à des fins non résidentielles.

Il résulte de ce déséquilibre un niveau des prix de l'immobilier tel qu'il rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages, que ce soit en location ou en propriété.

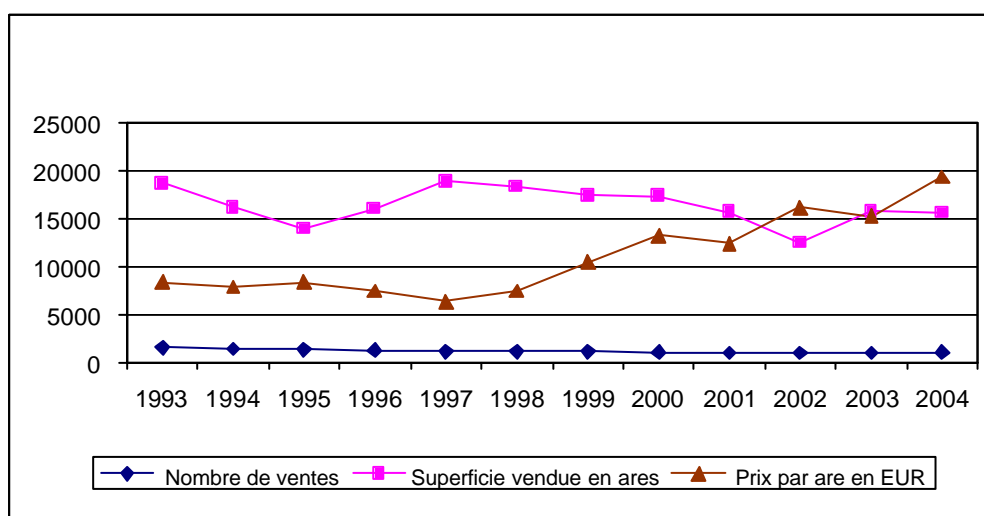
Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une évolution propre au Luxembourg, puisque dans la grande majorité des pays de l'OCDE, les prix des logements en termes réels ont fortement progressé depuis le milieu des années 90.

Outre les problèmes qu'elles font naître pour l'accès à l'habitat des personnes les plus défavorisées, les difficultés actuelles sur le marché du logement contribuent à fragiliser le pouvoir d'achat des ménages, y compris parmi les classes moyennes.

La spirale à la hausse des prix immobiliers a également rendu plus difficile l'accès à la propriété des ménages, notamment des jeunes, qui en subissent les conséquences de plein fouet au niveau du prix des terrains à bâtir.

Le graphique ci-après montre que le prix moyen par are des terrains à bâtir a augmenté de 11.000 EUR (+132%) de 1993 à 2004.

Graphique 4: Evolution des ventes des terrains à bâtir et du prix par are: 1993-2004



Source: STATEC

Depuis 2005, les prix des terrains à bâtir, loin de se stabiliser, ne cessent de croître à un rythme soutenu.

42 Le bilan des mesures prises

Le CES regrette que depuis la présentation de son avis spécifique sur les problèmes liés au logement le 7 juillet 1999, la situation sur le marché du logement ne se soit pas améliorée, bien au contraire.

Le Premier Ministre lui-même a fait le constat de l'échec de la politique de logement du Gouvernement dans sa déclaration de politique générale présentée à la Chambre des députés en date du 12 octobre 2005.²⁶

Il est manifeste que la politique du Gouvernement en matière de logement, qui jusqu'à présent se concentrait uniquement sur la demande, n'a pas réussi ni à endiguer la pénurie de logements, ni à stabiliser tant soit peu les prix.

Le CES, tout en se prononçant pour le maintien des aides à la personne liées au niveau de revenu, qui dans le passé ont eu le bienfait de permettre à un grand nombre de familles d'accéder à la propriété de leur logement²⁷, plaide pour que le Gouvernement adopte une politique volontariste de soutien de l'offre. Le marché du logement fonctionne en effet comme n'importe quel autre marché très atomisé : s'il y a abondance de l'offre, les prix vont automatiquement baisser, ou du moins rester stables.

Le CES admet que l'adoption de mesures supplémentaires destinées à stimuler l'offre de terrains à bâtir et d'habitations présuppose que la politique réussisse, le cas échéant, à dégager de nouveaux moyens financiers, ce qui ne devrait pas être chose aisée vu les impératifs actuels de rigueur budgétaire.

Le CES s'interroge sur l'opportunité de la bonification d'intérêt qui ne prend pas en compte les revenus et la situation patrimoniale des bénéficiaires tant qu'il s'agit de la première acquisition d'un logement en pleine propriété ou en usufruit. En 2004, le coût total de la bonification s'élevait à 33.738.278 EUR à charge du budget de l'Etat. Le CES se prononce pour une réorientation de cette aide vers des mesures présentant davantage de sélectivité en fonction du revenu et de la fortune des bénéficiaires.

Le CES demande qu'il soit donné suite à sa recommandation contenue dans l'avis spécifique de 1999 de fixer un objectif annuel de construction de nouvelles unités, ceci dans le but d'évaluer la politique de logement dans une approche globale et

²⁶"Ech muss éierlech zouginn datt ech mat enger gewëssener Gène iwwer de Logement schwätzen. Zanter 1991 hunn ech als Staats- a Finanzminister alles gemaach fir d'Wunnen zu Lëtzebuerg fir jiddfereen hei am Land erschwinglech ze maachen. Ech si bei deem Versuch gescheitert. Wann ech – obschon d'Zäit dofir nach laang net komm ass – haut Bilan ze zéien hätt iwwer mäi politescht Wierken, da fällt mer – dat wäert iech net wonneren – viles a wat ech gutt gemaach hunn. Mee ech fannen, an ech konsideréieren dat als ee grouse perséinlechen Echec, datt ech an der Wunnengsfro versot hunn".

²⁷ De 2000 à 2004, la part des ménages propriétaires de leur logement s'est accrue, passant de 73,88% à 75,50%. Inversement, la part des locataires a régressé de 26,12% à 24,50% (source : STATEC).

d'apprécier si une pénurie générale existe et, le cas échéant, si elle augmente ou diminue.

Pour qu'une politique centrée sur l'offre puisse atteindre toute l'efficacité voulue, une connaissance approfondie du marché du logement et de son évolution s'avère par ailleurs indispensable. Elle doit donc reposer sur du matériel statistique détaillé, complet et fiable.

L'insuffisance des statistiques disponibles, qui a déjà été relevée dans l'avis spécifique du CES de 1999 devient un véritable obstacle à l'analyse du marché du logement et empêche toute politique rationnelle. Le CES demande au gouvernement, dans le cadre de la réforme des administrations fiscales, d'améliorer sensiblement les statistiques foncières par une saisie complète et un traitement adéquat de toutes les données disponibles auprès des acteurs impliqués y compris les notaires. Les données rassemblées par l'observatoire de l'habitat, sur base d'annonces immobilières publiées, devraient être évaluées de manière à déterminer leur contenu informationnel par rapport aux données administratives centralisées par le STATEC. Une telle démarche, si elle aboutit à un indicateur validé, pourrait pallier provisoirement à l'insuffisance des statistiques foncières officielles.

S'il est vrai que les recensements décennaux de la population fournissent certaines informations sur l'inventaire global des logements existants, ces indications sont toutefois incomplètes et fournies avec une périodicité trop faible, le dernier recensement datant de 2001.

Le CES regrette que la date-limite pour l'établissement du cadastre vertical, dont la réalisation devra fournir d'autres indications sur le stock de logements, a été reportée jusqu'en 2014.

En ce qui concerne les places à bâtir, le CES approuve l'intention du Gouvernement de mettre en place un cadastre des terrains constructibles afin de mieux gérer le développement urbain.

Le CES réitère, en outre, sa recommandation de 1999 d'exploiter les résultats du recensement fiscal annuel quant à ses renseignements sur le logement afin de disposer de statistiques plus complètes, plus fiables et plus à jour, en particulier sur le stock global de logements existants, mais aussi sur les logements disparus, les logements inoccupés et les besoins en logements des personnes au niveau des revenus modestes et moyens. Le questionnaire serait le cas échéant à modifier ou à compléter suivant la pertinence des questions pour la politique du logement.

Le CES se prononce pour une réactualisation de l'étude d'ensemble sur la situation du marché du logement au Luxembourg, LIP, datant de 1991.

Quant aux mesures d'ores et déjà prises par le Gouvernement pour stimuler l'offre, à savoir le paquet de mesures fiscales introduites par la loi du 30 juillet 2002, et prolongées jusqu'en 2007, le CES estime qu'il est trop tôt pour se prononcer sur leur efficacité. Elles devraient au préalable faire l'objet d'une évaluation. L'évolution du nombre de transcriptions au Bureau des hypothèques entre 2002 et 2004 (+5,46%), comprenant certes l'ensemble des mutations immobilières, pourrait néanmoins

constituer un premier indice que des terrains à bâtir et des immeubles d'habitation supplémentaires ont été mis sur le marché (source : Administration de l'Enregistrement et des Domaines).

D'une façon générale, le CES tient à remarquer que la politique du logement ne peut être dissociée d'autres politiques sectorielles telles que la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ou la politique fiscale.

43 Les propositions

431 L'aménagement du territoire et l'aménagement communal

4311 L'aménagement du territoire

Le CES approuve la politique de l'aménagement du territoire du Gouvernement axée sur le polycentrisme et la politique de déconcentration concentrée, tels qu'ils sont définis dans le programme directeur d'aménagement du territoire et l'IVL (concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg).

Pour éviter un mitage excessif et assurer un développement équilibré du pays, les zones préférentielles d'urbanisation et les centres de développement et d'attraction devraient constituer une priorité pour le gouvernement.

Le CES se doit néanmoins d'attirer l'attention du gouvernement sur le clivage actuel qui semble exister entre les déclarations officielles et la réalité des démarches sur le terrain. Lors de sa déclaration sur l'état de la nation du 12 octobre 2005, le Premier Ministre a en effet insisté sur la nécessité d'éviter des blocages dans les domaines touchés par les plans sectoriels sans remettre en cause ces derniers quant à leur utilité.

Force est de constater cependant que l'harmonisation des différents instruments de planification avec d'autres obligations légales et d'autres politiques sectorielles n'a jusqu'à ce jour pas abouti.

C'est ainsi que le CES regrette que les différents instruments législatifs ensemble avec les politiques sectorielles (loi du 21 mai 1999 sur l'aménagement du territoire, directive 2001/42 CE sur les études d'impact, politiques pratiquées en matière d'environnement, loi du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain etc.) semblent ne pas poursuivre le but affiché visant à rendre la construction immobilière plus transparente et moins onéreuse.

Le CES se réjouit de l'intention gouvernementale d'élaborer au plus vite le plan directeur sectoriel "*logement*". Il se permet cependant d'émettre des doutes quant aux instruments choisis qui nécessitent une enveloppe financière très importante destinée au financement des infrastructures directes en amont et en aval des nouvelles zones d'habitation.

En effet, les contrats de développement et les plans de développement logement à conclure avec les communes prévoient des aides étatiques substantielles pour ces dernières en cas de création de nouvelles zones d'habitation.

Le CES demande qu'une enveloppe budgétaire suffisamment importante soit affectée à la politique du logement pour l'octroi des aides précitées.

Dans le même ordre d'idées, le CES soutient le concept du développement durable qui constitue la base nécessaire à tout développement futur du pays tout en soulignant qu'un tel développement ne doit pas se limiter à ses seuls aspects environnementaux et que le développement durable ne place pas systématiquement l'écologique au-dessus de l'économique. C'est pourquoi, le CES aimerait rappeler qu'une hiérarchisation des valeurs ne saurait se faire par le biais d'un tel concept alors que la situation tendue sur le marché du logement luxembourgeois nécessite une approche pragmatique et non pas dogmatique.

Dans ce contexte, le CES aimerait rappeler les suggestions émises dans le cadre de son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays en 2005 dans le chapitre 5324 consacré au logement qui visaient à une concrétisation voire un réaménagement des instruments de planification prévus dans l'IVL et la loi du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain et même à une simplification des démarches et procédures administratives pour satisfaire plus efficacement la demande sur le marché du logement.

Le CES se permet également de mettre en doute l'efficacité de nouvelles structures de coopération permanentes au niveau local et national en vue d'améliorer la coordination de la politique d'aménagement du territoire, alors que pareilles structures risquent de freiner les efforts à entreprendre pour augmenter l'offre de logements sur le marché.

Finalement le CES voudrait attirer l'attention du gouvernement sur la non-adéquation des différents instruments de planification entre eux. Il s'avère en effet que les plans directeurs sectoriels et les plans directeurs régionaux censés modifier les PAG communaux sont établis à une autre échelle que ces derniers, de sorte que la modification de plein droit du PAG communal peut s'avérer difficile et provoquer de nouveaux litiges qui ne feront qu'allonger les démarches administratives.

4312 L'aménagement communal

La loi du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain telle qu'elle a été modifiée ayant comme but primaire une utilisation et une gestion rationnelles du sol a nécessairement des incidences sur le logement, qui est largement tributaire des politiques d'aménagement poursuivies par le gouvernement et les communes.

S'il est incontestable pour le CES qu'une politique d'aménagement au niveau communal ne saurait se faire en dehors du cadre plus général d'un aménagement du territoire cohérent et pragmatique, il se pose néanmoins la question si les instruments de planification prévus tels que plans sectoriels, plans régionaux et autres IVL ne risquent pas d'être d'une lourdeur telle que bon nombre de projets d'envergure de toute sorte seront retardés quant à leur exécution concrète ?

Sans vouloir remettre en cause la philosophie sous-jacente au texte de la loi tendant à subordonner le PAP au PAG, le CES estime que la rédaction hermétique des articles ainsi que le cheminement administratif des dossiers sont de nature à décourager bon nombre d'investisseurs potentiels.

Il paraît évident au CES que ce formalisme administratif tel qu'il est également contenu dans la grande majorité des instruments de planification ne restera pas sans conséquences sur le prix des logements.

Dans ce contexte le CES aimerait rappeler que le gouvernement a annoncé, dans le cadre de son programme national de réforme du Grand-duché de Luxembourg, vouloir accorder une priorité à la simplification des formalités administratives et procéder à une analyse desdites procédures (LDI 14).

En introduisant les nouveaux standards surdimensionnés pour l'établissement des plans d'aménagement particulier qui constituent la base pour toute nouvelle création de logement, le gouvernement a agi à l'encontre de ses propres déclarations d'intention visant à réduire les charges administratives et à promouvoir la création de logements à des prix abordables.

Dans cet ordre d'idées, le CES insiste à ce que les procédures prévues par la loi modifiée du 19 juillet 2004 ainsi que par ses règlements d'exécution soient simplifiées et adaptées aux spécificités de l'aménagement communal.

A côté de ces considérations, le CES se doit d'attirer l'attention sur certains points plus précis de la loi du 19 juillet 2004 telle que modifiée par la suite qui risqueront d'avoir un impact sur le secteur du logement.

Ainsi, même si d'aucuns insistent sur le fait que le nombre des autorisations de construire n'a que très peu baissé depuis 2004, il n'en reste pas moins que seuls quelque 150 dossiers PAP nouveaux ont été introduits suivant la nouvelle procédure sur lesquels seule une quarantaine a été menée à bonne fin. Les nouvelles constructions entamées ou en cours d'achèvement sont toutes basées sur des PAP "*ancienne procédure*" dont quelques 700 dossiers avaient été déposés avant août 2004 et qui ont donc suivi le cours de l'ancienne procédure sous l'égide de la loi de 1937. Le CES craint que ce ralentissement abrupt des autorisations risquera, à terme, d'avoir des répercussions négatives sur le terrain.

Il échet de remarquer dans ce contexte que bon nombre de projets avisés par la commission d'aménagement n'ont jamais connu de suites au niveau des communes de sorte qu'ils n'ont jamais pu être approuvés définitivement. Ceux-ci devront donc être impérativement réintroduits dans le circuit suivant les nouvelles dispositions au cas où ils ne seraient pas définitivement approuvés jusqu'en août 2006. Inutile de préciser qu'une telle éventualité ne fera qu'aggraver encore plus la situation sur le marché du logement !

Qui plus est, la nouvelle législation, bien qu'entendant organiser la gestion du sol de la façon la plus rationnelle possible, ne permet plus aux communes de déroger à leur PAG par voie de PAP et ce même dans les cas où une telle dérogation permettrait d'atteindre les objectifs de la loi.

Au cas où une commune aimerait autoriser une construction à deux étages dans une zone classée "*faible densité*" dans son PAG, elle ne pourra plus déroger aux prescriptions graphiques et écrites de son PAG par le biais d'un PAP mais devra entamer la procédure de modification de son PAG. Pareille procédure est longue et coûteuse et il n'est pas rare que les communes essayent de répercuter les frais engendrés par la modification sur le consommateur final.

S'il est vrai qu'à partir de 2010 au plus tard les PAG "*nouvelle génération*" devraient être en vigueur, il n'en reste pas moins que pendant les années à venir le formalisme administratif et les coûts de ces adaptations ponctuelles continueront à accélérer les tensions existantes sur le marché du logement et ne sauront qu'avoir des conséquences néfastes sur le prix des logements.

Pour toutes ces raisons, le CES propose la mise en place d'une procédure simplifiée d'adaptation ponctuelle pendant la période transitoire.

A côté de ces préoccupations, le CES se demande si l'obligation faite aux seuls promoteurs privés d'être propriétaires de l'ensemble des terrains pour lesquels ils veulent faire élaborer un PAP ne risque pas de créer un déséquilibre préjudiciable à la création de logements par l'initiative privée ?

Le CES se doit également d'insister sur l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée concernant la cession gratuite de terrains jusqu'à concurrence de 25% de la surface totale respectivement le paiement d'une soulte en faveur de la commune dans le cadre de la réalisation d'un lotissement.

Si le principe même d'une cession gratuite à la commune pour contribuer à suffire aux besoins propres générés par un projet immobilier de taille tel qu'il était déjà inscrit dans la loi de 1937 peut être accepté par le CES, le recours systématique de la part de certaines communes au paiement de la soulte en lieu et place d'une cession de terrain lui semble abusif.

Le CES estime que la rédaction de l'article 34 de la loi précitée devrait être revue afin d'éviter les spéculations et interprétations divergentes à son sujet. Si le commentaire de l'article est clair et précis, l'article en lui-même peut prêter à confusion dans la pratique telle que le démontre à suffisance la circulaire interprétative que le gouvernement a dû éditer quelques mois seulement après la mise en vigueur du texte.

Si le gouvernement estime que les communes devraient bénéficier d'une plus grande autonomie dans le financement de leurs infrastructures, une adaptation au niveau des budgets communaux s'impose. Le CES propose dès lors que dans le cadre des discussions plus générales visant à réformer les finances communales ainsi que l'organisation communale en général, le gouvernement envisage la création d'un article budgétaire spécifique sur lequel seraient comptabilisées toutes les sommes que les communes toucheraient dans le cadre d'un lotissement. Ainsi, le citoyen pourrait vérifier l'utilisation desdits fonds, ce qui contribuerait à éviter ainsi qu'ils ne soient utilisés à d'autres fins.

4313 La densification de l'urbanisation et le développement durable

La croissance démographique considérable du Luxembourg rend indispensable l'adoption d'une politique d'urbanisation prioritairement orientée vers la densification et le renouvellement urbain à l'intérieur des villes et villages dans le respect du patrimoine architectural et non vers une consommation supplémentaire d'espaces verts en périphérie par une extension des périmètres constructibles. D'après le scénario adopté par l'IVL, qui constituera le fil conducteur du gouvernement en matière d'aménagement du territoire en tant qu'instrument politique de planification, les périmètres d'agglomération existants permettraient de loger au moins une population totale de 522.000 habitants.²⁸

Le développement d'îlots urbanisés isolés ainsi que la construction linéaire le long des routes principales doivent cesser au profit d'un développement concentrique des localités autour de leurs noyaux qui devraient faire l'objet d'un développement multifonctionnel pour augmenter leur attractivité comme lieu de résidence.

Le CES plaide pour une mise en œuvre d'une politique urbanistique privilégiant la réhabilitation et la modernisation des constructions existantes par le recours plus systématique à l'instrument "*zones d'assainissement*" qui favoriserait les projets de rénovation-réhabilitation urbaine.

Il est évident que les prescriptions urbanistiques des communes devront être adaptées afin d'atteindre le but préconisé.

Par ailleurs, des mesures fiscales permettant p.ex. un amortissement accéléré des projets de rénovation ainsi qu'une réorientation des aides au logement vers la réhabilitation de constructions anciennes pourraient constituer des instruments flexibles et efficaces pour atteindre les objectifs visés.

Le CES donne aussi à réfléchir que le cycle de vie d'un grand nombre d'immeubles à appartements construits au cours des dernières décennies dépassera au cours des années à venir le stade de la "*maturité*", de sorte que des réparations et assainissements importants s'imposeront dans un délai plus ou moins proche pour assurer leur habitabilité. Le CES recommande par conséquent de modifier la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis dans le sens d'obliger chaque copropriété à instaurer un fonds de réserve. Ce fonds sera alimenté par les copropriétaires et aura pour objectif d'assurer le financement des travaux d'entretien, de rénovation et d'assainissement.

Au niveau régional, la concentration de la population dans les centres de développement et d'attraction définis par l'IVL, de préférence dans les zones déjà pourvues des infrastructures et équipements nécessaires et bien desservies par les transports en commun, devrait être recherchée sans pour autant être trop coercitif pour éviter les atteintes à la propriété privée et aux libertés individuelles.

²⁸ Ce scénario repose sur un ensemble de paramètres relatifs à la taille moyenne des ménages, aux densités de population, au degré de mobilisation des terrains constructibles à des fins de logement et au potentiel de densification.

Il est par ailleurs indispensable de développer des modes de construction plus denses. Dans cet ordre d'idées, le CES propose de revoir, aux endroits où un relèvement des hauteurs maxima constructibles n'affecterait pas outre mesure l'harmonie architecturale d'un quartier, les coefficients maxima d'utilisation du sol (CMU). Ainsi, le fait d'ajouter un ou deux niveaux supplémentaires à des constructions permettrait d'augmenter la densité de la construction et de satisfaire aux exigences posées par une politique d'aménagement du territoire respectueuse des principes du développement durable en général, et de ceux relatifs à une gestion plus rationnelle des sols en particulier.

La maison pavillonnaire constituant le mode de construction le plus consommateur d'espace, de nouvelles formes de logement moins consommatrices en terrain mais attractives du point de vue social, urbanistique et environnemental tout en répondant à la typologie régionale telles que les maisons jumelées et les maisons en rangée devraient être promues.

432 L'offre de terrains et de logements privés

En vue d'une augmentation de l'offre de terrains à bâtir, le CES réitère la recommandation émise dans son avis spécifique sur le logement de 1999 d'introduire "*un impôt fort et dissuasif sur la rétention des terrains à des fins spéculatives*". Une telle mesure ne devrait cependant pas s'appliquer indistinctement aux terrains à usage agricole, ni à d'autres situations non-spéculatives.

La mise en place de cet instrument fiscal pourrait se faire par le biais de l'introduction d'un impôt spécial.

L'impôt sur la rétention de terrains à des fins spéculatives n'est toutefois pas à lui seul en mesure de réduire la pénurie de terrains à bâtir. Pour améliorer son efficacité, il doit être accompagné d'une panoplie d'autres mesures.

Le CES recommande une application systématique par les opérateurs publics du mécanisme du bail emphytéotique, qui consiste à louer le foncier pour faciliter l'accession à la propriété. Cette formule de droit réel de jouissance de longue durée d'un terrain s'avère propice et constitue un outil intéressant pour réduire de façon substantielle l'incidence terrain dans le coût total d'un logement. L'emphytéose présente aussi l'avantage que l'Etat et les communes puissent garder une influence sur le type de construction ainsi que sur la densité de l'habitat. L'un des freins à la mise en œuvre de cette technique réside probablement dans la mentalité luxembourgeoise d'être pleinement propriétaire de son logement. Pour cela, il est possible de prévoir, dans le contrat d'origine, une option d'achat du terrain au profit du preneur.

Le recours à l'instrument de l'emphytéose présuppose évidemment que les promoteurs publics, à savoir les communes, l'Etat, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché disposent d'une réserve foncière assez importante pour réaliser des projets immobiliers d'envergure.

En vue de leur permettre de constituer cette réserve foncière, le CES préconise de leur conférer un droit de préemption sur les terrains constructibles en vente.

Le CES se prononce en outre pour une mise en œuvre plus large par les communes du mécanisme de l'obligation de construire, prévu par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui permet aux communes d'ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans les zones constructibles définies par le PAG. Il est rappelé que si l'ordre n'a pas été suivi d'effet dans les trois ans, la procédure d'expropriation est entamée par la commune, soit à son propre profit, soit au profit d'un promoteur, sur la base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations.

Le CES constate que le phénomène de conversion de logements en bureaux et locaux à usage commercial a contribué à aggraver la pénurie de logements notamment sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Il donne cependant à considérer que les surfaces à usage administratif existantes sont insuffisantes pour accueillir les professions libérales et autres utilisateurs de surfaces de bureaux. Le CES recommande partant de favoriser l'aménagement de bâtiments de services fonctionnels.

433 L'offre de logements sociaux

Comme il l'avait déjà souligné dans son avis spécifique du 7 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement, le CES est d'avis que le secteur du logement aidé devra être encore développé et plus spécifiquement orienté vers le segment locatif.

Le CES est préoccupé par la situation de pénurie latente sur le marché du logement locatif à coût modéré.

Le logement social locatif s'adressant à des catégories sociales nécessiteuses et à problèmes, les projets de ce type de logement se heurtent souvent à l'opposition des pouvoirs politiques locaux craignant une hostilité trop massive de la population. Pour prendre le contre-pied de ces réticences, le CES plaide pour l'introduction d'un certain quota de logements sociaux locatifs répartis uniformément sur toutes les communes du pays. En fixant à 10% le taux de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de résidences principales, on atteindrait la même proportion de la population que celle qui est recensée statistiquement comme pauvre.

Pour éviter la formation de ghettos, les logements sociaux doivent être intégrés dans le village ou le quartier. Un moyen pour atteindre cet objectif de mixité sociale pourrait consister à imposer aux promoteurs privés un certain quota de logements sociaux pour chaque projet de lotissement. D'un autre côté, les promoteurs publics doivent veiller à ce que les projets de construction d'ensembles destinés au logement social comprennent aussi des logements privés, y compris des maisons individuelles.

Les difficultés freinant les communes à jouer un rôle plus actif dans la construction de logements sociaux résident encore dans la cherté des terrains, l'insuffisance des

services techniques et administratifs et les implications financières directes et indirectes de l'extension urbaine.

Pour augmenter encore les moyens d'action des communes, il est envisageable que l'achat de terrains puisse se faire par le biais d'un fonds national – le cas échéant identique au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat - qui fournisse une aide financière et technique aux communes. Ce fonds pourrait aussi intervenir pour l'achat et la vente de bâtiments vides.

Une assistance intercommunale, notamment par le biais de syndicats intercommunaux, ainsi que des aides étatiques allant au-delà du cadre fixé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement peuvent remédier aux difficultés susmentionnées.

De plus, il serait possible de transférer certaines tâches, notamment techniques, des communes au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat. Le cas échéant, les compétences de ce dernier doivent être étendues par voie législative. Ainsi, les communes pourraient confier la gestion des logements sociaux locatifs au Fonds. Pour que les services du Fonds puissent rapidement intervenir sur l'ensemble du territoire national, des antennes décentralisées du Fonds peuvent être créées dans les différentes régions du pays.

Il serait également possible d'étendre le champ d'action de la SNHBM dans le segment du locatif social pour lui attribuer des tâches d'assistance technique des communes. Contrairement au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, qui est établi sous forme d'établissement public, la SNHBM est organisée sous forme de société anonyme, ce qui lui confère un degré élevé de flexibilité et d'efficacité.

Il serait encore concevable de lancer un marché public pour la gestion du parc locatif des communes ou de confier cette mission à une nouvelle structure publique ou semi-publique à créer.

Même s'il estime que le logement locatif social doit constituer la première des priorités, le CES est d'avis que l'accession à la propriété ne doit pas être délaissée pour autant. L'acquisition de l'habitat en propriété peut être considéré comme un moyen d'intégration sociale et l'un des moyens pour se protéger de la pauvreté. En outre, la coexistence de différents statuts juridiques d'occupation est aussi un facteur de mixité sociale du quartier.

Le CES salue la mise en vente par les promoteurs publics de logements à des ménages modestes à des prix inférieurs aux prix du marché. Toutefois, des mesures doivent être prises pour éviter la spéculation dans le secteur des logements subventionnés.

L'attribution d'un logement social en propriété est liée à la condition que le bénéficiaire remplisse les conditions prévues pour l'octroi d'une prime de construction allouée par l'Etat. Il s'ensuit que la condition de revenu est remplie si la moyenne des revenus des trois années d'imposition précédant immédiatement l'acte de vente ne dépasse pas le plafond légal. Le CES juge ce critère inapproprié

puisqu'il peut conduire à la situation injuste que, par exemple, un jeune universitaire, faisant ses débuts dans la vie professionnelle, se voit offrir la possibilité d'acquérir un logement à prix réduit, alors que, par ailleurs, il perçoit un salaire élevé. Le CES demande qu'il soit tenu compte de la situation de revenu et de fortune de l'acquéreur au jour de la passation de l'acte de vente.

A l'instar de la France, le CES se prononce pour l'élaboration au Luxembourg d'une charte dite "*la maison à 100.000 EUR*" devant permettre à des ménages d'accéder, avec un budget limité à 100.000 EUR (au Luxembourg un budget de 150.000 EUR paraît plus adéquat), à une maison respectant des critères de qualité élevés. En France, la charte rassemble les collectivités territoriales, les professionnels de la construction et l'Etat et propose des solutions communes répondant à cette aspiration. Elle propose de mobiliser des aides publiques et de faire appel à des dispositifs juridiques innovants, de façon à atténuer l'impact de la forte hausse du prix des terrains, et à donner la possibilité aux ménages de concentrer leur effort financier sur la construction de leur maison.

Dans ce contexte, il convient de donner aux promoteurs publics de nouveaux instruments juridiques susceptibles de faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes. Ainsi, la mise en œuvre de la location-vente, sorte de contrat de location assorti d'une promesse de vente, permettrait l'acquisition d'un habitat par paiements fractionnés et sans apport initial, après une phase locative. Le loyer payé comprend un loyer de base correspondant à l'usage immédiat du logement et une sorte de surloyer correspondant à une épargne complémentaire destinée à s'imputer sur le prix d'acquisition. Si la vente ne se réalise pas, cette épargne est restituée au locataire.

5 L'AGRICULTURE

Le CES, ayant décidé de consacrer dans le présent avis, l'espace nécessaire pour un examen approfondi de l'agriculture luxembourgeoise, les développements qui vont suivre reflètent plus en détail les problèmes majeurs auxquels est confronté le secteur agricole. Il serait certainement utile d'analyser, dans un avis futur du CES, également plus en détail le secteur de la viticulture.

D'importantes incertitudes planent actuellement sur l'agriculture au niveau international, à ne citer que les négociations dans le cadre de l'OMC et celles sur les perspectives financières pour la période allant de 2007 à 2013, laissant déjà prévoir une prochaine réforme de la politique agricole commune d'ici 2009/2010.

Avec les différentes réformes de la politique agricole commune (en 1992, 2000, 2003 et probablement 2009) le cadre juridico-politique et économique a, à plusieurs reprises, changé de façon substantielle, demandant d'immenses efforts d'adaptation au secteur agricole et rendant difficile, de par les incertitudes qui persistent, une planification économique fiable à moyen terme au niveau des exploitations agricoles.

Ces réformes ont amené une baisse continue des prix aux producteurs. Les divers paiements compensatoires, liés au respect d'une multitude d'obligations et de prescriptions, ne couvrent que partiellement ces baisses de prix; leur pérennité, de surcroît, n'est nullement assurée. Par ailleurs, les prescriptions en lien avec la sécurité alimentaire et la traçabilité entraînent un coût réel supplémentaire considérable pour les exploitants sans que ceux-ci puissent répercuter ces frais sur le prix de vente.

Il s'ensuit que le niveau de revenu insuffisant continue à constituer un des problèmes majeurs du secteur agricole, le revenu agricole moyen au Luxembourg se situant en 2005 autour de 22.000 EUR par UTH (unité travail homme), avec toutefois de fortes disparités selon les exploitations. En plus, une part importante de ce revenu provient de paiements compensatoires plus ou moins précaires.

De par la taille de notre pays, sa configuration topographique et la qualité des sols, l'agriculture luxembourgeoise ne peut pas entrer en concurrence sur le marché international, ni se lancer dans une production de masse. Ce constat, fait depuis longtemps, a amené l'agriculture luxembourgeoise à s'orienter résolument vers une production de qualité, destinée à un marché régional.

La politique de qualité ainsi que les labels soit d'origine, soit de qualité, tous liés au respect d'un cahier de charges strict au niveau de la production, tout comme la diversification et la valorisation au niveau de la transformation des produits, ont permis à l'agriculture de se positionner sur le marché national et régional et continuent à constituer, face à la concurrence étrangère, un des atouts des plus importants, voire indispensables tant du secteur agricole que viticole. Aussi cette politique, orientée vers la promotion de la qualité des produits, doit-elle être résolument poursuivie et renforcée.

Face à l'évolution des marchés agricoles internationaux, face aussi aux options politiques internationales en matière agricole et des défis qui en découlent, il est indispensable que le développement structurel des exploitations se poursuive et s'intensifie pour permettre aux entreprises d'affronter à moyen et à long termes les nouvelles conditions de marché.

Une attention toute particulière doit donc revenir au développement structurel et à la reprise des exploitations agricoles. Les tendances, constatées depuis des décennies, vont nettement dans le sens d'une diminution permanente du nombre des exploitations et, en parallèle, d'un accroissement de la taille des entreprises agricoles, avec également une certaine tendance à la spécialisation de la production.

D'une part, face à la situation de revenu en agriculture et aux conditions économiques difficiles, face aussi à la multiplication des prescriptions et des obligations imposées aux agriculteurs et finalement face aux perspectives d'avenir souvent incertaines, la reprise d'un bon nombre d'exploitations n'est plus assurée. D'autre part, les charges de la reprise (foncier, bâtiments d'exploitations, cheptel) constituent un investissement financier de plus en plus lourd à supporter, grevant souvent la rentabilité des exploitations.

Par ailleurs, il y a lieu de considérer la charge de travail - de par leur taille, les exploitations agricoles luxembourgeoises se positionnent déjà actuellement dans le peloton de tête au niveau communautaire – et les difficultés pour trouver une main-d'œuvre adéquate.

Au vu des besoins en capital et en main-d'œuvre, au vu aussi d'un développement structurel harmonieux, il serait souhaitable qu'au niveau des exploitations, de nouvelles formes d'organisation, permettant de nouveaux partenariats entre exploitants ou encore l'association d'intéressés non-issus du milieu agricole, puissent être développés dans le but d'alléger à la fois la charge financière et la charge de travail, tout en assurant une meilleure reconnaissance des personnes y occupées.

Partant de l'expérience dans le domaine des quotas lait, l'on ne peut souligner suffisamment la nécessité d'entreprendre tout ce qui est possible pour limiter au mieux le commerce avec les primes uniques introduites en 2005 en application de la réforme de 2003. Si ces primes connaissaient un sort analogue aux quotas lait, entraînant un coût financier exorbitant pour les exploitations, le développement structurel en souffrirait énormément. La politique dans ces domaines doit donc être orientée résolument vers la promotion des exploitations souhaitant se développer.

Même si le lait et la production bovine resteront, au niveau national, les productions essentielles, (sans oublier le vin), il y a lieu de promouvoir efficacement et réellement d'autres productions, notamment la production porcine et la production horticole, tout comme l'utilisation non-alimentaire des produits agricoles, notamment la biomasse. A cet égard, la production d'hydrogène à partir de la biomasse²⁹ peut constituer un créneau porteur. Une intensification de la recherche dans ce domaine, en collaboration avec les centres de recherche existant dans le pays, serait certainement souhaitable. Il importerait, en tout cas, que la valorisation de la biomasse, présentant de réelles potentialités tant pour l'agriculture que pour la

²⁹ voir également chapitre 2264 du présent avis.

sylviculture, puisse se développer comme pilier économique supplémentaire pour le secteur. Dans ce sens, un cadre légal adapté et des mesures d'accompagnement adéquates devront être mis en place.

L'agriculture assure un rôle multifonctionnel, en assurant à la fois l'approvisionnement en denrées alimentaires, la sécurité alimentaire, l'occupation des sols et l'entretien des paysages et de l'environnement. Aussi la politique agricole future devra-t-elle veiller à ce que l'agriculture puisse continuer à combiner et à élargir, notamment dans le domaine de la biomasse, ses différentes fonctions.

Les politiques en matière d'environnement et d'aménagement du territoire jouent dans ce contexte un rôle considérable. En effet, outre l'utilisation des terres agricoles à des fins d'autres activités économiques, d'habitation, d'infrastructure, etc., des contraintes environnementales grèvent l'usage agricole des terres. La tendance persistante à la multiplication des zones de protection de la nature, des zones Natura 2000, des zones de compensation pèse lourdement sur l'agriculture. Une meilleure protection de la surface agricole serait certainement de mise. En tout état de cause, il faudra veiller à ce que la politique environnementale ne bloque pas un développement positif de l'agriculture.

Il est un fait que les défis futurs se posant à l'agriculture exigeront des connaissances et un savoir-faire de plus en plus larges, mais aussi des capacités de gestion de plus en plus grandes. Dans ce sens, il y a certainement lieu de réaliser les investissements nécessaires dans la formation, la formation continue et le conseil agricole. De même, la recherche-développement doit être promue, avec une attention toute particulière pour l'application pratique des résultats. A cet égard, la création d'un centre de compétences de l'agriculture pourrait constituer un atout.

Enfin, le développement des exploitations agricoles, viticoles et horticoles doit impérativement s'accompagner des développements et investissements nécessaires au niveau de l'industrie agro-alimentaire.

Il importe finalement que le plan de développement rural, à élaborer pour la période 2007-2013, tienne adéquatement compte des défis qui se posent à l'agriculture et soit orienté de sorte à donner réellement de nouvelles impulsions et perspectives au secteur agricole, afin de le renforcer comme secteur économique. Dans ce sens, les moyens financiers disponibles devraient être consacrés en priorité au renforcement des bases économiques de l'agriculture.

6 L'EVOLUTION CONJONCTURELLE

61 L'environnement économique en 2005

611 Conjoncture internationale: bonne résistance de l'activité

La conjoncture mondiale s'est montrée plus robuste que prévue. Malgré la remontée des taux directeurs (hormis ceux en Europe) et la flambée des prix pétroliers au cours de l'année 2005, l'activité économique n'a que faiblement ralenti par rapport à 2004, avec une croissance mondiale respectivement de 3,3% et de 3,9%.

Les régions les plus dynamiques ont été les pays émergents, avec l'Asie (hors Japon, +6,9%) et l'Amérique latine (+4,2%), ainsi que les Etats-Unis (+3,7%). Avec une croissance de 2,5% (contre +2,3% en 2004), le Japon commence à bénéficier des restructurations des dernières années et profite également de la proximité de la Chine.

Les pays du BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) ont à nouveau constitué un moteur important de la conjoncture mondiale. Les éléments à la base ont été le processus d'industrialisation de la Chine et de l'Inde, la structure financière assainie après les crises des années 90, l'abondance des matières premières au Brésil et en Russie.

L'Europe reste à la traîne, avec un taux de croissance du PIB décevant de 1,5% dans l'Union européenne et de 1,3% dans la zone euro. Cependant, les perspectives conjoncturelles se sont améliorées en fin d'année, notamment en Allemagne. Pour de nombreux observateurs, la plus grande économie d'Europe pourrait se situer au début d'un long processus de réformes et d'amélioration, malgré certaines décisions politiques récentes susceptibles de constituer un frein au développement économique (cf. relèvement de la TVA en 2007).

Le retour d'une croissance économique créatrice d'emplois n'est toujours pas en vue. Les marchés de l'emploi des grands pays européens n'ont pas tiré profit de la croissance conjoncturelle robuste au niveau mondial. De manière générale, il est important que les réformes structurelles et les politiques économiques visent à renforcer la confiance, contribuent à stimuler la demande intérieure et à augmenter le niveau des investissements.

612 Conjoncture luxembourgeoise: la progression des marchés financiers a soutenu l'activité

La conjoncture luxembourgeoise a été tirée principalement par le dynamisme du secteur financier, qui a bénéficié de la bonne tenue de la demande internationale de services financiers. Avec une croissance de 4,5% du PIB, l'expansion économique s'est confirmée en 2005, même si la reprise n'est pas généralisée au niveau de tous les secteurs. Les branches qui se portent le mieux sont celles qui servent la demande extérieure, tandis que celles orientées plutôt sur la demande domestique ont enregistré des résultats plus mitigés.

C'est le cas du commerce par exemple, en particulier du commerce de détail. Ce phénomène, que l'on observe également au niveau de la zone euro, est lié à la situation relativement morose du marché du travail (avec un chômage toujours en progression au Luxembourg, proche de 5% de la population active) qui déteint nettement sur le moral des consommateurs. En effet, l'année 2005 se caractérise par une baisse sensible du moral des consommateurs au Luxembourg.

Selon les données relatives au chiffre d'affaires des entreprises du commerce, le volume d'activité (chiffre d'affaires en volume) aurait progressé seulement de 0,7% au cours des 9 premiers mois de 2005, par rapport à la même période de l'année précédente (Ventes et réparation de véhicules, ventes de carburants : +1%, commerce de gros : +0,4%, commerce de détail : +1,7%). Une lueur d'espoir provient du commerce de détail, dont le chiffre d'affaires en volume aurait effectué un sursaut sur le 3^e trimestre, avec +3,4%. Par ailleurs, l'indicateur de confiance des consommateurs de la BCL est remonté fortement en janvier 2006.

Selon le STATEC,

" ces résultats encourageants ne doivent cependant pas laisser place à un optimisme forcé, ce type d'indicateur présentant souvent des évolutions assez déroutantes pour les utilisateurs. Il est ainsi encore trop tôt pour parler d'un véritable retournement de tendance et ce bon résultat demande à être confirmé par ceux des prochaines enquêtes."

Le CES partage cette analyse du STATEC quant à l'indicateur de confiance calculé par la BCL. Toujours est-il que le CES constate qu'en 2005, l'indicateur de confiance de la BCL est négativement corrélé aux statistiques de la BCL en matière des dépôts à vue auprès des institutions financières monétaires luxembourgeoises. En effet, alors que la tendance de l'indicateur de confiance des consommateurs diminue tout au long de l'année 2005, les dépôts à vue augmentent de 64,4 mia. EUR en janvier à 70,5 mia. en décembre 2005. Le CES demande aux autorités et institutions concernées d'approfondir les analyses en la matière, afin de mieux cerner les corrélations entre confiance des agents économiques et leur propension à épargner ou à investir.

Quant au secteur de la construction, la production (par jour ouvrable) est en recul pour la deuxième année consécutive. La forte chute de l'activité dans le domaine du génie civil (-9%) n'a pas pu être compensée par l'évolution - également faible - dans le bâtiment (+1,6%). Le dynamisme du côté de l'immobilier résidentiel et de la construction de logements arrive ainsi tout juste à compenser la perte de vitesse dans le domaine non-résidentiel, alors que le génie civil continue de souffrir de la dégradation de la demande depuis mi-2003.

Malgré un recul de la production sidérurgique depuis le début de 2005, l'industrie luxembourgeoise bénéficie d'une conjoncture plutôt favorable, avec une production en hausse de 5%. Les industries liées à l'énergie participent largement à cette progression, une évolution qui doit toutefois faire l'objet de réserves méthodologiques, liées à la collecte de données statistiques. Les industries des biens d'équipement ont enregistré de bonnes performances. Selon le STATEC, les branches qui ont le plus freiné la croissance de la production sont celles de la

première transformation de l'acier, production de métaux non-ferreux, fonderie, fabrication de verre, articles en verre et produits céramiques.

Les résultats enregistrés par les banques, les OPC et les compagnies d'assurance établies au Grand-Duché sont en nette progression par rapport à 2004, tant au niveau de l'activité que de l'emploi.

La somme des bilans provisoires des banques s'élève à 792.400 mio. EUR fin 2005, soit une hausse de 14% sur un an. Selon la BCL, cette progression remarquable résulte pour un quart d'un effet de change favorable, essentiellement dû à l'appréciation d'environ 10% du dollar US par rapport à l'euro. Pour le reste, les résultats bruts avant provisions, également en hausse de 14% en 2005, ont aussi profité de phénomènes conjoncturels, notamment des "*autres revenus nets*" qui sont en hausse de plus de 50%, mais qui ne sont en principe pas récurrents. Par ailleurs, les revenus sur commissions ont bien évolué (cf. bonne conjoncture boursière et développement favorable des OPC) tandis que la marge sur intérêt – poste clé des revenus – a stagné.

Le CES appelle donc à la prudence lorsqu'il s'agit d'interpréter les chiffres bruts des résultats de la place financière. Il est à noter que le processus de consolidation et de concentration va se poursuivre à l'avenir.

Le patrimoine global net des OPC a dépassé pour la première fois les 1500 mia. EUR en décembre 2005.

L'emploi dans le secteur bancaire luxembourgeois a encore progressé lors du 3ème trimestre 2005. Il enregistre une croissance de 2,2% sur un an, ce qui correspond à une création nette de 487 postes sur cette période. Les frais de personnel ont crû de 6,6% entre décembre 2004 et décembre 2005.

Concernant le secteur des assurances, les données du Commissariat aux Assurances font état d'une progression de quelque 30% des primes encaissées au cours des trois premiers trimestres 2005. Cette évolution positive est à attribuer au domaine de l'assurance-vie qui voit sa part dans le total passer de 85 à 87%.

Selon le STATEC,

" le développement favorable du secteur des assurances est à relier à celui des marchés financiers, étant donné que beaucoup de ses produits correspondent à des opportunités de placements financiers et non à une assurance de biens ou de personnes."

Le CES note par ailleurs que ces évolutions favorables ont également des effets positifs sur les services fournis principalement aux entreprises, qui connaissent une hausse de 10,8% du chiffre d'affaires et de 7,8% de l'emploi salarié en 2005 (contre respectivement +8,7% et +2,4% en 2004).

La Présidence luxembourgeoise de l'Union européenne a sans doute eu un impact sur plusieurs branches de l'économie nationale, mais le grand gagnant sur cette période restera probablement le secteur de l'Horeca, dont les résultats effectuent un net rebond au cours du 1er semestre 2005, après deux années décevantes (2003 en

particulier). Même hors "*effet présidence*", les statistiques de fréquentation touristiques témoignent d'évolutions très favorables pour l'ensemble du secteur.

Les régions qui ont le plus profité de la hausse de fréquentation sont celles du Centre, de la Moselle et du Sud. A l'inverse, le Müllerthal et les Ardennes marquent le pas, autant que la fréquentation au niveau des terrains de camping.

Le secteur des transports renoue avec la croissance d'il y a cinq ans. Après une augmentation du chiffre d'affaires en valeur de +5,2% en 2004, le premier semestre 2005 enregistre une hausse de 23% (sur les 9 premiers mois 2005), principalement sous l'effet des transports aériens de fret (+18,1% sur les 9 premiers mois) et des transports par eau (+65,1%). Selon le STATEC, ces derniers sont largement influencés par les activités du pavillon maritime luxembourgeois, sans que lesdites activités ne s'exercent sur le territoire national. Le transport de fret par train enregistre un recul prononcé, suite à la baisse structurelle de la production sidérurgique à partir de janvier 2005.

Quant aux communications, le STATEC note une décélération au niveau du chiffre d'affaires en valeur de 33,6% sur les 9 premiers mois de l'année 2005. Cette évolution s'explique principalement de la baisse des prix dans le secteur des télécommunications, sous l'effet dynamique de l'intensification de la concurrence.

Après un taux de 4,2% en 2004, le taux de chômage est marqué par un niveau record de 4,7% en 2005. La croissance annuelle de l'emploi intérieur total, de 3,2% (en nette amélioration par rapport au rythme de 2,5% enregistré en 2004), reste encore insuffisante pour absorber la hausse du nombre de chômeurs. Les heures travaillées n'ont pas accéléré en 2005. Par ailleurs, les trois quarts des nouveaux postes sont occupés par les frontaliers.

L'inflation (IPCN) a atteint 2,5% en 2005 (contre 2,2% en 2004). A côté de la flambée des prix des produits pétroliers, qui explique la majeure partie de l'inflation en 2005, les tarifs publics y ont également contribué considérablement.

En 2005, le coût salarial moyen connaît une hausse assez forte de 3,7%. Celle-ci est due, selon le STATEC, à la situation d'ensemble favorable dans deux branches, en l'occurrence les services financiers et les services aux entreprises. Dans les autres branches, hors inflation, la hausse réelle des salaires se situe, selon le STATEC, autour de 0,6%.

Le Luxembourg dégage un excédent de sa balance courante qui se chiffre - en 2005 comme en 2004 - à plus de 2 mia. EUR. Ceci assure une capacité de financement appréciable qui est avec quelque 11% du PIB une des plus élevée d'Europe. Selon le STATEC, ce résultat est essentiellement obtenu grâce au développement très favorable du secteur financier. Le solde des services financiers permet en effet de compenser à lui seul le déficit des autres balances partielles.

De manière générale, les échanges extérieurs du Luxembourg sont concentrés sur la zone euro voire sur les marchés limitrophes. Le secteur financier connaît une forte orientation à l'extérieur de la zone euro avec des connexions marquées vers les places financières suisses et britanniques. Les exportations vers les marchés

émergents comme les dix Nouveaux Etats membres de l'UE ou les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) sont également en expansion. Néanmoins, en raison de la prépondérance des échanges de biens avec les pays limitrophes, l'impact direct sur les exportations totales est limité. En raison de la spécialisation de l'économie luxembourgeoise dans les biens intermédiaires (exportés principalement vers les industries des pays voisins), les répercussions indirectes des exportations de l'UE vers l'Asie pourraient avoir des retombées favorables pour l'économie luxembourgeoise, selon le STATEC.

62 Prévisions 2006

621 Au niveau international

Il semble que les facteurs du dynamisme américain disparaissent progressivement (cf. le déficit budgétaire ne peut être indéfiniment accru, la baisse du dollar contre l'euro et le yen semble enrayée et la baisse du taux d'épargne des ménages ne saurait se prolonger). Les déséquilibres des balances courantes au niveau mondial continuent de menacer les perspectives internationales.

Au Japon et en Europe, les prémisses pour une amélioration structurelle de leurs économies sont en train de se mettre en place.

Selon la Commission européenne, la croissance économique devrait atteindre 2,2% dans l'Union européenne et 1,9% dans la zone euro. Les perspectives pour le premier semestre 2006 sont relativement bonnes et les indicateurs précurseurs pour l'activité en Europe se sont améliorés. Toujours est-il qu'une véritable reprise de la demande intérieure européenne se fait attendre.

Quant à l'inflation des prix à la consommation, elle devrait se chiffrer à 2,2%, tant dans l'Union que dans la zone euro. Ces prévisions reposent sur l'hypothèse d'une hausse modérée des prix du pétrole jusqu'à la fin de l'année, ce qui cadre avec les attentes du marché, ainsi que sur le maintien, à son niveau actuel, du taux de change euro-dollar.

622 Les prévisions relatives à l'économie luxembourgeoise

En ce qui concerne les prévisions pour l'économie luxembourgeoise, le STATEC mise sur une croissance du PIB en volume de l'ordre de 4%, sans impact positif sur le marché de l'emploi. Ainsi, le taux de chômage risque de poursuivre sa remontée.

Ceci ressort également de l'enquête Eurochambres 2006, effectuée par la Chambre de Commerce au Luxembourg au dernier trimestre 2005 : l'indicateur concernant le climat des affaires attendu, qui reflète la perception des chefs d'entreprises quant à l'environnement macroéconomique au cours des 12 mois prochains, s'est sensiblement dégradé par rapport à l'enquête précédente. Les indicateurs relatifs à l'emploi au sein des entreprises connaissent une quasi stagnation entre l'enquête Eurochambres 2006 et l'édition 2005.

Aux yeux du STATEC, la modération budgétaire pèsera sur la croissance et les stimulations expansionnistes cesseront dès 2006. A court terme, la réduction envisagée du déficit public risque d'avoir un effet négatif sur la croissance. Reste à

voir dans quelle mesure des nouvelles approches – comme les partenariats privés-publics - en matière de financement et d'exécution des investissements publics – dont le programme pluriannuel reste ambitieux – pourront engendrer une exécution des projets d'investissements plus rationnelle et moins lourde pour les finances publiques, tout en assurant des retombées positives pour les entreprises luxembourgeoises, principalement des PME/PMI.

Des incertitudes continuent à planer sur l'évolution future du moral des consommateurs et des entreprises, avec leurs effets directs sur leur propension à consommer et à investir sur le marché domestique. De même, il reste difficile de prévoir avec précision l'évolution à moyen terme du secteur financier.

Quant aux prévisions dans le secteur du commerce de détail, le CES note que, selon l'enquête conjoncturelle commune STATEC/Chambre de Commerce³⁰ du mois de janvier 2006, le chiffre d'affaires devrait légèrement augmenter au premier trimestre 2006 par rapport au dernier trimestre 2005. Entre ces deux périodes, la situation de l'emploi au sein des entreprises semble s'améliorer, tandis que les prix de vente devraient évoluer vers la hausse.

Le chiffre d'affaires au cours du 2e trimestre 2006 devrait augmenter, sans effet significatif sur l'emploi. La confiance dans l'environnement général dans ce secteur s'améliore timidement, mais reste globalement assez faible.

Dans le secteur des services, les chefs d'entreprises sont relativement optimistes. Le chiffre d'affaires devrait évoluer très favorablement au cours du 2e trimestre 2006, avec cependant un effet mitigé sur l'emploi. La confiance des chefs d'entreprises du secteur des services se situe globalement à un niveau plus élevé que celui des chefs d'entreprises du secteur du commerce de détail.

En ce qui concerne l'inflation, le STATEC prévoit un taux de l'IPCN en hausse de 2,5% en 2006 jusqu'en 2008. Les prix des transports publics subiront des hausses substantielles en 2006, tout comme l'électricité et l'eau distribuée par les communes. L'inflation sous-jacente devrait ainsi connaître une évolution inquiétante, en passant de 1,8% en 2004 et 2005 à 2,3% en 2006 et 2,5% en 2007.

Quant aux hausses de prix induites par une politique volontariste, visant un effet incitatif ou de changement comportemental de la consommation des biens naturels, le CES voudrait rendre attentif aux effets inflationnistes de cette politique et à l'éventuelle perte du pouvoir d'achat engendrée par elle. Aussi exprime-t-il ses doutes par rapport aux effets escomptés de cette politique sur le comportement des consommateurs.

³⁰ Menée trimestriellement auprès des plus grandes entreprises des branches du commerce de détail (alimentaire et non alimentaire, automobiles et réparation automobile, grandes surfaces) et des autres services (hôtellerie et restauration, transports, communications, activités immobilières, location sans opérateur, recherche et développement, services fournis principalement aux entreprises), l'enquête conjoncturelle commune STATEC/Chambre de Commerce permet de disposer dans des délais très brefs d'indicateurs pertinents sur l'évolution d'un secteur qui représente une part importante de l'activité économique et de l'emploi au Luxembourg. Les résultats commentés ne tiennent ni compte de l'inégalité des jours ouvrables, ni des effets saisonniers. Les résultats ne peuvent être purifiés de ces derniers qu'après au moins trois années complètes d'enquêtes.

La situation sur le marché du travail est inquiétante. A politique économique inchangée, il n'y aura pas de baisse de chômage avant 2008 selon le STATEC. Globalement, les créations d'emplois (de +3% en moyenne annuelle) seraient insuffisantes pour résorber le chômage, qui tournerait autour de 4,6% sur la période 2006 à 2008 (série révisée). Le CES donne à considérer que le travail intérimaire enregistre une progression forte, plus du double de celle du marché du travail normal : +7,1% en 2003, +8,6% en 2004 et entre +7,8% et +20,5% sur les trois premiers trimestres 2005.

A moyen terme, la croissance du PIB devrait converger vers quelque 4,5%, avec des impulsions provenant au début de la demande extérieure, alors que la demande intérieure prendrait le relais par la suite, aux yeux du STATEC.

Tableau 6: Prévisions macro-économiques concernant l'économie luxembourgeoise (en %)

	2005	2006	2007	2008
PIB en volume	4,5	4,0	4,2	4,5
Emploi	3,1	2,8	2,9	2,9
Taux de chômage	4,2	4,5	4,6	4,6
Inflation (IPCN)	2,5	2,6	2,4	2,4

Source: STATEC

7 LES FINANCES PUBLIQUES

71 L'analyse des exercices budgétaires récents

L'analyse qui suit trouve son fondement dans la 7^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2004-2008 notifié à la Commission européenne en novembre 2005, ainsi que dans les données communiquées à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification du mois d'avril de la dette et des déficits publics³¹.

Cette actualisation a été finalisée, comme celle de l'année précédente en concomitance avec l'élaboration du projet de budget 2006 et, compte tenu du programme prévisionnel des dépenses en capital 2005-2009, avec l'objectif d'y intégrer les conclusions politiques, qui se dégagent notamment d'une détérioration des soldes de financement en 2001 et 2005.

Dans sa déclaration gouvernementale du 4 août 2004, le gouvernement a arrêté les orientations fondamentales de la politique budgétaire pour la période législative 2004-2009, libellées comme suit :

" Au cours de la nouvelle période législative, le gouvernement veillera à maintenir la solidité actuelle des finances publiques et continuera à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme. Le gouvernement s'engage à respecter les objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêté au niveau de l'union européenne."

En vue d'atteindre ces objectifs, et face à une évolution incertaine, voire négative de certaines catégories d'impôts, le gouvernement s'est engagé à ne pas arrêter de nouvelles mesures ayant un impact important sur la croissance des dépenses de l'Etat. Le gouvernement maintiendra le niveau de la dette publique à un niveau bas, afin de ne pas accroître outre mesure les charges d'intérêt et d'amortissement. En principe, il n'envisage le recours à l'emprunt que pour financer des infrastructures dans le domaine ferroviaire et routier.

L'objectif de la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'Etat conformément aux règles du SEC95 est la détermination de la capacité ou du besoin de financement de l'Etat, information que le solde budgétaire ne fournit pas.

C'est donc à la lumière de ces directives notamment que le CES se propose d'analyser le budget voté pour l'exercice 2006.

- **Quant aux exercices 2004 et 2005**, il y a lieu de faire les observations suivantes :

L'exercice 2004 s'est soldé pour les administrations publiques par un excédant des dépenses sur les recettes de 309,4 mio. EUR, soit -1,1% du PIB.

³¹ Art 4(2), deuxième tiret du règlement modifié du Conseil 3605/93.

L'administration centrale a été déficitaire a raison de -715,9 mio. EUR, soit 2,6% du PIB. Le solde des administrations locales demeure proche de l'équilibre et la sécurité sociale a enregistré un surplus de 1,6% du PIB.

Dans ce contexte, il faut toutefois soulever que, selon les critères de Maastricht, l'Administration centrale ne comprend pas seulement le budget de l'Etat proprement dit, mais inclut, entre autres, les dépenses et recettes des fonds spéciaux d'investissement et des établissements publics.

Le budget de l'exercice 2004 a affiché un excédent avant dotations supplémentaires des fonds spéciaux d'investissement. En effet, le solde budgétaire avant affectation des plus-values de recettes s'établit à + 71 mio. EUR à la fin de l'exercice 2004.

Le déficit de l'exercice **2004** est essentiellement attribuable à deux facteurs :

" D'abord³², une réévaluation des dépenses de prestations sociales, basée sur des chiffres comptables des organismes de sécurité sociale, et un redressement des transferts entre organismes de sécurité sociale ont conduit à un ajustement des dépenses de prestations de l'ordre de 93 mio. EUR.

Ensuite, les impôts sur la production et sur les importations ont été révisés à la baisse de 47 mio. EUR. Les impôts sont enregistrés selon le concept de la caisse transactionnalisée. En vertu de ce concept, les recettes effectivement encaissées sont enregistrées au moment où l'activité économique donnant naissance à l'impôt a eu lieu. Ce principe est également d'application pour les remboursements d'impôts à des assujettis, par exemple en matière de taxe sur la valeur ajoutée. En 2005, l'administration a procédé à une série de remboursements de taxe sur la valeur ajoutée en relation avec des transactions effectuées entre 2001 et 2005. Le montant total de ces remboursements est très significatif, de l'ordre de 2% du PIB. En comptabilité budgétaire, l'impact de ces remboursements se répercute essentiellement – voire entièrement – en 2005. Par contre, dans les comptes publics établis selon le SEC95, l'impact de ces remboursements se répartit sur toute la période 2001-2005. Les remboursements d'impôts sont portés en déduction des recettes perçues l'année où la transaction a eu lieu. La révision à la baisse des impôts en 2004 résulte donc de l'application du concept de la caisse transactionnalisée aux recettes publiques.

Dans ce contexte, il convient de relever que les comptes publics sont établis selon les règles du système européen des comptes nationaux (SEC95). La classification des transactions selon le SEC95 suit une logique économique et les montants correspondants aux transactions donnant lieu à une recette ou une dépense publique sont en règle générale enregistrés à la période où la transaction a eu lieu. Or, la période dans laquelle la transaction a eu lieu et la période dans laquelle le paiement y relatif a eu lieu ne coïncident pas nécessairement. Le SEC95 se distingue donc fondamentalement de la comptabilité budgétaire, qui est une comptabilité selon le principe de l'exercice. Pour établir les comptes publics selon le SEC95, il faut disposer d'informations assez détaillées, et en tout cas plus détaillées que les informations dont on a besoin pour la comptabilité budgétaire. Les comptes publics sont continuellement mis à jour, au fur et à mesure que de nouvelles informations deviennent disponibles."

³² Extrait de la 7^{ème} actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg

En 2005, le déficit budgétaire de l'administration publique atteint 551,8 mio. EUR, soit -1,9% du PIB.

Au niveau des sous-secteurs, le solde de l'administration centrale passe de -2,6% à -3,3% du PIB en 2005. Le solde de l'administration locale devient déficitaire (-0,3% du PIB), tandis que la sécurité sociale est excédentaire (+1,7% du PIB). Le ratio entre les recettes publiques et le PIB passe de 44,6% en 2004 à 43,8% en 2005 traduisant ainsi la volonté du gouvernement de maintenir le taux des prélèvements obligatoires à un niveau peu élevé en comparaison internationale, dans une perspective de soutenir la croissance économique à moyen et long terme au travers de mesures qui relèvent du soutien de la demande et essentiellement d'une politique de l'offre.

Encore est-il qu'une vigilance accrue devra être déployée pour éviter que l'assiette fiscale ne se détériore. Il est en effet nécessaire non seulement de maîtriser les dépenses publiques, mais de maintenir également les recettes publiques à un niveau qui permette à l'Etat de réaliser des projets d'infrastructure nécessaires au développement économique, social et environnemental pour renforcer le potentiel de croissance.

Le solde de financement des administrations publiques s'est amélioré par rapport à la 7^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, entre autres, en raison d'une exécution moins rapide que prévue de certaines dépenses d'investissement, ainsi que de la révision du PIB.

Toutefois, toujours est-il que l'exercice budgétaire 2005 a été fortement hypothéqué par une série de remboursements exceptionnels en matière de taxe sur la valeur ajoutée (représentant environ 2% du PIB). Conformément au principe de la caisse transactionnalisée, ces remboursements sont imputés sur l'année au cours de laquelle la transaction donnant lieu au paiement initial de la TVA a eu lieu. Par conséquent, ces remboursements ont un impact négatif sur les soldes SEC95 des années 2001-2004, mais la plus grande partie (>1% du PIB) de ces remboursements est imputée sur l'exercice 2005.

Ces remboursements ne furent pas connus au moment de l'élaboration des prévisions de recettes publiques sous-jacentes à la précédente actualisation du programme de stabilité. Par conséquent, l'hypothèse d'une forte progression des recettes perçues au titre des impôts indirects ne s'est pas vérifiée dans les faits, et en conséquence le déficit public a augmenté. A noter qu'en 2004, les recettes perçues au titre des impôts sur la production et les importations ont progressé de 16,7% par rapport à 2003 (et ceci malgré l'imputation sur 2004 d'une partie des remboursements en matière de TVA effectués en 2005), alors qu'en 2005 la progression se situe à +7,5% par rapport à 2004.

Par ailleurs, l'effet retardé du ralentissement conjoncturel en 2001-2003 continue à se faire sentir en 2005, entraînant une stagnation du ratio entre les impôts directs et le PIB (13,9% du PIB en 2004 et 2005). En effet, les recettes provenant des deux principaux impôts sur les bénéfices des entreprises – l'impôt sur le revenu des

collectivités et l'impôt communal commercial – ne sont pas liées immédiatement aux bénéfices réalisés pendant l'exercice en cours, mais plutôt à une moyenne pondérée des bénéfices réalisés au cours des quatre à cinq derniers exercices. Ainsi, au cours de la période 2001-2003, l'impôt sur les bénéfices a contribué à stabiliser les finances publiques car les bénéfices des années fastes 1997-2000 ont été imposés. A partir de l'exercice 2004, les bénéfices moins élevés (voire les pertes) réalisés au cours de la période 2001-2003 détermineront les recettes provenant de l'impôt sur les bénéfices des entreprises. Il convient toutefois de relever qu'en 2005, cet effet négatif est en partie contrebalancé par l'évolution positive au niveau des impôts directs sur les revenus des personnes physiques.

Au vu du retard avec lequel une forte croissance ou un ralentissement conjoncturel se font sentir, l'on devrait donc pouvoir s'attendre dans les années à venir à une nouvelle augmentation des recettes provenant des deux principaux impôts sur les bénéfices des entreprises en raison de la bonne croissance économique prévue pour les années 2006-2008 (suivant la 7^e actualisation du programme de stabilité et de croissance). Toutefois, cette évolution des recettes reste incertaine.

Le budget voté en date du 23 décembre 2005 **pour l'exercice 2006** présente un excédent des dépenses sur les recettes de quelque 300 mio. EUR.

La récente communication dans le cadre de la notification de la dette et des déficits publics prévoit pour l'exercice 2006 un déficit de l'administration publique de -528,3 mio. EUR, soit -1,7 % du PIB, soit une amélioration par rapport à 2005 de l'ordre de 0,2%.

Au niveau des sous-secteurs, le déficit de l'administration centrale atteindra 3,6%, soit une aggravation du déficit de 0,3% par rapport à 2005. La situation budgétaire des administrations locales restera équilibrée. Celle de la sécurité sociale continuera à être excédentaire, notamment à raison des transferts de l'administration centrale à la sécurité sociale (>9% du PIB en 2005). Il est prévu que le solde de la sécurité sociale s'améliorera de 1,7% du PIB à 1,9% du PIB en 2006.

Au niveau des recettes publiques, le ratio entre les recettes et le PIB passe de 44,7% du PIB en 2005 à 44,5% en 2006, soit une légère diminution de l'ordre de 0,2% du PIB. En termes nominaux, les recettes augmentent de 6,5% par rapport à 2005.

Le budget 2006 prévoit un ralentissement dans l'évolution des impôts sur la production et les importations. Exprimées en pour cent du PIB, ces recettes diminuent de 14,7% en 2005 à 13,7% en 2006. Cette estimation est prudente, mais elle reflète également une meilleure prise en compte du phénomène des remboursements exceptionnels de TVA.

Tableau 7: Situation budgétaire des administrations publiques

unité: mio. EUR

	2000 compte général	2001 compte général	2002 compte général	2003 compte général	2004 compte provisoire	2005 estimé	2006 projeté	2007*	2008*
Administration publique en % du PIB	1294 6.1%	1337 6.1%	476.9 2.0%	47 0.2%	-309.4 -1.1%	-551.8 -1.9%	-528.3 -1.7%	-321 -1.0%	-61 -0.2%
Administration centrale en % du PIB	614 2.9%	635 2.9%	-106.1 -0.4%	-408.9 -1.6%	-715.9 -2.6%	-951.6 -3.3%	-1111.8 -3.6%	-923 -3.0%	-718 -2.1%
Administration locales en % du PIB	115 0.5%	34 0.2%	28.2 0.1%	-6.5 0.0%	-19.6 -0.1%	-79.8 -0.3%	0.9 0.0%	-6 0.0%	-3 0.0%
Sécurité sociale en % du PIB	566 2.7%	668 3.0%	554.8 2.3%	462.4 1.8%	426.1 1.6%	479.7 1.7%	582.5 1.9%	608 2.0%	660 2.0%
Dette publique brute en % du PIB	6.6%	6.7%	6.5%	6.3%	6.6%	6.2%	7.9%	9.9%	10.2%

Source : IGF avril 2006

* suivant la 7^e actualisation du programme de stabilité et de croissance

72 Les recommandations du CES

Le CES tient à rappeler un certain nombre de finalités et d'orientations en matière de finances publiques, qui devraient pouvoir guider le gouvernement dans le sens d'une plus grande sélectivité et efficacité des dépenses publiques.

Les réserves de l'Etat sont en train de s'épuiser et la croissance économique est retournée à son taux de croissance potentiel.

Pour un certain nombre de projets d'investissements de grande envergure, le recours à l'emprunt est justifié dans la mesure où ces projets augmenteront à terme le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise.

Le CES voudrait mettre en garde qu'une croissance volontariste du total des dépenses publiques nettement au-delà de la croissance du PIB nominal, telle qu'observée ces quatre derniers exercices, ne saurait être qualifiée de soutenable à long terme. L'exécution du budget 2005 semble cependant mieux maîtrisée et le déphasage entre croissance économique et recettes fiscales peut conduire à une augmentation de ces dernières.

Malgré une croissance réelle du PIB de 4,0% en 2004 et de 4,5% en 2005, le solde de financement de l'administration publique continue à se détériorer significativement en passant de -1.1% du PIB en 2004 à -1.9% en 2005. Le solde de financement de l'Etat central passe de -2.6% à -3.3% du PIB entre 2004 et 2005. Malgré une croissance soutenue en 2006 de l'ordre de 4,4%, le solde de l'administration publique reste déficitaire avec -1,7% du PIB en 2006.

Le CES invite le Gouvernement à mettre en œuvre des mesures d'assainissement des finances publiques ayant pour objet d'éviter un déficit persistant. La stratégie de consolidation budgétaire élaborée par le Gouvernement doit avoir comme objectif fondamental d'identifier et de corriger les causes sous-jacentes de l'apparition du déficit budgétaire actuel afin d'éviter pour le futur un déficit structurel des finances

publiques. Une telle analyse devrait porter tant sur la structure et l'évolution des recettes que sur celles des dépenses.

Le CES note que la Commission européenne, dans son évaluation du 1^{er} février 2006 du PSC actualisé, décrit l'ajustement budgétaire du Luxembourg comme étant axé sur les dépenses publiques et qu'une réduction de la part des dépenses publiques devrait avoir lieu dans les dépenses courantes, et plus particulièrement dans la consommation publique et les transferts sociaux.³³

S'agissant notamment des transferts sociaux, dont l'évolution a été plus dynamique que celle du PIB ces dernières années, le CES donne pourtant à considérer que ceux-ci représentent une proportion du PIB inférieure à celle des nos pays voisins et principaux partenaires économiques, sachant que les dépenses sociales sont fortement fiscalisées. Le CES approuve expressément la participation de l'Etat au financement de la sécurité sociale permettant un allègement sensible des charges sociales des entreprises, facteur de compétitivité non négligeable. Dans ce contexte, le CES renvoie à ses réflexions développées dans le chapitre sur la cohésion sociale où il préconise un meilleur ciblage des transferts sociaux.

Le Gouvernement devra assurer la pérennité des finances publiques à long terme, d'ici 2025 à 2030. Il devra développer une stratégie pour améliorer la qualité des finances publiques par la réorientation des budgets envers les dépenses qui favorisent la croissance économique à long terme. Le Gouvernement devra également étudier les implications pour la politique budgétaire résultant de la précarité et de la mobilité de certaines bases fiscales afin de minimiser les conséquences négatives à court, moyen et long termes de la volatilité des recettes publiques. Dans ce contexte les objectifs environnementaux contractés dans le cadre des accords de Kyoto représentent un défi tout particulier pour les finances publiques luxembourgeoises.

Par ailleurs le CES voudrait rappeler l'importance d'une utilisation plus rationnelle des ressources humaines existantes tout en soulignant la nécessité de doter les administrations fiscales d'une structure de direction et de personnel adéquats. Le CES appuie fortement l'initiative prise par le Gouvernement issu des élections gouvernementales de 2004 visant à renforcer la coopération entre administrations fiscales, un régime fiscal efficient nécessitant des administrations fiscales efficaces.

Selon l'évaluation technique de la Commission européenne du programme de stabilité et de croissance 2005-2008, en matière de soutenabilité des finances publiques, le Luxembourg connaît un risque moyen en ce qui concerne les

³³ "The budgetary adjustment planned by the programme is expenditure based, as total government expenditure is projected to decline by 2.5 percentage points of GDP over the period while the revenue ratio should decrease by 0.4 percentage point of GDP. The reduction in the expenditure ratio should mostly occur in current expenditure, especially in collective government consumption and in social transfers."

Evaluation du 1^{er} février 2006 par la Commission européenne du PSC actualisé, p.3

projections budgétaires compte tenu du vieillissement démographique³⁴. Voilà pourquoi le CES estime qu'en matière de réserves du régime général de pension, l'équilibre financier devrait être maintenu, y compris l'alimentation continue de la réserve. Il lui paraît particulièrement important d'exploiter toutes les pistes qui pourraient garantir une bonne rentabilité des réserves placées de l'assurance pension. Par ailleurs, il préconise de profiter de la situation favorable actuelle pour accélérer les réflexions sur les moyens à mettre en oeuvre pour assurer la pérennisation du système de sécurité sociale luxembourgeois. De même, le Gouvernement devra, en parallèle, faire des efforts pour permettre à davantage de personnes de participer à la vie active, notamment des femmes et des personnes âgées.

73 Le programme pluriannuel des investissements de l'Etat 2005-2009

Le CES salue l'existence d'une programmation pluriannuelle des dépenses d'investissements d'ici 2009.

Dans la déclaration gouvernementale d'août 2004, le gouvernement s'est engagé à élaborer une programmation financière pluriannuelle pour le court terme et le moyen terme sur base d'objectifs clairement définis en maintenant toutefois les crédits budgétaires à un niveau élevé.

Le CES note à ce stade la prise de conscience accrue de l'importance de l'analyse du suivi des projets d'investissements réalisés et à réaliser, y inclus un examen détaillé des frais de fonctionnement subséquents, ce qui doit permettre de mieux apprécier la fiabilité des projections et, en dernière analyse, l'exécution d'après les budgets retenus des différents projets d'investissements. Toujours est-il qu'il faudra une réelle volonté politique en faveur d'une standardisation notamment dans le domaine de la construction des établissements scolaires.

Cette analyse devient urgente à la lumière de l'observation des avoirs des principaux fonds spéciaux en fin d'exercice sur la période 2005-2009, passant de 1.244 mio. EUR à -420,3 mio. EUR, si tous les investissements programmés sont effectivement réalisés. Le CES rappelle également que ces dépenses devront également à l'avenir couvrir les besoins vitaux en infrastructures du pays, sans verser dans la somptuosité.

Le CES reste toujours d'avis que le financement des grands projets d'investissement, bénéficiant non seulement aux générations actuelles, mais surtout **aussi** aux générations futures, doit pouvoir se faire dans des proportions raisonnables par l'emprunt, surtout que le niveau de la dette est toujours peu

³⁴ "With regard to the sustainability of public finances, Luxembourg appears to be at medium risk on grounds of the projected budgetary costs of ageing populations. The current level of contribute to partly alleviate the risk to public finances sustainability. However, Luxembourg has experienced, over the last two decades, a period of exceptionally strong employment growth which will progressively translate into a similar increase in the number of pensioners and into a large increase in pension expenditure. While it contributes significantly to public finances sustainability, the current size of pension fund assets will not be sufficient and, as recognised by the programme, some changes in the pensions schemes will prove necessary at some point to contain future increase in public expenditure and reduce the risk to long-term sustainability."

Evaluation du 1^{er} février 2006 par la Commission européenne du PSC actualisé, p.4

important, dans le plein respect toutefois des principes et objectifs établis dans le programme de stabilité et de croissance du Luxembourg. Toutefois, les décisions et la gestion de la dette publique doivent continuer d'être centralisées, afin d'éviter tout dérapage.

Dans ce contexte, le CES note que pour certains projets d'investissements d'envergure, comme la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, la construction de la nouvelle aérogare ou encore la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg, le gouvernement a opté pour un financement par le biais d'entités ayant une personnalité juridique distincte de l'Etat.

Comme le financement de ces investissements est assuré par le recours à l'emprunt bancaire et que ces organismes bénéficient à cet effet d'une garantie étatique, soit directe, soit locative, il importe d'insister sur la nécessité d'assurer un suivi des engagements et obligations encourus par l'Etat, tant sur le plan de l'endettement global que sur celui de la gestion des remboursements respectifs et de leur échelonnement dans le temps.

En ce qui concerne la réalisation d'investissements publics au moyen des "*public-private partnerships-(ppp)*", le CES salue le fait que le ministre du Budget a annoncé que cette forme de coopération entre le public et le privé sera d'abord soumise à une évaluation via un projet-pilote avant que le Gouvernement ne se lance définitivement dans cette voie.

Certaines expériences étrangères ont en effet révélé que les partenariats public-privé ne constituent pas une recette miracle. Il faudra notamment veiller à ce que, en fin de compte, les coûts ne dépassent pas les montants que les autorités publiques auraient eu à payer si elles avaient opté pour un marché classique.

Il convient d'autre part d'évaluer si l'option de partenariat présente une plus-value réelle par rapport à d'autres options.

En outre, il faut de toute façon s'assurer que les petites et moyennes entreprises luxembourgeoises ne soient pas évincées de ces partenariats.

Le besoin de financement des fonds d'investissements pourrait apparaître pour la première fois en fin d'exercice 2009, alors que ni tous les projets nécessaires et déjà entamés ne pourront être achevés à cette date, ni l'exercice 2009 ne constituera l'aboutissement de tous les travaux d'investissements publics vitaux nécessaires pour couvrir les besoins d'une population en pleine expansion, sans parler des retards accusés, notamment en matière d'infrastructures scolaires et de transports.

Quant aux priorités retenues par le gouvernement en matière de dépenses en capital, le CES approuve celles-ci de façon générale, mais surtout:

- les investissements visant à améliorer directement la productivité des activités économiques, à savoir les zones industrielles, commerciales et artisanales, les infrastructures en énergie et de transports, soit 2.363 mio. EUR;
- les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue, soit 1.314 mio. EUR;

- les investissements à caractère social qui répondent aux nécessités de l'évolution démographique et notamment la construction de maisons de soins et l'adaptation sélective de l'infrastructure hospitalière dans le respect d'une planification adéquate à l'échelle nationale, voire de la Grande Région, soit 1.218 mio. EUR;
- les investissements en matière d'environnement, soit 610 mio. EUR;
- la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location, soit 231 mio. EUR.

Le total de ces cinq priorités se chiffre à 6.009 mio. EUR, soit 67% du total des dépenses d'investissements de la période concernée.

Tableau 8: Programme pluriannuel: 2005-2009 - Evolution des recettes totales des fonds spéciaux inscrits au budget en capital

Fonds spéciaux	(en mio. EUR)				
	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds pour la gestion de l'eau	10,0	15,0	35,0	65,0	80,0
Fonds pour les infrastruct. socio-familiales	53,3	60,5	61,6	64,4	75,0
Fonds des investissements hospitaliers	37,0	33,0	35,0	41,6	43,3
Fonds pour la protection de l'environnement	4,5	7,0	10,0	17,0	20,0
Fonds pour les mécanismes de Kyoto	5,0	10,0	15,0	20,0	20,0
Fonds d'orientation pour l'agriculture	29,5	29,5	32,0	34,0	32,0
Fonds des routes	110,0	110,0	130,0	160,0	180,0
Fonds d'investissements publics administratifs	10,0	38,0	43,0	60,0	60,0
Fonds d'investissements publics scolaires	45,0	50,0	60,0	70,0	70,0
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	6,5	6,5	15,0	20,0	20,0
Fonds pour la loi de garantie	8,4	13,6	21,7	26,9	27,1
Fonds du rail	155,7	153,4	208,3	227,4	248,2
Fonds des raccord.ferrov. internationaux	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Total	501,9	564,5	709,6	854,2	928,5

Source: IGF

Note: y compris les recettes d'emprunts au profit du fonds des routes (100 mio. par an pour la période 2005 à 2009), ainsi que les recettes d'emprunts du fonds du rail (100 mio. par an pour la période 2005-2009)

Tableau 9: Programme pluriannuel: 2005-2009 - Evolution des dépenses totales des fonds spéciaux inscrits au budget en capital

	(en mio. EUR)				
Fonds spéciaux	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds pour la gestion de l'eau	35,0	50,0	75,0	80,0	85,0
Fonds pour les infrastruct. socio-familiales	90,3	115,8	110,7	91,3	81,3
Fonds des investissements hospitaliers	121,0	120,1	86,8	85,3	80,8
Fonds pour la protection de l'environnement	27,5	23,3	27,5	24,0	20,3
Fonds pour les mécanismes de Kyoto	5,0	10,0	15,0	20,0	20,0
Fonds d'orientation pour l'agriculture	32,0	35,0	35,1	33,6	32,2
Fonds des routes	80,1	137,4	161,4	176,6	162,6
Fonds d'investissements publics administratifs	112,6	115,1	113,3	130,7	125,2
Fonds d'investissements publics scolaires	83,8	100,0	139,4	177,2	192,1
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	11,9	24,9	39,3	37,7	29,7
Fonds pour la loi de garantie	53,9	54,2	102,3	86,9	87,2
Fonds du rail	79,8	171,1	240,4	285,1	296,3
Fonds des raccord.ferrov. internationaux	40,0	15,0	0,0	0,0	0,0
Total	785,7	992,5	1 168,8	1 253,0	1 239,8

Source: IGF

Tableau 10: Programme pluriannuel: 2005-2009 - Evolution de l'avoir des fonds spéciaux inscrits au budget en capital

Fonds spéciaux	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds pour la gestion de l'eau	90,5	55,5	15,5	0,5	-4,5
Fonds pour les infrastruct. socio-familiales	124,0	68,7	19,6	-7,4	-13,6
Fonds des investissements hospitaliers	196,2	109,1	57,3	13,6	-23,9
Fonds pour la protection de l'environnement	38,4	22,0	4,6	-2,4	-2,6
Fonds pour les mécanismes de Kyoto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fonds d'orientation pour l'agriculture	14,5	9,0	5,9	6,3	6,0
Fonds des routes	92,5	65,1	33,7	17,1	34,5
Fonds d'investissements publics administratifs	99,1	22,0	-48,3	-118,9	-184,1
Fonds d'investissements publics scolaires	216,4	166,4	87,0	-20,2	-142,3
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	60,9	42,5	18,2	0,5	-9,2
Fonds pour la loi de garantie	103,7	63,1	-17,5	-77,5	-137,7
Fonds du rail	192,8	175,1	143,0	85,3	37,2
Fonds des raccord.ferrov. internationaux	15,0	5,0	10,0	15,0	20,0
Total *	1 243,9	803,4	328,8	-88,2	-420,3

Source: IGF

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Marianne Nati-Stoffel

Raymond Hencks

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 6 avril 2006

ANNEXE: INDICATEURS DE LAEKEN

Indicateurs de Laeken

Indicateurs primaires

1. Taux de risque de pauvreté, seuil fixé à 60% du revenu national médian équivalent
2. Inégalité de répartition des revenus (rapport interquintile de revenu)
3. Taux de risque persistant de pauvreté - seuil fixé à 60% du revenu médian équivalent
4. Ecart médian relatif de risque de pauvreté
5. Cohésion régionale (coef. de var. du taux d'emploi, NUTS 23)
6. Taux de chômage de longue durée
7. Personnes vivant dans des ménages sans emploi
8. Jeunes ayant quitté prématurément l'école et ne poursuivant ni étude ni formation
9. Espérance de vie à la naissance
10. Auto-évaluation de l'état de santé par niveau de revenus

Indicateurs secondaires

11. Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté
12. Taux de risque de pauvreté, seuil fixé à un point du temps
13. Taux de risque de pauvreté, avant transferts
14. Inégalité de répartition des revenus (indicateur de GINI)
15. Taux de risque persistant de pauvreté - seuil fixé à 50% du revenu médian équivalent
16. Part du chômage de longue durée
17. Taux de chômage de très de longue durée
18. Personnes à faible niveau d'études