



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/BUDG. (88)

## LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE DU PAYS

1988

A V I S  
=====

LUXEMBOURG, LE 18 MARS 1988

S O M M A I R E

Page:

I. L'INTRODUCTION .....	1
II. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES .....	2
1. LE CONTEXTE CONJONCTUREL ET STRUCTUREL .....	2
11. Le contexte mondial.....	2
12. Le contexte luxembourgeois.....	4
121. La situation et l'évolution conjoncturelles.	4
122. Les perspectives d'avenir.....	5
2. LA MAITRISE DES DEFIS STRUCTURELS .....	8
21. Le renforcement de la compétitivité des entre- prises.....	8
211. La fiscalité.....	8
212. L'assouplissement du cadre réglementaire....	9
213. L'accès aux sources de financement.....	10
214. Les coûts .....	11
2141. Les salaires et les charges sociales..	11
2142. L'énergie.....	12
2143. L'environnement.....	12
22. L'amélioration de l'encadrement économique.....	13
23. Les investissements matériels et humains.....	16
III. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES .....	20
1. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI .....	20
11. L'encouragement de l'emploi des femmes.....	21
12. La formation professionnelle.....	23

121. Le cycle d'observation et d'orientation.....	24
122. La bipartition de l'examen de fin d'appren- tissage.....	28
123. L'introduction d'une qualification partielle.....	29
124. La nouvelle formation de technicien.....	30
125. Le "test d'aptitudes" à l'entrée du cycle supérieur .....	33
126. La coordination de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 relative à l'apprentissage et de la loi du 21 mai 1979 portant 1. organi- sation de la formation professionnelle et de l'enseignement technique, 2. organisation de la formation professionnelle continue.....	33
13. La réforme du fonds pour l'emploi.....	34
14. L'amélioration des conditions de rémunération et de travail.....	35
15. Les relations et l'organisation du travail.....	36
2. LA POLITIQUE FAMILIALE.....	39
21. L'environnement familial.....	39
22. Le travail à temps partiel.....	41
23. Les prestations familiales.....	42
24. Le troisième âge.....	44
3. LA SECURITE SOCIALE.....	46
31. L'assurance pension.....	46
311. L'évolution récente.....	46
3111. Les régimes contributifs.....	46
3112. Les régimes non-contributifs.....	49

312. Les prévisions à moyen et à long terme.....	50
313. Les problèmes structurels.....	51
3131. Le défi démographique.....	51
3132. La dualité des régimes d'assurance pension.....	52
3133. La recherche de voies permettant de maintenir les transferts sociaux dans des limites acceptables.....	55
31331. La réduction du taux moyen de remplacement.....	57
31332. L'augmentation de l'âge moyen à la retraite.....	58
32. L'assurance maladie-maternité.....	60
321. Les prestations en espèces.....	63
322. Les prestations en nature.....	64
IV. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES .....	68
1. L'INTRODUCTION: RAISONS ET LIMITES D'UN REEXAMEN DU ROLE DU SECTEUR PUBLIC.....	68
2. LE CONSTAT.....	69
21. L'évolution globale.....	69
22. L'évolution de la structure des recettes et des dépenses publiques.....	70
3. LES FACTEURS EXPLICATIFS.....	72
31. Les dépenses de consommation .....	72
32. Les dépenses d'investissement .....	73
33. Les transferts relatifs à la protection sociale..	74

34. Les transferts aux entreprises .....	76
35. Les opérations des communes .....	77
36. Les transferts aux Communautés européennes .....	78
4. L'EVOLUTION ET LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES...	79
5. LES REFORMES A ENTREPRENDRE.....	81
51. Les dépenses de consommation .....	81
52. Les dépenses d'investissement .....	82
53. Les transferts relatifs à la protection sociale .	83
54. Les subventions aux entreprises et aux ménages...	85
55. La réforme des finances communales .....	86
6. LA CONCLUSION .....	87
V. LES CONSIDERATIONS FINALES .....	89

Annexe: Le rôle du Secteur Public dans l'économie luxembourgeoise.

## I L'INTRODUCTION

- En se référant à l'article 2, paragraphe 2 de sa loi modifiée du 21 mars 1966, le Conseil Economique et Social émet chaque année, au cours du premier trimestre, un avis sur la situation économique, financière et sociale du pays.

C'est à dessein que le Conseil Economique et Social a opté, dans le cadre du présent avis, pour une approche à moyen terme, en analysant les problèmes structurels qui se posent par rapport au développement de l'économie et de la société luxembourgeoise.

- En ce qui concerne plus particulièrement les problèmes structurels relatifs à la sécurité sociale et aux finances publiques, le Conseil Economique et Social a passé en revue une série de voies possibles pour la recherche de solutions éventuelles. Ces différentes voies sont présentées de manière ordonnée d'après l'importance que le Conseil Economique et Social y attache.

Néanmoins, le Conseil Economique et Social a développé les considérations afférentes, compte tenu de la réserve formelle que les problèmes et les voies esquissés, en ces matières, ne préjugent pas l'approche des différentes organisations socio-professionnelles quant aux solutions susceptibles d'être envisagées.

- Aussi, dans les chapitres suivants, le Conseil Economique et Social soumet-il, aux responsables politiques, des réflexions et des propositions auxquelles les partenaires sociaux ont pu se rallier afin d'orienter la politique gouvernementale en fonction des impératifs économiques et financiers et des préoccupations sociales.

## II. L'ÉVOLUTION ET LA POLITIQUE ÉCONOMIQUES

### 1. LE CONTEXTE CONJONCTUREL ET STRUCTUREL

#### 11. Le contexte mondial

Suite à la persistance des déséquilibres économiques mondiaux, de l'instabilité monétaire et de l'endettement inquiétant de nombreux pays, la croissance de l'économie mondiale en 1987 a été décevante. Si les prévisions économiques avancées en automne étaient encore empreintes d'un optimisme modéré, elles ont dû être corrigées vers le bas à la suite de la crise financière et monétaire grave qui a été révélée par la chute brutale des cours de bourse le 19 octobre 1987.

Depuis 1982 l'administration américaine avait stimulé la demande par des réductions d'impôt et par l'augmentation des dépenses budgétaires, tout en maintenant par une politique monétaire restrictive les taux d'intérêt à un niveau élevé pour attirer les capitaux nécessaires à la couverture des déficits budgétaire et commercial. Elle avait ainsi contribué à relancer l'économie mondiale. La rupture de cette tendance à la hausse de la demande et parallèlement de celle du dollar, était inévitable.

Différents facteurs ont fini par assombrir les perspectives de croissance et d'emploi dans les pays industrialisés parmi lesquels le déficit persistant de la balance courante américaine, l'absence d'une volonté politique suffisante pour réduire le déficit budgétaire et les désaccords entre les principaux pays industrialisés au sujet de la politique économique et monétaire à poursuivre.

Par ailleurs, la baisse substantielle du dollar assortie d'une menace américaine de laisser la monnaie internationale se déprécier encore davantage a amélioré sensiblement la compétitivité internationale de l'économie des Etats-Unis sans avoir pour autant provoqué, jusqu'à présent, un net revirement de sa balance commerciale.

Il est, par ailleurs, intéressant de noter que le déficit commercial américain en 1987 - la situation n'est guère différente pour les années précédentes - correspond à 85 % des surplús additionnés des économies du Japon et de l'Allemagne. Les déséquilibres constatés au niveau de l'économie mondiale ainsi que cette évidence que ce sont notamment les déficits commerciaux des Etats-Unis des dernières années qui ont lubrifié les économies européennes, devraient amener l'Europe à poursuivre une politique coordonnée de croissance économique.

En effet, l'Europe est restée confrontée à un taux de chômage plus élevé ainsi qu'à un taux de croissance économique inférieur à ceux des Etats-Unis. Vu que le rétablissement très rapide de l'équilibre de la balance courante des Etats-Unis, par une diminution de la demande, risque d'aboutir à une récession provoquant de nouveaux déséquilibres, l'Europe devrait s'efforcer (par une politique d'expansion coordonnée), à améliorer ses perspectives de croissance économique et à sortir de la situation de sous-emploi. Sinon, les conséquences issues de la situation économique aux Etats-Unis pourraient prendre les développements suivants:

- Les Etats-Unis seront obligés de pratiquer, d'une part, une politique déflationniste à travers une réduction des dépenses budgétaires afin de résorber le déficit budgétaire et de laisser, d'autre part, le dollar continuer à se déprécier.

- La combinaison de ces deux politiques se traduira par une régression des importations américaines suite à la réduction de la demande et à l'augmentation des prix à l'importation. Quant aux exportations des Etats-Unis, elles auront tendance à croître du fait de l'amélioration de la compétitivité extérieure des entreprises américaines.

- La réduction du prix des actifs financiers, en pesant sur les liquidités des ménages, augmentera l'effet de régression des dépenses de consommation d'abord et, en affectant les liquidités des entreprises, causera ensuite une diminution des investissements déjà hésitants à la suite du pessimisme des prévisions de croissance de la demande. Le commerce mondial qui a connu en 1987 une assez forte croissance de 4% en volume aura donc tendance à se rétrécir et à se répartir différemment à l'avenir.

- Ceci étant, il reste encore à savoir dans quelle mesure les pays contractants des négociations de l'Uruguay-Round réussiront à surmonter les tendances protectionnistes pouvant se faire jour, pour donner néanmoins un nouvel élan aux échanges mondi-



aux. En outre, l'agriculture ayant été incluse dans les négociations de Punta del Este, et celles-ci allant de pair avec les nouvelles orientations de la PAC, des répercussions négatives sur l'économie agricole en Europe ainsi que sur la situation économique en général ne sont pas à exclure.

## 12. Le contexte luxembourgeois

### 121. La situation et l'évolution conjoncturelles

Quant à l'économie luxembourgeoise, elle a moins bien évolué en 1987 qu'en 1986, même si les performances en matière de plein emploi et de stabilité des prix restent des meilleures en Europe. En effet, le STATEC constate dans sa note trimestrielle no. 4/87 de février 1988 que le PIB enregistre une croissance de 2% en 1987 contre 3,2% en 1986. Le net infléchissement de tendance s'explique par le ralentissement de la demande étrangère, la chute du dollar ainsi que par la résurgence des problèmes sectoriels.

L'activité industrielle a fléchi de 1,6%. Le recul le plus sensible de la production a été enregistré avec 9,5% dans la sidérurgie.

On a également assisté à une inflexion de la production hors sidérurgie, dont l'expansion en 1987 n'a plus été que de 1,9% contre 7,6% en 1986. La ventilation par branche fait apparaître:

- une baisse de la construction mécanique, électrique et électronique;
- un ralentissement de la production dans l'industrie chimique;
- une inflexion à la baisse de l'activité de l'industrie du caoutchouc;
- la poursuite de la croissance dans les secteurs de la transformation des métaux non ferreux, de la fabrication de matériaux de construction, du verre, des produits céramiques, de la transformation de matières plastiques et de la construction de matériel de transport.

Il est encore à noter que le chiffre d'affaires des industries hors sidérurgie a diminué de 10% de 1986 à 1987, ce qui traduit un recul significatif dans de nombreuses branches des prix de vente et de la marge de profit.

Dans le secteur tertiaire, le STATEC note un développement relativement favorable du commerce, des transports aériens, des services financiers et des services connexes.

Dans le secteur des transports de marchandises, le transport par rail a enregistré une baisse suite à la régression de la production sidérurgique.

Le tourisme a souffert de la mauvaise saison.

L'évolution des prix, mesurée à l'aide de l'indice des prix à la consommation, s'est encore ralentie en 1987 pour aboutir à un taux d'inflation de -0,1% en moyenne annuelle 1986/1987.

L'emploi salarié a connu une progression très forte de l'ordre de 3% avec une augmentation du nombre des frontaliers.

Si le chômage a légèrement augmenté, il faut y voir aussi l'effet résultant des demandes en relation avec le revenu minimum garanti.

D'après les données fournies par le STATEC, les termes de l'échange se sont détériorés, les exportations accusant des baisses en volume et en prix et les importations progressant à nouveau. Le solde commercial négatif de 16,8 milliards en 1986 s'est donc aggravé en 1987. Le solde courant reste toutefois largement positif suite aux résultats bénéficiaires des services facteurs.

## 122. Les perspectives d'avenir

Pour ce qui est des perspectives de croissance de l'économie luxembourgeoise, aussi bien le ralentissement du commerce mondial, suite aux tendances de récession que la modification des rapports de compétitivité causée par la dépréciation du dollar, constitueront un frein supplémentaire à la progression de l'activité économique luxembourgeoise, déjà insatisfaisante avant même que ne soient intervenues la crise boursière et la chute vertigineuse du dollar comme il ressort de l'analyse du STATEC qui conclut que:

"Les perspectives économiques pour 1988 s'annonçaient déjà décevantes, avant même que les crises des marchés boursiers et des changes ne provoquent de nouvelles tensions."

En effet, même si l'effondrement de la devise américaine peut entraîner une diminution du coût de certaines matières premières libellées dans cette monnaie, il faut bien comprendre que ce fait est ressenti de la même façon par les autres producteurs au monde dont la matière en question entre dans la fabrication d'un bien donné, à l'exception de ceux dont la monnaie nationale est le dollar.

En revanche, la partie du coût de production de chaque entreprise, payée en francs luxembourgeois, devient proportionnellement plus chère en comparaison avec les entreprises dont la monnaie de comptabilisation et de règlement est soit le dollar, soit liée au dollar.

Le Conseil Economique et Social en conclut que la compétitivité relative de l'économie luxembourgeoise se détériore actuellement par rapport à celle des Etats-Unis et des nouveaux pays industrialisés d'Asie et d'Amérique du Sud qui opèrent dans la zone dollar. Le danger est à prendre d'autant plus au sérieux que les banques centrales suivent actuellement une politique monétaire plus expansive pour contrecarrer les effets de la baisse des Bourses, ce qui comporte des risques d'accélération de l'inflation dans le monde.

La dépréciation du dollar se répercutera sur les investissements américains, en général, à l'étranger, et, également, au Luxembourg, aussi bien sur ceux d'entreprises déjà créées que sur ceux d'investisseurs potentiels nouveaux.

De plus, le financement des investissements projetés deviendra plus difficile, étant donné la réticence accrue des marchés des capitaux à s'engager dans la voie du capital à risque.

Tous effets compris, une diminution des exportations et, partant, de la production, sera probable et donc une décroissance de notre secteur industriel avec les répercussions que cela comportera, le cas échéant, sur des variables comme l'emploi, la rentabilité des entreprises et les recettes fiscales.

Une telle évolution sera d'autant plus inquiétante qu'elle intervient au moment où la restructuration de la sidérurgie - principale branche dans le secteur industriel - n'est pas encore achevée et où le recul de la part relative de l'industrie dans les agrégats macro-économiques continue.

Cette mutation s'analyse fondamentalement comme un transfert du secteur industriel de l'économie vers le secteur des services dont notamment les services financiers qui ont pris une importance grandissante.

A supposer qu'elle perdurât, cette évolution, qui a permis de dégager les moyens financiers nécessaires à la restructuration industrielle, conduirait cependant à une concentration et à une mono-activité dont on a pu mesurer les risques et les inconvénients dans le cas de la sidérurgie.

Un autre défi auquel l'économie aura à faire face résulte de l'achèvement du marché intérieur par l'élimination des frontières physiques, techniques et fiscales au 1er janvier 1993. Si la réalisation du marché unique a pour effet d'atténuer la contrainte découlant de l'exiguïté de notre marché domestique, il est également vrai que le volet d'harmonisation de la fiscalité indirecte contient des éléments qui risquent d'affaiblir l'économie luxembourgeoise.

L'augmentation de la fiscalité indirecte risquerait d'entraîner un recul du chiffre d'affaires du commerce luxembourgeois, dans la mesure où il ne bénéficierait plus du différentiel de prix favorable résultant du niveau moins élevé des taux d'impôts indirects au Luxembourg et dans la mesure où cette perte du différentiel ne serait pas compensée par une baisse respectivement des marges bénéficiaires et d'autres éléments du prix de revient. Mais, au-delà de ces effets sur le chiffre d'affaires des secteurs commercial, artisanal et hôtelier, le relèvement de la fiscalité indirecte se répercuterait sur l'indice des prix à la consommation et, par voie de conséquence, sur l'échelle mobile des salaires.

Les défis résultant du marché unique pour les entreprises de production de biens et de services s'analysent dans le même contexte que la réorientation de la politique agricole commune, dans la mesure où elle impliquerait des adaptations structurelles dans le secteur agro-alimentaire de notre pays.

Face à ces risques qui ressortent d'une première analyse des faits - analyse qui sera approfondie dans son avis spécifique sur l'harmonisation de la fiscalité indirecte dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur - le Conseil Economique et Social définit quelques principes qui devront impérativement guider le Gouvernement dans sa politique économique.

## 2. LA MAITRISE DES DEFIS STRUCTURELS

Il incombe à tous les acteurs économiques, entreprises, ménages et pouvoirs publics de contribuer à la maîtrise des défis structurels esquissés ci-avant.

### 21. Le renforcement de la compétitivité des entreprises

Une responsabilité particulière revient dans ce contexte aux entrepreneurs qui doivent améliorer la compétitivité et la rentabilité de leurs entreprises par le choix judicieux des investissements, par le renouvellement régulier du cycle de vie des produits et des services et par les efforts conséquents dans la conquête de nouveaux débouchés.

Les ménages, à travers le partenaire social des entreprises et, dans le cadre d'une politique globale des revenus, partagent cette responsabilité, notamment au niveau de la politique salariale.

Quant aux pouvoirs publics, il ont pour mission de créer et de garantir un cadre propice à la compétitivité notamment par la politique budgétaire et fiscale, par une amélioration continue de l'infrastructure et de la formation, par l'effort de réglementation, par l'encouragement de l'accès aux sources de financement des entreprises.

L'ensemble des facteurs influençant la compétitivité et sur lesquels l'Etat et les partenaires sociaux ont une emprise, relèvent de la fiscalité, de la parafiscalité, de la politique salariale, de la réglementation, des investissements en ressources humaines et matérielles, de l'accès aux sources de financement et des frais financiers des entreprises.

#### 211. La fiscalité

La fiscalité devra assurer un encadrement approprié permettant aux entreprises de déployer leurs activités dans de bonnes conditions de compétitivité relative. Dans le souci d'alléger la charge fiscale pesant sur les entreprises, plusieurs problèmes spécifiques se posent et demandent remède:

- la suppression de la double imposition économique;
- l'aménagement des dispositions d'amortissement pour immeubles administratifs.

En effet, si, en général, la durée d'amortissement de 50 ans était justifiée il y a 30 ans, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Dans ce contexte, il faut souligner que les crédits d'investissements contractés pour financer les acquisitions de ces immeubles portent généralement sur 10 ou 15 ans. Ainsi, pour l'hôtellerie, une réduction de la durée d'amortissement de l'immeuble s'impose du fait que ce dernier y joue le rôle de l'outil de production qu'il faut renouveler plus souvent qu'un immeuble administratif;

- l'introduction d'un régime fiscal pour sociétés de négoce;\*
- l'amélioration de l'environnement fiscal propice à la domiciliation de centres de coordination.

L'analyse de ces problèmes de même que celle d'autres questions relatives à la fiscalité et aux besoins des entreprises et des ménages sera approfondie dans le cadre de l'avis relatif à la réforme fiscale.

## 212. L'assouplissement du cadre réglementaire

Quant au cadre réglementaire, il serait à assouplir dans le sens d'une certaine flexibilisation de l'organisation du travail dans le respect des aspirations sociales de ceux qui en dépendent. Cette flexibilisation doit nécessairement être négociée entre les partenaires sociaux dans un cadre légal adapté à cet effet.

Un autre exemple spécifique qui illustre la nécessité de la déréglementation est celui des assurances. En dépit de certains aménagements du passé, les assureurs sont toujours obligés de

-----  
\* Le Conseil Economique et Social a pris note que le Conseil de Gouvernement a déposé le 1er mars 1988 un projet de loi ayant pour objet de modifier et de compléter la loi concernant l'impôt sur le revenu (projet de loi no 3175).

placer 40% de leurs réserves techniques en fonds d'Etats ou papier assimilé, alors que chez les partenaires de la CE, les dispositions à ce sujet sont moins contraignantes, tout en permettant des rendements plus élevés. Il serait donc de sage politique d'accorder une plus grande liberté aux assureurs en matière de politique de placement des réserves.

En matière de responsabilité des industriels, artisans, agriculteurs et commerçants, la mise en oeuvre de la directive communautaire afférente serait à mettre à profit pour réduire la charge pesante, à ce titre, sur les entreprises qui risquent autrement de ne plus trouver d'assureurs pour de tels risques ou à des prix grevant, encore, les coûts de production.

L'attrait du Luxembourg comme lieu de production et de co-production en matière d'audio-visuel passe, en dehors de l'amélioration de l'environnement fiscal, par la recherche de formules originales et performantes en matière de montage financier pour ces productions et la valorisation des droits intellectuels.

### 213. L'accès aux sources de financement

L'accès aux sources de financement prend une signification d'autant plus grande que la taille trop réduite de nombreuses entreprises luxembourgeoises par rapport à celle de leurs concurrents européens dans les secteurs artisanal, commercial et industriel reste figée, faute de capitaux suffisants.

Les lois-cadres pour l'industrie et les classes moyennes resteront des instruments complémentaires très utiles, alors que les crédits d'équipement de la SNCI demeurent un support important pour l'investissement. Aussi le moment semble-t-il venu de renflouer, par une dotation budgétaire adéquate, les moyens propres de la SNCI qui permettent le financement de ces crédits à taux réduits, dans la mesure où ils servent au financement d'investissements créateurs de valeur ajoutée ou d'emploi, de telle façon qu'une réduction des enveloppes consentie aux différents bénéficiaires soit évitée et que, par ailleurs, un assouplissement des critères d'octroi et de remboursement, mieux adaptés au coût et à la nature principalement immobilière de l'investissement hôtelier, puisse être envisagé.

La mise à la disposition de capital à risque par des bailleurs de fonds luxembourgeois, a été notée et doit être favorisée notamment par un traitement fiscal approprié, une attention

particulière concrétisée par des mesures complémentaires spécifiques est à attribuer aux petites et moyennes entreprises qui subissent souvent une certaine sous-capitalisation.

Dans ce contexte, une attention particulière doit être réservée aux problèmes spécifiques auxquels se heurtent les investisseurs, notamment les jeunes entrepreneurs potentiels au stade du premier établissement.

#### 214. Les coûts

Sans préjudice du degré de productivité atteint, les éléments de coût qui entrent dans le calcul du prix de revient sont, entre autres, le niveau des salaires et des charges sociales, le prix de l'énergie et les mesures de protection de l'environnement.

##### 2141. Les salaires et les charges sociales

Deux facteurs qui sont maîtrisables par les partenaires sociaux et par les pouvoirs publics sont les salaires et les charges sociales dans une optique comparative.

En matière de coût salarial, il ressort des données élaborées par les services de la Commission des Communautés européennes que les coûts salariaux unitaires réels (rémunération réelle divisée par la productivité du travail) se sont améliorées de plus de 10% entre 1980 et 1985. D'après les prévisions les plus récentes effectuées par ces mêmes services cette tendance semble cependant s'être renversée: cet indicateur de compétitivité risque en effet de se détériorer de quelque 4% au cours des années 1987 et 1988.

Aussi le Conseil Economique et Social constate-t-il que les partenaires sociaux reconnaissent au facteur salaire un rôle important dans la compétitivité et ils sont conscients de la nécessité d'en tenir compte dans la politique salariale.

D'ailleurs, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il avait demandé au Gouvernement de faire élaborer un indicateur de rentabilité qui s'ajouterait aux critères assortis dans le règlement grand-ducal du 5 avril 1985 portant application des dispositions de l'article 21, paragraphe 6 de la loi modifiée du



24 décembre 1977, autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

Quant à l'évolution des charges sociales, il est renvoyé au chapitre 3 ci-après traitant de la sécurité sociale.

Dans le contexte présent, il convient cependant d'insister sur la nécessité de maîtriser les coûts y relatifs dans le chef des entreprises.

#### 2142. L'énergie

La politique énergétique du Luxembourg est axée sur les deux volets principaux ci-après:

- l'amélioration du rendement énergétique dans tous les secteurs;
- la diversification des approvisionnements et le renforcement des infrastructures de transport et de distribution.

Cette politique est à mettre en oeuvre dans le but de faire jouer la concurrence entre les fournisseurs, notamment d'énergie électrique, établis dans les trois pays voisins et cela pour garantir aux entreprises et aux ménages un prix compétitif pour les uns et économique pour les autres.

La mise en oeuvre d'une telle politique est d'autant plus urgente que d'ores et déjà le prix de l'énergie électrique distribuée au Grand-Duché de Luxembourg est sensiblement plus élevé qu'en Belgique et en France.

#### 2143. L'environnement

L'approche flexible, mais efficace, qui a caractérisé l'action des Gouvernements successifs en matière de protection de l'environnement, trouve l'assentiment du Conseil Economique et Social, dans la mesure où elle règle les problèmes d'environnement en concertation étroite avec les secteurs concernés, sans pour autant entraver l'activité économique qui crée les revenus sur lesquels se fondent le niveau de vie.

Si la protection de l'environnement est une nécessité, compte tenu des dangers et des dégâts parfois irréversibles que comporte la destruction des équilibres naturels, il faut constater qu'une politique de l'environnement a également un coût.

Les pouvoirs publics ont pour mission de veiller à ce que ce coût ne dépasse pas, par la mise en oeuvre de mesures nationales et unilatérales, celui qui est supporté par les entreprises concurrentes situées à l'étranger.

Des considérations de cette nature doivent notamment intervenir dans la mise au point, actuellement en cours, d'une réglementation appropriée en matière d'études d'impact.

Le Conseil Economique et Social estime, en conséquence, qu'il est particulièrement important pour un petit pays d'oeuvrer au niveau européen dans la voie de la recherche d'une politique commune de la protection de l'environnement et il assure au Gouvernement son soutien dans cette entreprise.

## 22. L'amélioration de l'encadrement économique

La diversification de l'économie a constitué un des objectifs principaux de la politique économique des Gouvernements successifs depuis près de trente ans.

Cette politique s'oriente suivant deux axes complémentaires, à savoir, d'une part, la création d'instruments de stimulation comme la loi-cadre d'expansion économique et la SNCI et, d'autre part, la prospection et la promotion à l'étranger. Cette politique a connu jusqu'ici une série de succès comme en témoigne la liste des entreprises nouvelles qui se sont implantées dans notre pays.

Le Conseil Economique et Social encourage le Gouvernement pour intensifier les efforts dans cette voie et constate avec satisfaction que la promotion est renforcée dans des pays prometteurs comme le Japon, l'Espagne, la République fédérale d'Allemagne ou les pays nordiques, où notre présence a été, jusqu'ici, moins marquée.

Un élément à ne pas négliger concerne le renforcement et la diversification des entreprises luxembourgeoises elles-mêmes. En effet, il apparaît, de plus en plus, que notre pays a un intérêt supérieur d'encourager les entreprises domestiques à se diversifier, afin de diminuer les risques d'une trop grande spécialisa-

tion, d'une part, et de consolider le centre de décision des entreprises dans notre pays, d'autre part. Il apparaît, en effet, que ces deux axes de la stratégie d'entreprise ont une grande importance pour assurer la stabilité et la pérennité d'activités économiques qui ont façonné notre pays. L'encouragement de cette stratégie, par les pouvoirs publics, constitue un complément indispensable à la promotion à l'étranger, dans la mesure où la concurrence entre les pays devient de plus en plus vive pour attirer des activités nouvelles, ce qui pourrait entraîner, à l'avenir, une diminution du nombre des nouvelles implantations d'entreprises étrangères.

- L'effort de diversification industrielle à entreprendre ne peut qu'être souligné lorsqu'on fait référence à l'apport croissant du secteur bancaire dans les recettes courantes de l'Etat. L'évolution de notre structure économique vers un monolithisme financier revêt, en effet, des risques certains, surtout qu'il s'accompagne d'un déséquilibre régional documenté notamment par les effets de la restructuration de la sidérurgie sur ses sites traditionnels.

Dans ce processus de renforcement et de renouveau du tissu économique, la sidérurgie aura à jouer un rôle important. Elle constitue, en effet, d'une part, le principal rôle industriel du pays et a intérêt à renforcer le prolongement de ses filières de production traditionnelle par le développement des activités de transformation. Elle dispose, d'autre part d'un savoir faire et d'une expérience reconnus, dont le centre de décision se trouve de surcroît dans notre pays.

Le redéploiement des activités du secteur ne devra cependant pas s'opposer aux objectifs du noyau sidérurgique de maintenir une compétitivité optimale et de poursuivre le désendettement. Dès lors, il s'agira de trouver les voies et les moyens nécessaires pour mener à bien cette double politique qui est appuyée par le Conseil Economique et Social. Il est par ailleurs indiqué de continuer à renforcer le tissu économique constitué par les petites et moyennes entreprises, moyennant une politique conséquente d'incitation à la création d'entreprises ainsi que par l'instauration d'un environnement socio-économique propice à l'initiative privée.

De même, pour les secteurs de l'hôtellerie-restauration et du tourisme, il importe de créer les conditions favorables à ce que l'hôtellerie saisonnière, traditionnelle et familiale, puisse assurer son rôle économique, en retrouvant une clientèle,

au-delà de la clientèle "d'affaires", qui lui assurera sa rentabilité.

Ainsi, parallèlement aux efforts d'investissement propres aux secteurs, une importance particulière revient également à la réalisation des investissements publics en infrastructures nécessaires à cet effet (routes, signalisation, environnement, soin des installations, bureaux d'accueil, réhabilitation urbaine et rurale, patrimoine architectural et culturel).

La politique d'encouragement des activités domestiques, appliquée à l'agriculture, doit nécessairement s'inspirer d'un nouveau modèle d'analyse économique, imposé par les mutations qui se sont opérées en économie agricole. Ainsi, l'agriculture fait partie d'un ensemble qui va des activités en amont jusqu'à celles en aval. Cette filière, dite agro-alimentaire, contient des potentialités de diversification de la production et de commercialisation, de même qu'elle est susceptible de jouer un rôle d'entraînement pour d'autres activités.

- Dans le cadre d'une restructuration et d'une modernisation continues de notre économie, dont l'importance et les grandes orientations ont été soulignées ci-dessus, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'une répartition équilibrée entre secteur marchand et secteur non marchand est également un élément nécessaire.

Ce point est abordé de façon approfondie dans le chapitre consacré au rôle du secteur public dans notre économie. Il faut, à ce sujet, rappeler que le secteur marchand, de plus en plus exposé à la concurrence étrangère, compte tenu de la réalisation du marché intérieur européen, est continuellement soumis à l'impératif de la compétitivité. Le maintien et le gain de parts de marché dépend donc d'une offre compétitive, aussi bien du point de vue des coûts, des efforts portant sur l'amélioration des structures que de l'attrait des produits.

. Le secteur non marchand qui produit des biens et des services dont les prix ne sont pas directement fixés sur un marché, est largement financé par le biais de prélèvements obligatoires, notamment fiscaux. Etant donné que ce secteur échappe ainsi aux contraintes du marché, il est particulièrement important de veiller à son efficacité et à son bon fonctionnement, compte tenu des répercussions qu'il a sur l'économie globale. Le secteur non marchand ne doit, pour cette raison, nullement freiner le développement d'un secteur compétitif, exposé à la concurrence étrangère, mais, au contraire, y contribuer dans une large mesure.

. Le Conseil Economique et Social estime que l'économie luxembourgeoise, qui doit exporter une large partie de sa production marchande pour se procurer, par l'importation, les biens et les services destinés aussi bien à la consommation intermédiaire que finale et aux investissements, doit veiller à maintenir un secteur marchand performant. Il faut lui éviter des charges démesurées et ne pas lui retirer les ressources nécessaires. A cet égard, le Conseil Economique et Social renvoie aux développements qu'il a consacrés au rôle du secteur public dans la partie IV du présent avis.

. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social ne peut que partager l'analyse du STATEC qui a conclu (cahier économique No 70, comptes nationaux 1970 - 1982), à propos de l'évolution de l'emploi dans le secteur non marchand, conclusion qui est parfaitement généralisable à l'ensemble de la problématique:

"Toutefois, il faut toujours avoir présent à l'esprit que le pourcentage (de l'emploi dans les secteurs non marchands) risque, à partir d'un certain seuil, de ne plus rien apporter au bien-être général, mais de peser, en les rognant, sur les revenus primaires dégagés dans les branches productives de biens et de services marchands, sapant ainsi la base de toute entreprise de restructuration, à savoir l'effort d'innovation et l'esprit d'entreprise".

### 23. Les investissements matériels et humains

La maîtrise des défis esquissés dans le chapitre sur les bouleversements structurels appelle non seulement une politique qui affermit l'offre nationale privée en la diversifiant et en lui assurant des conditions de production compétitives, mais elle requiert également un effort conséquent en matière d'infrastructures, notamment des transports, des télécommunications et de la formation.

Dans le cadre de cet effort, il y a lieu de tenir compte de la contrainte du maintien, voire de l'amélioration de l'équilibre régional actuel.

- Si le Luxembourg veut continuer à jouer la carte de la localisation au centre de l'Europe, il doit chercher à être raccordé au réseau des trains à grande vitesse. Le Conseil Econo-

mique et Social lance dès lors un appel aux autorités compétentes pour voir se réaliser, à partir de Paris, une liaison TGV-Est avec son homologue allemand, pouvant comporter également la réalisation d'un projet Bruxelles, Luxembourg, Strasbourg, qui, à partir d'une gare TGV à construire entre Nancy et Metz au Nord de l'aéroport régional de la Lorraine, desservirait, d'une part, Strasbourg, le Sud de l'Alsace, le territoire de Belfort et la Suisse et, d'autre part, Luxembourg et Bruxelles.

Quant à l'aviation, elle doit pouvoir répondre aux besoins croissants d'un pôle de croissance au milieu du marché européen. A court terme, elle doit adapter en conséquence sa flotte et, à moyen terme, desservir de nouvelles destinations. L'Etat serait bien inspiré s'il encourageait cette évolution par les moyens appropriés et s'il essayait d'attirer davantage de compagnies à desservir l'aéroport. Compte tenu de la saturation des grands aéroports européens, ce dernier objectif paraît réalisable à moyen terme.

Le réseau routier et autoroutier est à compléter aussi rapidement que possible par les raccordements au réseau allemand, alors que les travaux de la collectrice du Sud doivent être rapidement achevés et la construction du contournement Est de la Ville de Luxembourg entamée dans les délais les plus brefs.

De concert avec le Gouvernement et à la lumière des besoins de reconversion du bassin sidérurgique, le Conseil Economique et Social estime toutefois que l'achèvement de la collectrice du Sud doit bénéficier de la première priorité.

Dans un souci de préserver l'équilibre régional, la construction d'une voie rapide vers le nord du pays s'impose d'urgence pour désenclaver cette partie du pays. La mise en oeuvre de ce programme présuppose un instrument de programmation contraignant fixant les tracés définitifs et le calendrier d'exécution et de financement en application de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire.

Ainsi, il serait opportun d'orienter la programmation et les mises en chantier aux capacités de l'offre disponible et de veiller à une meilleure coordination, tant entre les services et administrations concernés, qu'entre les différents corps de métiers.

- Quant à l'effort visant l'amélioration des télécommunications, il ne doit pas seulement être continué, mais il doit encore être renforcé. La consolidation de la place financière,

des activités connexes et du secteur audio-visuel est à ce prix.

Pour cette raison, le développement continu du secteur audio-visuel, notamment en ce qui concerne la production, doit être soutenu.

Dans cette optique, il conviendrait de mettre en oeuvre, à moyen terme, une politique visant à atteindre les trois objectifs suivants:

- . la consolidation des acquis nationaux et internationaux;
- . la création de nouveaux débouchés;
- . l'aménagement de réserves stratégiques dans la perspective d'une possible réorientation transnationale à partir du territoire luxembourgeois.

Il s'agirait de rechercher, entre autres, des formules originales et performantes en matière de montage financier de productions, de coproductions et de valorisation de droits intellectuels, le tout en vue d'attirer des créateurs et des investisseurs dans ce domaine.

Dans le contexte national, la disponibilité de nouvelles fréquences de radiodiffusion tant nationales que locales au Grand-Duché et les aspirations de nouveaux opérateurs impliquent une concertation sur une adaptation du paysage radiophonique dans notre pays. Celle-ci devra prendre en compte la liberté de communication, les engagements contractuels existants, le pluralisme, les aspirations socio-culturelles, ainsi que le nécessaire équilibre entre communication audiovisuelle et presse écrite.

- Les mutations récentes aussi bien que celles qui sont escomptées dans la structure de l'emploi et la croissance du volume des connaissances scientifiques, placent, sans aucun doute, nos systèmes actuels de formation tant au niveau de l'école qu'au niveau de l'entreprise devant un grand défi et rendent indispensables des initiatives hardies à tous les échelons de la société. Sous ce rapport, il faut attirer l'attention sur le manque chronique de main-d'oeuvre qualifiée rencontrée par la plupart des administrations publiques et des entreprises luxembourgeoises. Ceci entraîne, d'une part, la nécessité de mieux guider les jeunes dans le choix de leur formation et, d'autre part, la volonté d'améliorer la formation générale des jeunes, ceci afin d'élever le niveau de notre formation et d'ajuster au mieux la demande et l'offre d'emploi, eu égard aux déséquilibres démographique, sectoriel et global persistant.

Les systèmes de formation devront en tenir compte. L'école et les entreprises devront offrir de nouvelles formations et intensifier la formation continue. Conclure que la compétitivité se mesure aussi à la qualité des biens et des services, c'est reconnaître qu'une importance accrue revient à l'effort de formation et de recyclage permanents, bref, à ce qu'on appelle communément l'investissement dans le capital humain, qu'il s'agit de poursuivre et de développer.

Associés aux phénomènes démographiques, les changements dans la structure socio-professionnelle ont des interactions multiples avec nos structures, notamment dans l'éducation nationale (infrastructure appropriée, programmes adaptés, planification des besoins en hommes et en locaux), ainsi que dans l'économie et l'emploi (population décroissante et immigration massive, activité professionnelle des femmes et infrastructure d'accueil pour les enfants). A cet égard, le Conseil Economique et Social renvoie aux chapitres afférents de la partie sociale.

X X X



### III. L'ÉVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

#### 1. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Au niveau de l'emploi, l'année 1987 a été caractérisée par une évolution contradictoire. Ainsi a-t-on assisté à une croissance substantielle de l'emploi salarié - encore que l'accroissement du nombre des salariés ne reflète pas nécessairement une augmentation identique du volume de travail - simultanément à un accroissement du nombre des demandeurs d'emploi. Une analyse de l'évolution permet de constater une augmentation du nombre d'emplois occupés par des travailleurs étrangers, en particulier des frontaliers, tandis que le contingent des demandeurs d'emploi inscrits s'est notamment accru à la suite d'initiatives légales (RMG) de personnes particulièrement difficiles à intégrer dans la vie professionnelle.

L'inadéquation entre l'offre et la demande, déjà à maintes fois évoquée, semble ainsi s'être renforcée. Aussi le Conseil Economique et Social est-il d'avis qu'il importe d'en tenir compte dans toute mesure visant à obtenir un meilleur niveau d'emploi.

La création d'emplois en vue d'atteindre le plein emploi doit être un objectif prioritaire. Mais cet objectif suppose que de nombreuses conditions, portant notamment sur la compétitivité des entreprises, la diversification de notre économie et la croissance économique, soient réalisées.

Pour pouvoir respecter cet objectif prioritaire de la création d'emplois, le Conseil Economique et Social est d'avis que compte tenu du déficit chronique de la main-d'oeuvre indigène notamment dans certaines qualifications - déficit qui risque de se creuser encore du fait de l'évolution démographique dans les années à venir -, il convient de mettre en oeuvre une politique de l'emploi qui permet de réaliser une mise en valeur optimale du potentiel humain disponible au pays.

A cet effet, le Conseil Economique et Social fait des propositions dans les domaines ci-après:

- l'emploi des femmes;
- la formation et l'orientation professionnelles;
- la mise en oeuvre des possibilités offertes par le fonds pour l'emploi réformé;
- les relations de travail (recours aux différents types de contrats de travail et droit de licenciement) et les conditions de travail (aménagement du temps de travail).

#### 11. L'encouragement de l'emploi des femmes

Au-delà de tout débat philosophique, l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans n'importe quelle société se joue d'abord sur le plan économique. La femme revendique le droit au travail pour être plus indépendante. Par l'assurance de l'indépendance financière, elle veut acquérir l'autonomie de comportement à l'intérieur du couple, de la famille et de la société et ce tant pour des raisons sociologiques que pour des raisons d'émancipation personnelle.

Il convient cependant de souligner le nombre appréciable de femmes qui travaillent parce qu'elles y sont obligées pour des raisons financières. Cette catégorie de femmes comprend notamment celles qui sont "chefs de famille". En effet, dans une époque caractérisée par la crise du mariage - baisse sensible du taux de nuptialité et augmentation parallèle encore plus sensible du taux de divortialité - la non-interruption de la carrière professionnelle protège la femme contre l'insécurité matérielle et le risque de devoir s'engager ou se réengager dans une formation ou une carrière professionnelles à un âge avancé.

La promotion du travail féminin constitue donc un aspect important de l'évolution de la condition des femmes.

Entre 1960 et 1986, le travail féminin au Luxembourg a augmenté de 60 %. En effet, le nombre de femmes actives est passé de 34.572 \* à 54.536 \*\*, tandis que l'emploi total a augmenté au cours de cette même période de 29 %, en passant de 128.475 \* à 165.758 \*\*.

-----  
\* STATEC: Annuaire statistique 1970, page 14.

\*\* IGSS: Rapport général sur la sécurité sociale 1986, p. 101.

Ainsi, l'emploi a progressé davantage pour les femmes que pour les hommes, et ce nonobstant le fait de l'allongement de la scolarisation des jeunes filles.

En dépit de l'augmentation rapide du taux d'activité des femmes au Luxembourg, celui-ci reste inférieur notamment à celui de nos pays limitrophes.

Le taux d'activité des jeunes femmes et des jeunes gens résidant au Luxembourg est approximativement le même. Toutefois, comme le taux d'activité des femmes varie en raison inverse du taux de nuptialité et de fécondité, elles ont une forte propension à quitter la vie professionnelle à partir de 25 à 29 ans, bien que cette propension soit en régression.

Il est donc permis de conclure que la population féminine constitue un potentiel de main-d'oeuvre important, d'autant plus que les femmes acquièrent des formations professionnelles plus poussées et plus diversifiées qu'elles souhaitent également valoriser professionnellement.

D'autre part, l'analyse des demandes d'emploi non satisfaites révèle que le nombre de femmes sans emploi à la recherche d'un emploi rapproché à la population féminine en âge de travailler est supérieur à ce qu'il est pour les hommes. Cette vulnérabilité supérieure des femmes semble être en rapport, d'une part, avec leur orientation et leur qualification professionnelles (spécialisation dans les professions dites typiquement féminines, dont certaines sont saturées, et niveau de qualification moindre), et, d'autre part, avec les difficultés de concilier les contraintes de la vie familiale avec celles de la vie professionnelle.

Si le nombre des femmes sur le marché de l'emploi a augmenté rapidement, c'est, en particulier, parce qu'elles ont bénéficié de l'expansion du secteur des services et notamment de celle du secteur bancaire. Ce dernier a influencé, de façon déterminante, le taux d'activité des femmes. Depuis 1970, le nombre des personnes occupées par le secteur bancaire a triplé. Il est passé de 3.756 en 1970 à quelque 12.000 en 1987. La part des femmes dans l'emploi total du secteur en question est passée de 43,3 % en 1972 à 48,2 % en 1987, bien que les fonctions dirigeantes restent essentiellement réservées aux hommes.

Dans le souci de garantir le droit au travail des femmes, et de réaliser une meilleure allocation des ressources humaines du pays, le Conseil Economique et Social propose un certain nom-

bre de mesures visant à intégrer davantage de femmes dans la vie professionnelle et à les orienter prioritairement vers des professions à débouchés sûrs.

Le Conseil Economique et Social reste toutefois conscient que de telles initiatives peuvent se heurter, à court terme, à des paramètres socio-culturels et psychologiques qu'il s'agit de ne pas sous-estimer, mais qui, faut-il le rappeler, sont aussi en évolution.

Le Conseil Economique et Social suggère notamment les initiatives suivantes:

- promotion de l'attirance des jeunes filles pour des qualifications et des emplois ne correspondant pas au profil traditionnel des emplois féminins et ce à tous les échelons hiérarchiques, la direction d'entreprise incluse;
- incitation des employeurs à recourir davantage à la main-d'oeuvre féminine et à créer les conditions et le climat d'accueil adéquats dans leurs entreprises ou administrations;
- développement de structures d'accueil efficaces pour alléger les obligations familiales des femmes;
- adaptation du cadre législatif en matière de droit du travail, afin de permettre aux femmes et aux hommes de mieux concilier leurs obligations familiales et professionnelles;
- promotion de la formation continue des femmes et recours à tous autres moyens appropriés susceptibles de favoriser leur réinsertion professionnelle après un arrêt de travail prolongé pour des raisons familiales.

Dans le contexte d'une politique de promotion du travail féminin, le Conseil Economique et Social s'interroge plus loin (voir chapitre 23) sur le bien-fondé de l'introduction d'une allocation d'éducation aux femmes renonçant à une activité professionnelle.

## 12. La formation professionnelle

Depuis 1979, le Conseil Economique et Social a régulièrement consacré un chapitre à l'enseignement et, plus particulièrement, à l'enseignement technique et professionnel, documentant

ainsi son intérêt pour ce pan important de la politique nationale, eu égard notamment aux deux faits suivants:

- la crise économique aux aspects devenus rapidement structurels accompagnée d'un déséquilibre persistant du marché de l'emploi et de changements sectoriels en profondeur;
- le vote et la mise en oeuvre de la loi du 21 mai 1979 relative à l'enseignement secondaire technique.

En 1976, le Conseil avait d'ailleurs arrêté un avis sur l'éducation au Luxembourg qui avait réservé une large part au tronc commun à instaurer pour les jeunes âgés de 12 à 15 ans et à l'enseignement technique et professionnel subséquent.

Le Conseil Economique et Social fait remarquer qu'un certain nombre de lignes-forces de cet avis concernant notamment la finalité de l'enseignement en question, sa structure, ses méthodes et ses contenus, gardent toute leur valeur.

Au moment où le Gouvernement a exprimé l'intention d'aménager la loi de 1979 précitée et ses mesures d'application, le Conseil Economique et Social voudrait réitérer ses vues en la matière en se limitant aux points sujets à révision.

#### 121. Le cycle d'observation et d'orientation

Les mesures d'exécution concernant l'organisation de ce cycle de 3 ans ont progressivement fait l'objet de critiques ciblées, pour l'essentiel, sur les conditions d'accès au cycle moyen (la réussite des différentes filières, les filières elles-mêmes et l'aspect négatif de l'orientation ainsi opérée) les critères de promotion (la promotion qui dépend exclusivement de branches scolaires générales) ainsi que l'insuffisance des mesures orientatives vers les métiers à prédominance manuelle (insuffisance de travaux d'ateliers).

D'aucuns ont établi une relation causale entre cette situation et les déséquilibres persistants entre l'offre et la demande de postes d'apprentissage dans un certain nombre de métiers artisanaux et de professions industrielles.

Au sujet de toute cette problématique, le Conseil Economique et Social voudrait faire les observations suivantes:

- Si certaines rigidités découlant du texte de la loi 1979, tels les critères d'accès essentiellement en 10e du régime professionnel, expliquent en partie les déséquilibres entre l'offre et la demande de postes d'apprentissage, d'autres considérations concourent également aux choix scolaires et partant professionnels.

Ainsi, ces choix sont également fonction d'un environnement social et économique général et des représentations collectives que la population en a.

Il devient dès lors évident que des mesures scolaires orientatives non contraignantes ne sont pas le seul facteur qui détermine le choix des études et des professions, les perspectives de carrière et de rémunération étant également une variable qui est prise en considération.

- Nonobstant le constat qui précède, le Conseil Economique et Social considère comme fondées ces critiques adressées au cycle d'observation et d'orientation résumées ci-avant.

Pour cette raison il approuve le changement d'orientation mis en oeuvre par le Ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse à partir de l'année scolaire 1987/1988 qui va dans le sens souhaité par les milieux professionnels directement concernés et qu'il convient de perfectionner. Un bilan devrait être fait après une période de 3 à 5 ans.

En ce qui concerne la configuration future du cycle en question et le passage de ce cycle au cycle moyen, la position du Conseil Economique et Social est la suivante:

- . Ce cycle doit rester "déprofessionnalisé", c'est-à-dire les choix professionnels devront seulement être faits à l'issue de la 9me classe. Ce qui veut dire que les travaux manuels optionnels choisis ou imposés ou toute autre branche ne pourront préjuger les choix professionnels ultérieurs ou encore, en d'autres termes, la formation professionnelle proprement dite commencera en classe de 10me.
- . La formation dispensée devra être la plus polyvalente possible, y compris les travaux manuels, utilisant des méthodes et des contenus appropriés aux élèves de ce type d'enseignement.

A l'heure actuelle, et les contenus et les méthodes restent trop empruntés à l'enseignement secondaire général. Dans ce contexte, le problème langagier et le problème de la formation pédagogique et de la nomination des enseignants méritent une attention particulière.

- L'accès au cycle moyen devra être rendu plus flexible, plus individualisé, moyennant l'introduction d'un profil d'orientation tel qu'il est décrit dans l'avis du Conseil Economique et Social précité de 1976 et repris dans l'avis du Comité de Coordination tripartite du 6 novembre 1985. Il s'y ajoute que tout mécanisme d'orientation plus positive que ne l'est l'actuel système des filières doit être salué.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social voudrait faire observer que:

- le système des filières avait trouvé l'accord de toutes les chambres professionnelles concernées lors de son introduction - même si elles ne considéraient ce système que comme un pis-aller - dont les motifs déclarés étaient la nécessaire amélioration de la qualité de la main-d'oeuvre autant que la revalorisation de l'enseignement technique et professionnel;
- le niveau des connaissances requises à l'accès à l'apprentissage industriel n'a pas changé quant au fond, mais des rigidités résultant des textes, dans la mesure où la réussite en filières I et II et sous certaines conditions III est de rigueur, à l'exclusion de tout recours à un test d'aptitude. Ces rigidités ont contribué aux difficultés de recrutement qui s'expliquent également par des considérations psychologiques, consécutives à la crise structurelle et par des considérations de carrière inhérentes au choix de société;
- le recul des contrats d'apprentissage dans l'artisanat semble moins prononcé qu'il n'y paraît à première vue et le débat pourrait être objectivé davantage par l'établissement de statistiques pertinentes et fiables, notamment sur les entrées et les sorties (statistiques sur les flux de personnes);
- le recul dans certains métiers s'explique autant par la démographie que par la réglementation de l'accès au cycle moyen;

- à défaut de matériel statistique fiable, le Conseil Economique et Social se demande si, en termes quantitatifs, l'output n'est pas resté le même qu'avant pour un input sensiblement moindre, ce qui démontrerait finalement le bien-fondé du système. En d'autres termes, il se demande ce qui importe le plus: le nombre d'apprentis qui entrent dans l'apprentissage ou le nombre d'ouvriers davantage qualifiés qui en sortent?
- à court terme, l'apport de l'enseignement à la résolution du problème du recrutement d'apprentis artisanaux et industriels, qualitativement et quantitativement suffisant, implique, toutes choses restant égales par ailleurs:

- . un accès plus réaliste à l'enseignement secondaire général;

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social estime, d'une part, que, pour des raisons de prestige, trop de parents poussent leurs enfants vers ce type d'enseignement, même s'ils sont manifestement inaptes à y poursuivre les études en question avec succès et, d'autre part, que le secondaire ouvre toute grande les portes d'entrée pour des raisons de pléthore d'enseignants, quitte à sélectionner plus sévèrement par la suite;\*

- . un filtrage plus judicieux des accès vers les professions du tertiaire au sein de l'enseignement secondaire technique, ce qui aurait, en même temps, pour conséquence heureuse, d'améliorer le niveau insuffisant des professions concernées;
- . une lutte systématique contre la détermination sexiste des choix scolaires et professionnels, vu notamment la saturation des professions dites féminines et la législation en la matière:

-----  
\* Il est vrai que cette solution présente 2 inconvénients:

- elle pourrait accentuer le caractère sélectif de l'enseignement primaire au détriment des plus faibles. Or, l'enseignement ressemble déjà trop souvent à une véritable course d'obstacles;
- elle pourrait éliminer prématurément un certain nombre d'élèves aptes à réussir l'enseignement en question.



- le cycle inférieur doit rester le plus intégré possible, vu sa finalité pédagogique et sociale et la grande indétermination quant aux choix professionnels des élèves. Les deux premières années doivent être consacrées à l'observation et la troisième à l'orientation progressive de l'élève, sans que les choix faits par les élèves soient irréversibles et contraignants pour la poursuite des études;
- l'équipement, l'aménagement et le fonctionnement adéquats des lycées techniques et, en particulier, des ateliers, constituent des entrants non négligeables des choix professionnels;
- quant à l'idée d'introduire une 10<sup>me</sup> classe de plein exercice d'adaptation pour les élèves plus faibles qui voudraient néanmoins apprendre un métier à plus haute technicité, avec le but de faire de la sorte une mise à niveau, le Conseil Economique et Social réserve sa position faute de connaissances suffisantes quant à l'articulation précise de cette classe.

Le Conseil Economique et Social constate qu'un nombre important d'élèves terminent leur obligation scolaire comme illettrés ou quasi-illettrés.

Le Conseil Economique et Social estime, en conséquence, qu'une analyse approfondie du fonctionnement de l'enseignement primaire et complémentaire serait d'une importance capitale pour mener à bien les réformes nécessaires dans les différents ordres d'enseignement.

Aussi le Conseil Economique et Social est-il d'avis que toute discussion sur l'enseignement post-primaire et sur l'enseignement professionnel en particulier, devrait débiter par une radioscopie en profondeur de l'enseignement primaire.

## 122. La bipartition de l'examen de fin d'apprentissage

Le Conseil Economique et Social approuve pleinement la proposition du Ministre compétent de supprimer la bipartition en question, étant donné que celle-ci n'a apporté rien de positif. Au contraire, elle a inutilement compliqué et l'organisation des examens et la réalisation des programmes scolaires, en dehors du

fait qu'elle discrimine les élèves/apprentis du régime professionnel par rapport à ceux, plus forts, du régime technique.

### 123. L'introduction d'une qualification partielle

Le Conseil Economique et Social note que dans son avis précité, le Comité de Coordination tripartite a montré une attitude de principe positive vis-à-vis de l'introduction d'une qualification partielle dans notre pays, dans la mesure où des besoins ad hoc se feraient sentir.

En ce moment, l'innovation prévue inspire les observations suivantes au Conseil Economique et Social:

- En principe et a priori, tout supplément de qualification professionnelle et sociale est positif, parce qu'il profite et à ses détenteurs individuellement et à l'économie et à la société collectivement.
- Il s'agit d'un argument à double tranchant. Ceux qui n'auraient pas réussi à décrocher une qualification, ont la possibilité d'en réussir une, fût-elle minime. Ceux qui auraient été capables de viser plus haut, peuvent être incités à opter pour la voie de la facilité, une situation que les spécialistes rencontrent souvent au niveau de l'actuel certificat de capacité manuelle.
- L'introduction d'une qualification partielle n'aidera guère à résoudre le problème du recrutement de l'artisanat en apprentis valables. L'industrie, quant à elle, a renoncé, sauf pour les professions de maçon et de tailleur de pierre, à introduire la formation menant à une qualification partielle.
- Voyant une nouvelle issue pour ses éléments les moins doués, l'enseignement risque de ne pas faire les efforts nécessaires pour tirer le meilleur parti des élèves en question.
- La qualification partielle envisagée - si elle était réalisée - devrait intégrer des structures et des mesures ad hoc de lutte conjoncturelle contre le chômage des jeunes, tels les cours d'orientation et d'initiation professionnelles et les actions locales pour jeunes.

- Les besoins doivent être vérifiés, de même que les incidences éventuelles de ce type de qualification sur les qualifications voisines, notamment du point de vue de la rémunération légale et/ou conventionnelle, du champs d'activité et du niveau de qualification.

Ces observations étant faites, le Conseil Economique et Social a un préjugé plutôt favorable à l'introduction de la qualification partielle pour des raisons sociales et de valorisation optimale des ressources humaines de notre pays, un certain nombre de questions de détail devant être préalablement clarifiées entre les partenaires sociaux et le Ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse.

#### 124. La nouvelle formation de technicien

- Les représentants salariaux sont d'avis que l'idée d'imposer un passage obligé par le CATP aux candidats techniciens est à rapprocher de l'idée de faire du régime professionnel (apprentissage) la voie préférentielle de l'enseignement secondaire technique.

Cette philosophie incite ces représentants à faire les observations suivantes:

- . Les études sur l'importance des qualifications dans les économies avancées, faites ces dernières années, montrent que les CA(T)P ont massivement cédé du terrain au bénéfice des techniciens et des ingénieurs et que cette tendance se renforcera encore à l'avenir.

Il s'y ajoute que dans certains pays asiatiques qui détiennent le devant de la scène technologique, comme le Japon par exemple, la majeure partie des ouvriers sont détenteurs d'un diplôme supérieur, au niveau de la formation générale, à celui du CATP luxembourgeois.

Il y a lieu de s'interroger si le CATP actuel garantit une formation suffisante pour préparer aux secteurs et professions de haute technologie du 21<sup>e</sup> siècle.

- . Le passage obligé par le CATP incitera nombre de jeunes à ne pas choisir la voie du technicien et à se rabattre sur le bac technique, parce qu'ils ne veulent pas entrer dans une entreprise à ce moment-là de leur curriculum scolaire. D'autres continueront leurs études dans les pays avoisinants, où cette chicane leur est épargnée.

Il est à peu près certain que les entreprises ne seront pas capables ou disposées à engager les candidats à la formation de technicien à travers un contrat d'apprentissage ne durant qu'une seule année.

Dès lors, le seul objectif du passage obligé par le CATP, à savoir l'acquisition d'une expérience en milieu de travail en vue de l'obtention d'un profil plus pratique, plus manuel du technicien, ne sera pas atteint.

- . L'allongement de la durée de formation du technicien d'une année risquera de bouleverser toute la structuration de l'enseignement et l'hierarchie des statuts professionnels et de déclencher de nombreuses revendications scolaires et statutaires.
- . La prolongation des études en question éloignera le technicien du détenteur du CATP au lieu de l'en rapprocher. Si, actuellement, le technicien fait une année de plus que le détenteur du CATP pour décrocher son diplôme, il en ferait deux de plus à l'avenir.
- . L'hypertrophie de l'enseignement purement théorique dans la formation de technicien est réelle, mais non inéluctable.

Les raisons en sont notamment:

- .. des attitudes pédagogiques inadaptées du corps enseignant;
  - .. la formation des professeurs orientée essentiellement sur les besoins de l'enseignement secondaire général;
  - .. l'attrait et le prestige de l'enseignement secondaire général pour nombre d'enseignants de l'EST;
  - .. le manque de contacts entre le corps enseignant et le monde économique.
- . Le positionnement du technicien tant sur l'échelle des savoir et savoir-faire professionnels que sur l'échelle hiérarchique des entreprises, n'est pas facile à faire. Il est fort possible que cette situation d'incertitude quant à la place charnière du technicien entre le niveau dirigeant et le niveau d'exécution soit une cause également de cette surformation théorique.

En conclusion, les représentants salariaux estiment qu'il échet de clarifier la finalité de la formation de technicien, notamment par rapport à l'ingénieur-technicien et à l'ouvrier qua-

lifié au niveau CATP, d'ajuster les programmes et d'accentuer, de toute façon, les stages en entreprise, et des élèves, et des enseignants et plaident pour l'abandon de l'idée de fréquentation obligatoire d'un 12<sup>me</sup> régime professionnel.

- Les représentants patronaux sont d'avis que l'idée visant à réserver l'accès au cycle de formation de technicien d'une durée de deux ans aux détenteurs d'un CATP satisfait les objectifs de la formation de technicien, tels qu'ils ont été définis déjà en 1970 lors de l'introduction de cette formation dans la section électrotechnique.

A l'époque, cette formation, d'une durée de cinq ans, sanctionnée par le diplôme de technicien, comprenait le cycle complet de la formation sanctionnée par un CAP, à laquelle s'ajoutait un enseignement de deux ans axé sur les techniques spécifiques. L'introduction de cette formation se fondait sur le besoin ressenti dans l'industrie de trouver du personnel qualifié, disposant de connaissances techniques dépassant le niveau du CAP et capable d'assurer l'entretien et la réparation des équipements devenus de plus en plus complexes avec le progrès fulgurant de la technologie.

Or, les structures arrêtées par les dispositions de la loi du 21 mai 1979 portant 1. organisation de la formation professionnelle et de l'enseignement secondaire technique, 2. organisation de la formation professionnelle continue, ont amputé cette formation d'une année, alors qu'elles ont assis le cycle d'études de technicien sur une formation incomplète du CATP. Cette approche a abouti à une réduction sensible des cours de technologie professionnelle et de pratique, de sorte que l'objectif essentiel de cette formation n'est plus atteint.

Le Ministère de l'Education nationale et les responsables du Lycée technique des Arts et Métiers qui dispense cette formation sont conscients de ce risque. Pour cette raison, le règlement grand-ducal qui a été pris le 1<sup>er</sup> septembre 1985 et qui détermine le fonctionnement des classes du cycle supérieur, de la division de la formation de technicien dans les sections d'électrotechnique, de mécanique, de chimie et du génie civil a fixé des conditions telles qu'elles ouvrent aux détenteurs d'un CATP l'accès direct et inconditionnel en 1<sup>re</sup> année de formation de technicien. Toutefois, les candidats qui n'ont pas accompli la dernière année de formation menant au CATP et qui se distinguent par des résultats supérieurs à la moyenne en théorie professionnelle et en travaux pratiques peuvent également accéder à cette formation.

Si la première solution, à savoir celle qui exige pour l'accès à cette formation des candidats la détention du CATP, a donné de bons résultats, la deuxième, à savoir celle qui admet, à cet enseignement, sous certaines conditions, également des candidats de la 11e, s'est avérée peu heureuse, les candidats manquant, à la base, de connaissances suffisantes.

Aussi les membres patronaux proposent-ils de réserver dorénavant l'accès à la formation de technicien aux détenteurs d'un CATP.

#### 125. Le "test d'aptitudes" à l'entrée du cycle supérieur

A ce stade des réflexions, menées par les partenaires sociaux au sujet de l'ensemble des propositions faisant l'objet du présent chapitre, le Conseil Economique et Social n'est pas à même de prendre définitivement position.

Il semble toutefois acquis que les milieux patronaux approuvent le principe d'un tel test, tandis que les syndicats le rejettent dans leur majorité.

#### 126. La coordination de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 relative à l'apprentissage et de la loi du 21 mai 1979 portant 1. organisation de la formation professionnelle et de l'enseignement technique, 2. organisation de la formation professionnelle continue

Au-delà de l'archaïsme de sa formulation, de ses imprécisions et de ses lacunes, le texte de 1945 est en porte-à-faux par rapport à l'esprit du temps présent.

Sa coordination avec la loi de 1979 est devenue nécessaire depuis que cette dernière a été progressivement mise en oeuvre. Il importe non seulement de maintenir intacts les droits des chambres professionnelles en matière d'apprentissage, mais d'intensifier les collaborations entre l'école et l'économie, notamment par l'introduction de stages récurrents et obligatoires de certaines catégories d'enseignants dans les entreprises.

Le Conseil Economique et Social estime que cette opération d'actualisation et de coordination devrait être réalisée dans les meilleurs délais.

### 13. La réforme du fonds pour l'emploi

Par rapport à la réforme d'ensemble de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, le Conseil Economique et Social prend acte:

- du renforcement de la protection sociale des chômeurs et notamment de celle des chômeurs âgés de longue durée;
- des potentialités offertes par la conversion du fonds de chômage dans un fonds pour l'emploi, investi des prérogatives et des moyens d'action nécessaires pour promouvoir la formation pratique en entreprise, ainsi que l'insertion et la réinsertion professionnelles des demandeurs d'emploi.

Les orientations de gestion de la section spéciale du fonds prévoient, pour l'exercice 1988, des dépenses de l'ordre de 330 millions de francs au titre de l'initiation, de la reconversion et de la formation professionnelles, ainsi qu'au titre de la promotion de l'apprentissage, dépenses qui ne se rapportent pas intégralement à des engagements nouveaux.

Afin que puissent être définies les orientations de la politique de l'emploi et de la formation au cours des années à venir, le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de procéder, en concertation avec les partenaires sociaux, à l'actualisation du bilan du dispositif de lutte contre le chômage, au regard notamment de son impact réel sur le marché du travail.

Le Conseil Economique et Social exprime le souhait que le Gouvernement mette à profit les possibilités d'action lui conférées sur le plan opérationnel et financier par le fonds pour l'emploi réformé par la mise en oeuvre effective de mesures de préparation, d'initiation et d'orientation professionnelles, de mesures de formation professionnelle complémentaire et de mesures d'adaptation, de conversion ou de perfectionnement professionnels. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social est d'avis que l'engagement des moyens de la section spéciale du Fonds pour l'emploi sur le plan opérationnel devrait se faire d'une façon étroite et permanente avec les partenaires sociaux réunis au sein de la Commission nationale de l'Emploi. Un effort particulier est à entreprendre en faveur des catégories de personnes difficiles à placer, notamment des jeunes.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social préconise l'instauration d'une structure d'accueil d'orientation et d'assistance pour faciliter l'emploi des personnes adultes difficiles à placer à l'instar de ce qui existe pour les jeunes à la recherche d'un emploi.

Il souhaite par ailleurs que le Gouvernement adopte, à bref délai, les mesures réglementaires d'application des aides de promotion de l'apprentissage dans l'intérêt de la revalorisation de l'apprentissage des métiers et des professions manuels.

#### 14. L'amélioration des conditions de rémunération et de travail

La mise en oeuvre d'une répartition équitable des richesses engendrées par l'activité économique constitue un objectif majeur de la politique sociale.

Dans la mesure où les potentialités de l'économie fournissent les moyens de la politique sociale, les finalités de la politique sociale et celles de la politique économique se trouvent intimement liées.

Il est un fait que l'évolution des conditions de travail et de rémunération suit un rythme asymétrique selon les secteurs et selon les entreprises, le progrès social de certains secteurs contrastant avec les retards sociaux de certains autres.

Conscient des inconvénients d'une société à deux vitesses et profondément attaché aux impératifs de la justice sociale, le Conseil Economique et Social recommande aux partenaires sociaux d'oeuvrer au niveau de l'ensemble des entreprises pour rapprocher les conditions de travail et de rémunération.

Le Conseil Economique et Social appréhende qu'à terme une trop grande disparité des conditions de rémunération et de travail dans les entreprises risque de créer pour celles dont les conditions sont les moins attrayantes, des difficultés de recrutement de personnel qualifié et, partant, des problèmes d'adaptation de l'entreprise au progrès technique.

Sous le bénéfice de la position générale exprimée par le Conseil Economique et Social, les membres employeurs et travailleurs ont cependant mis en relief les préoccupations ci-après:



- Les membres employeurs, soulignant que les gains de productivité diffèrent sensiblement selon les branches et les entreprises en fonction des progrès de la technologie et de l'organisation du travail, font remarquer qu'un alignement progressif de l'ensemble des conditions de travail et de rémunération sur celles des branches de pointe et des entreprises les plus performantes risque de déclencher des effets inflationnistes et de condamner à la disparition des segments entiers du secteur ouvert de l'économie.

- Les membres travailleurs, soucieux de parfaire le tissu de protection sociale dans une optique de sélectivité accrue, invitent les secteurs à la traîne du progrès social de procéder à l'introspection nécessaire et de faire les efforts de rattrapage qui s'imposent. Ils invitent le Gouvernement à prendre les mesures organisationnelles et législatives appropriées pour moderniser les lois du travail et pour en assurer l'application judicieuse.

- Enfin, les membres du Conseil Economique et Social rappellent leur vœu exprimé dans l'avis sur la politique des revenus du Conseil Economique et Social du 7 janvier 1975 de voir réaliser, à des intervalles réguliers, une statistique sur la distribution des revenus. Il est urgent que soient disponibles ces données indispensables, y compris les derniers développements, pour l'adoption des politiques d'ajustement qui s'imposent à l'avenir.

#### 15. Les relations et l'organisation du travail

La nouvelle croissance qu'il faut rechercher en vue de réaliser le plein emploi se situera indéniablement dans un contexte économique, technologique et humain beaucoup plus mobile. Dans une concurrence mondiale difficile, les entreprises européennes luttent pour survivre. A cet effet, elles doivent, pour rester compétitives, être capables de s'adapter continuellement aux conditions en évolution de la production, de la commercialisation, de la gestion et également de l'organisation du travail.

Dans les différents pays de la Communauté, de nombreuses expériences en matière d'organisation du travail se développent, le plus souvent, au niveau de l'entreprise. Il est vrai cependant que leur développement se heurte parfois à des rigidités institutionnelles multiples et à une concertation insuffisante entre les interlocuteurs concernés.

Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il est de l'intérêt de tous les intéressés, partenaires sociaux et pouvoirs publics, de rechercher une conception positive de l'adaptabilité du travail pour dégager des approches modernes en matière de relations et d'organisation du travail assurant un équilibre entre les besoins des entreprises et ceux des travailleurs.

En matière de relations de travail, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'un meilleur équilibre du marché de l'emploi pourrait être atteint notamment par une utilisation de formes différenciées de la relation de travail, susceptibles de faciliter la rencontre entre l'offre et la demande dans des situations bien spécifiques.

L'expérience montre en effet que de telles formes rencontrent à la fois les besoins de certaines entreprises et les préférences de certains travailleurs, notamment ceux souhaitant concilier une occupation professionnelle et des responsabilités familiales.

Il importe de ce fait de ne pas décourager cette approche diversifiée des relations de travail. Afin d'éviter les abus, le législateur devrait, par conséquent, tout en traçant un cadre légal, faire une juste part aux dispositions conventionnelles entre partenaires sociaux ou à défaut de convention collective entre parties et veiller en priorité au respect des engagements pris par les intéressés.

Les nouveaux modes de production impliquent des changements dans le contenu du travail et conduisent à de nouvelles relations homme/machine en permettant de dissocier le temps de travail individuel et temps de production. Tout en permettant l'utilisation optimale des équipements, les nouvelles formes d'organisation du travail ne sauraient négliger l'aspect de sécurité, de santé et de confort des travailleurs. Afin d'atteindre ces buts, elles devraient faire l'objet d'une négociation entre partenaires sociaux.

Ainsi, la modulation des horaires en fonction des fluctuations des activités économiques dans le respect des règles législatives et réglementaires peut contribuer à alléger le fonds pour l'emploi par un recours moins fréquent au chômage partiel. Les modulations en question devraient en présence d'un contrat collectif être négociées dans ce cadre par les partenaires sociaux.

Dans l'hypothèse où certains aménagements particuliers du temps de travail comportent des contraintes additionnelles pour les travailleurs, il faudra envisager des compensations financières ou autres, à fixer dans un cadre conventionnel.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que le Grand-Duché, en tant que pays exportateur et en présence des évolutions vers une plus grande flexibilité en matière d'organisation de travail dans de nombreux pays, ne peut pas ignorer ces évolutions.

L'enjeu économique (compétitivité et développement des entreprises existantes, investissements futurs en haute technologie) et social considérable (emploi et évolution des rémunérations), devrait amener les partenaires sociaux et les pouvoirs publics à prendre conscience de leurs responsabilités et à envisager des mesures efficaces en matière de relations et d'organisation de travail équilibrées.

L'encadrement légal du contrat de travail et celui de la convention collective de travail doivent faire l'objet des adaptations nécessaires pour rencontrer ces évolutions.

Concernant le droit du contrat de travail, source de la relation individuelle de travail, le Conseil Economique et Social renvoie aux développements de son avis sur le droit de licenciement du 29 novembre 1983 et invite le Gouvernement à procéder à une réforme en ce domaine dans le sens des lignes d'accord de cet avis.

Concernant le droit de la convention collective de travail, le Conseil Economique et Social insiste sur le respect rigoureux de la lettre et de l'esprit de la loi du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives de travail afin de maintenir la convention collective comme facteur essentiel de paix et de justice sociales.

A cet effet, il demande aux partenaires sociaux de s'imposer des règles de conduite conformes aux principes élémentaires de la démocratie et du pluralisme. Il demande au Gouvernement de proposer, en cas de besoin, les adaptations nécessaires à la loi précitée du 12 juin 1965.

Une réforme éventuelle de cette loi devrait subordonner la validité de la convention collective de travail à la condition que soit associée à sa signature l'organisation syndicale représentative sur le plan national justifiant d'une implantation majoritaire dans le secteur ou l'entreprise couverte par la convention.

## 2. LA POLITIQUE FAMILIALE

Le Conseil Economique et Social préconise la mise en oeuvre d'une politique familiale qui tienne compte des évolutions sociologiques intervenues au niveau du rôle de la famille au cours des décennies passées.

La famille ne joue plus guère le rôle d'unité de production qui était le sien par le passé.

L'effritement du rôle économique de la grande famille traditionnelle va de pair avec des transformations sociales à tous les niveaux. Jadis ultime refuge, elle est remplacée par un certain nombre de sécurités, assurées collectivement, sans qu'intervienne un lien affectif. Un réseau diversifié d'institutions spécialisées (crèches, établissements gériatriques, etc) assume le rôle de la famille en maintes circonstances.

Compte tenu des changements de structures et de fonctions de la famille qui s'opèrent, il importe de mieux tenir compte des besoins nouveaux afférents, en améliorant son cadre de vie, mais surtout en prenant davantage en charge les besoins de ses membres selon les tranches de vie et selon les situations matérielles.

La situation démographique défavorable devrait inciter les responsables à prendre un faisceau d'initiatives en faveur des familles. Les mesures à prendre ne se limitent certainement pas à l'octroi d'aides financières les plus diverses. Il y a lieu de créer un environnement favorable à l'enfance en vue d'aboutir à un changement de la mentalité des gens. Que la nécessité d'un changement de mentalité ne soit nullement une revendication purement théorique peut être démontrée en maintes circonstances et de façon formelle. Le refus de louer une maison ou un appartement à une famille avec des enfants en constitue un exemple fort éloquent.

### 21. L'environnement familial

L'action politique à mener en faveur d'un meilleur épanouissement familial devrait viser, en premier lieu, à l'amélioration du cadre de vie des familles. Dans cette optique, la politique de construction de logements, de l'organisation scolaire, des loisirs, du droit du travail et de mise à disposition des infrastructures nécessaires, méritent, entre autres, une attention toute particulière.

- La politique de construction de logements doit partir de la constatation que les coûts de la construction et les prix d'acquisition des terrains constituent des obstacles financiers souvent insurmontables pour les familles à revenus moyens et modestes. La promotion de logements sociaux par l'Etat et les communes maintient, donc, toute son importance lors de la mise en oeuvre d'une politique favorisant l'accès à la propriété. Par ailleurs, la mise à la disposition de ces familles de logements locatifs, à loyer fixé en fonction du revenu et de la fortune, est à renforcer.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social renvoie à son avis du 28 février 1983, concernant l'adaptation de la législation sur les baux à loyer et particulièrement aux développements qu'il y a consacrés au logement social. Le Conseil Economique et Social tient également à rappeler son avis du 18 mai 1971 sur les problèmes relatifs à la construction de logements au Grand-Duché et notamment ses propositions relatives aux actions à envisager en matière d'acquisition et de coût des terrains à bâtir.

- Sur le plan de l'organisation scolaire, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'elle devrait tenir davantage compte de l'activité professionnelle des parents. En effet, vu l'augmentation du travail féminin, l'organisation de la vie scolaire et parascolaire devrait s'y adapter. La journée continue à l'école et la prise en charge collective des enfants pendant les vacances scolaires constituent deux objectifs primordiaux à atteindre en ce domaine.

- Du point de vue des loisirs, de nouveaux concepts urbanistiques englobant, entre autres, la mise en place de rues d'habitation, de plaines de jeux et de maisons pour jeunes, sont à encourager.

- Pour les enfants en bas âge, l'amélioration de l'infrastructure d'accueil s'impose et le gardiennage en placement familial est à soutenir.

- En matière de droit du travail, il faut considérer les difficultés que connaissent les parents qui s'adonnent tous les deux à une activité professionnelle lorsque les enfants sont obligés de rester à la maison pour cause de maladie. Ainsi, dans ce cas, l'introduction d'un congé parental se justifierait pour permettre à l'un des parents de s'occuper des enfants malades. Le Conseil Economique et Social estime que ce congé ne devrait pas comporter des charges nouvelles directes pour les entreprises.

- En ce qui concerne l'aménagement du temps de travail et notamment le travail à temps partiel, le Conseil Economique et Social renvoie aux développements faits ci-avant ainsi qu'au chapitre ci-après.

## 22. Le travail à temps partiel

Le travail à temps partiel s'est développé considérablement depuis une dizaine d'années dans le chef surtout de la population féminine.

Il résulte des enquêtes par sondage sur les forces de travail, établies par la CE, que 5,8% des travailleurs au Luxembourg ont occupé, en 1979, un poste à temps partiel. 17,1 % des femmes actives ont choisi ce genre de travail (en 1977 ce taux s'élevait à 13,9 %). Reste encore à relever que plus de 80 % du travail à temps partiel fut presté dans le secteur des services.

Depuis 1983, l'évolution du travail à temps partiel par sexe et secteur d'activité est la suivante:

### Les salariés ayant un emploi à temps partiel par rapport au total des salariés (en %)

		1983	1984	1985	1986
Total	T	6,2	5,6	7,1	6,9
	M	1,0	1,2	2,6	1,9
	F	16,9	15,1	16,1	16,4
Agriculture	T	-	-	-	-
	M	-	-	-	-
	F	-	-	-	-
Industrie	T	2,0	1,8	3,6	2,6
	M	1,0	1,0	2,5	1,8
	F	10,9	8,9	12,8	9,8
Services	T	8,5	7,9	9,2	8,9
	M	1,1	1,2	2,5	1,9
	F	17,6	15,7	16,6	17,0

Source: Enquêtes sur les forces de travail CE

Le Conseil Economique et Social attribue au travail à temps partiel une portée nouvelle dans le sens d'une plus grande flexibilité du temps de travail et cela non seulement pour les femmes, mais pour l'ensemble des travailleurs.

L'essor du travail à temps partiel nécessite la création d'une base légale appropriée. Le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à légiférer rapidement en la matière en amendant le projet de loi n° 2671 relatif au travail volontaire à temps partiel par la prise en compte des avis émis par les chambres professionnelles.

### 23. Les prestations familiales

L'objectif primordial des prestations familiales a toujours été celui de compenser les charges supplémentaires résultant pour les familles de la présence d'enfants au foyer. Par ailleurs, la dégradation du niveau de vie dépend du nombre d'enfants à charge et du revenu. Dans le but d'atténuer les effets de cette situation, le législateur a introduit des allocations familiales différenciées selon le nombre des enfants. Etant donné que les frais pour les parents augmentent avec l'âge des enfants et surtout dès l'âge de la scolarité obligatoire, le législateur a, en outre, prévu des paliers d'âge à partir de 6 et de 12 ans.

Ces paliers sont fixés respectivement à 41.- francs (indice 100) et à 134.- francs (indice 100). Si le Conseil Economique et Social approuve le principe d'une telle différenciation suivant l'âge des enfants, il s'interroge toutefois quant à l'impact de paliers qui, en valeur absolue, présentent un caractère essentiellement symbolique?

S'il est vrai que la dégradation du niveau de vie existe tant pour la famille aisée que pour la famille de condition modeste, il n'en est pas moins vrai que ce sont surtout ces dernières qui voient leur niveau diminuer le plus. De surcroît, notre système d'imposition fait bénéficier les titulaires de revenus élevés de réductions d'impôts importantes en fonction du nombre des enfants. Par ailleurs, les mêmes familles bénéficient pleinement des allègements fiscaux, alors que les familles, ne tombant plus sous l'imposition, n'en profitent en aucune manière.

Dans le passé, le Conseil Economique et Social a préconisé deux faisceaux de mesures:

- l'inclusion des allocations familiales dans le revenu imposable couplée à une revalorisation différenciée en fonction du nombre d'enfants, du montant desdites allocations;
- la mise en oeuvre d'une étude portant sur l'imposition des familles en tenant compte des allocations familiales allouées.

Le Conseil Economique et Social se propose d'approfondir ce problème dans le cadre de son avis sur la réforme fiscale.

Quant au financement des prestations familiales, le Conseil Economique et Social rappelle sa position exprimée à maintes reprises de voir ce financement assuré exclusivement à charge du budget de l'Etat, eu égard à la finalité de ces prestations sociales dans le cadre de la politique de redistribution des revenus et de la politique familiale. Cependant, il est conscient que cette restructuration du financement des allocations familiales ne peut intervenir que progressivement en raison de l'ampleur des fonds concernés et que cette restructuration doit se placer dans le cadre global du financement de la sécurité sociale et notamment dans le contexte de la répartition des charges entre les assurés, les entreprises et les pouvoirs publics.

Plus particulièrement, il constate que la réserve de financement de la caisse nationale des prestations familiales continue à augmenter largement au-delà des besoins de financement résultant de la législation actuelle. Atteignant avec environ 2,3 milliards de francs au 31 décembre 1987 plus de 60 % du montant des prestations annuelles, cette réserve dépasse largement la limite supérieure de 50 % fixée lors de la réforme du financement en 1985. Dans cette situation de surfinancement structurel des allocations familiales, la réaction normale -prévue d'ailleurs dans le système de financement - serait de réduire le taux de cotisation. Cette mesure, qui représenterait une diminution des charges sociales des employeurs et de la contribution des pouvoirs publics, permettrait de dégager des moyens budgétaires de l'Etat pour d'autres mesures de politique familiale.

C'est avec stupeur que le Conseil Economique et Social constate que le Gouvernement vient de modifier par un amendement budgétaire le fonctionnement du système de financement afin d'éviter la réduction du taux de cotisation prévue par la loi organique de la caisse nationale des prestations familiales en cas de dépassement de la limite précitée.



Cette mesure tend à dévier les réserves de la caisse pour le financement d'une allocation d'éducation dont la finalité et l'efficacité sont contestées par la grande majorité du Conseil Economique et Social.

Aussi le Conseil Economique et Social estime-t-il qu'en l'absence d'une politique familiale cohérente définie à moyen et à long terme, il serait très préjudiciable de dilapider les ressources actuelles, constituées par des cotisations des entreprises, dans des mesures peu sélectives et sans finalité précise.

#### 24. Le troisième âge

Le nombre absolu des personnes âgées de plus de 65 ans est passé de 27.600 en 1947 à 49.600 en 1981. Elles représentent 13,5 % de la population totale et 20 % de la population active.

Quant au taux de natalité, ce dernier a baissé de 14,4 ‰ en 1947 à 11,7 ‰ en 1986.

Compte tenu de ces évolutions démographiques défavorables, l'inévitable accroissement du coût de la politique en faveur du troisième âge risque d'absorber une partie de la marge de manoeuvre budgétaire. Aussi la cohérence des mesures en matière de politique familiale devra-t-elle être renforcée et toute initiative nouvelle s'insérer dans une approche globale à définir préalablement.

Le vieillissement de la population ne manquera pas de créer des problèmes nouveaux au niveau des infrastructures nécessaires au grand âge.

Aussi longtemps que leur état physique permet aux personnes âgées de tenir leur propre ménage, le régime d'assurance pension en place leur permet normalement de continuer une vie décente et de participer à la vie de la société. Les problèmes ne commencent souvent qu'au moment où leur état nécessite des soins réguliers de la part de tierces personnes. L'insuffisance, du moins régionale, des services de soins à domicile entraîne, dès lors, l'admission des personnes concernées dans des maisons de retraite ou dans des établissements de soins.

Pour cette raison, le Conseil Economique et Social soutient le Gouvernement dans son intention d'accorder la priorité au maintien des personnes âgées à domicile aussi longtemps que possible par la mise sur pied d'un service ambulant de soins poly-

valents de santé, d'hygiène et d'assistance sociale. Dans cette optique, de nouvelles perspectives d'avenir s'ouvrent à la profession auxiliaire économe, récemment reconnue par un CATP propre.

Si une telle politique permet souvent le maintien à domicile des personnes jusqu'à un degré moyen de déficience physique, la présence permanente d'autres membres de la famille devient indispensable pour les cas plus graves. Dans ces cas, dans le but d'inciter les enfants à s'occuper de leurs parents et compte tenu du revenu de ces derniers, le Conseil Economique et Social s'interroge sur l'introduction d'une compensation financière directe pour tous ceux et toutes celles qui sont disposés à assumer une fonction d'aide à leurs parents.

Dans les cas où l'hébergement de personnes âgées et malades dans les maisons de soins ne peut pas être évité, le Conseil Economique et Social est parfaitement conscient des problèmes financiers que cela peut créer pour les familles. Etant donné que l'hébergement n'est pas à charge de l'assurance maladie, ce sont les descendants qui sont obligés de compléter la différence entre les frais d'hébergement et la pension touchée par les personnes concernées. Si une telle contribution financière ne pose pas de problèmes pour les familles aisées, elle peut poser des problèmes pour les familles à revenus moyens. Les mêmes remarques valent a fortiori évidemment à l'encontre de l'époux resté au domicile en cas d'hébergement du conjoint.

Pour éviter que les cas évoqués ne conduisent à la création de nouveaux cas de pauvreté, le Conseil Economique et Social estime qu'il est souhaitable, en vue de la résolution des problèmes financiers réels pour les familles, de mettre en place un système d'assurance couvrant tant les soins à domicile que le séjour dans des maisons de soins spécialisées. Pour le cas de l'hébergement d'un seul époux, la personne restant au domicile devrait pouvoir bénéficier néanmoins d'un minimum de revenus à travers les mécanismes du revenu minimum garanti.

En dernier lieu, le Conseil Economique et Social prend acte du relèvement à partir du 1er mars 1988 de la somme - actuellement fixée à 4.300 francs - à 4.500 francs, somme laissée à la disposition de chaque pensionnaire d'une maison de retraite, pour lui permettre de couvrir ses besoins personnels.

Le niveau actuel de ce pécule est tellement minime qu'il est souvent considéré comme vexatoire par les bénéficiaires. En effet, cet "argent de poche" n'est pas seulement destiné à la

couverture de menues dépenses, mais inclut également les frais d'habillement, ce qui oblige souvent les personnes âgées à solliciter le concours financier d'autres membres de leurs familles.

X X X

En conclusion du chapitre sur la politique familiale, le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à initier une étude sur la situation actuelle de l'environnement familial, ainsi que sur les impératifs et les contraintes futurs dans ce domaine fondamental, afin qu'une politique familiale cohérente puisse être définie à moyen et à long terme.

### 3. LA SECURITE SOCIALE

#### 31. L'assurance pension

##### 311. L'évolution récente

##### 3111. Les régimes contributifs

L'évolution du contexte économique et démographique au cours des dernières années a permis une stabilisation certaine, voire une amélioration légère de la situation financière à court terme de l'assurance pension contributive.

Suite à la croissance rapide des dépenses au cours des années soixante-dix, un net ralentissement de cette croissance a pu être observé au cours de la première moitié des années quatre-vingts.

Evolution des dépenses courantes des  
régimes contributifs  
(en millions de francs)

Année	Montant	En % du PIB	Taux de croissance annuel moyen	
			nominal	réel <sup>(1)</sup>
1970	3.815	6,8 %	15,7 %	7,9 %
1975	7.920	8,3 %	13,0 %	6,4 %
1980	14.619	9,8 %	7,4 %	1,8 %
1985	20.868	8,7 %	6,5 %	4,5 %
1986	22.222	8,8 %	7,5 %	6,4 %
1987 <sup>2</sup>	23.881	-----	11,8 %	8,8 %
1988 <sup>3</sup>	26.698	-----		

Source: IGSS-Rapport général sur la sécurité sociale.

- 1) Déflateur: cote d'application de l'échelle mobile des salaires.
- 2) Compte prévisionnel.
- 3) Budget consolidé.

Ce ralentissement de la croissance est le résultat du concours de plusieurs phénomènes structurels et conjoncturels:

- le ralentissement de la croissance du nombre de bénéficiaires de pension en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations à faibles effectifs au cours des années quatre-vingts;
- la faible évolution du niveau réel des salaires suite à la récession économique;
- la réduction du taux d'inflation.

Cependant, il résulte du compte prévisionnel pour 1987 et du budget consolidé pour 1988 que le taux de croissance des dépenses tend de nouveau à s'accélérer; cette accélération a été particulièrement renforcée par les répercussions financières de la réforme des régimes contributifs de pension.

La reprise de l'activité économique à partir de 1984 s'est traduite par une augmentation substantielle de l'emploi salarié et donc des recettes en cotisations. En outre, la contribution des pouvoirs publics s'est fortement accrue au cours des deux dernières décennies.

Contribution courante des pouvoirs publics  
aux régimes de pension contributifs  
(montant en millions de francs)

Année	Montant	Taux de croissance annuel moyen		En % des recettes	En % du budget ordinaire de l'Etat
		nominal	réel <sup>1</sup>		
1970	1.320			26,8 %	11,3 %
		13,9 %	6,2 %		
1975	2.529			26,3 %	10,4 %
		12,7 %	6,1 %		
1980	4.602			27,7 %	11,2 %
		10,0 %	4,4 %		
1985	7.427			29,8 %	11,7 %
1986	8.173	10,1 %	7,9 %	30,2 %	11,7 %
1987 <sup>2</sup>	8.819	7,9 %	6,8 %	30,8 %	12,2 %
1988 <sup>3</sup>	9.518	7,9 %	5,1 %	30,8 %	12,5 %

Source: IGSS-Rapport général sur la sécurité sociale

- 1) Déflateur: cote d'application de l'échelle mobile des salaires.
- 2) Compte prévisionnel.
- 3) Budget consolidé.

On constate donc qu'on est en présence d'une fiscalisation accrue du financement des régimes contributifs et que cette tendance va se poursuivre à l'avenir en raison des nouvelles modalités de financement introduites à partir du 1er janvier 1985 par la réforme du financement.

En dernier lieu, la réduction du taux d'inflation a eu pour effet de produire une forte augmentation du taux de rendement réel des réserves, ce qui a eu pour conséquence de valoriser d'autant les revenus de la fortune.

Cette conjonction de phénomènes favorables a donc permis d'arrêter, du moins temporairement, le processus de décapitalisation auquel étaient soumis les régimes contributifs. Aussi la réserve de compensation globale a-t-elle pu être augmentée de son niveau relatif le plus bas en 1981 de 1,95 fois le montant des prestations annuelles à 2,30 fois en 1986, à savoir 45,85 milliards de francs.

Le niveau absolu de la réserve de compensation continuera de croître à 50,7 milliards de francs en 1987 et à 54,9 milliards de francs en 1988, mais le niveau relatif de cette réserve exprimé en multiples des prestations annuelles atteindra 2,36 en 1987 pour redescendre ensuite à 2,26 en 1988.

### 3112. Les régimes non-contributifs

Il n'existe guère de données comptables précises permettant d'apprécier l'évolution financière de l'ensemble des régimes non-contributifs, régimes qui regroupent le service des pensions de l'Etat, la caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, le service des pensions des CFL ainsi qu'une multitude de services de pensions d'établissements parastataux. En se basant sur les comptes de la protection sociale ainsi que sur les données des caisses de maladie, on peut établir l'évolution suivante:

#### Dépenses courantes des régimes non-contributifs (en millions de francs)

Année	Etat + Parastataux	CPFEC	CFL	TOTAL	Taux annuel moyen de variation	
					nominal	réel <sup>1)</sup>
1970	645	198	718	1.561	17,7 %	9,8 %
1975	1.577	471	1.476	3.524	11,5 %	5,0 %
1980	2.918	835	2.320	6.073	7,8 %	2,2 %
1985 <sup>2)</sup>	4.549	1.200	3.094	8.843	7,1 %	5,0 %
1986 <sup>2)</sup>	4.872	1.270	3.326	9.468		

Source: IGSS-Rapport général sur la sécurité sociale

<sup>1)</sup> Déflateur: cote d'application de l'échelle mobile des salaires.

<sup>2)</sup> Données provisoires.

De même que dans les régimes contributifs, on constate le ralentissement de la croissance des dépenses courantes au cours de la première moitié des années quatre-vingts, ralentissement qui est dû principalement aux mêmes causes que dans les régimes contributifs.

Le financement de ces régimes incombait en 1986 à raison de 73,2 % (6.927 millions de francs) à charge du budget ordinaire de l'Etat, soit 9,9 % de ce budget. Le taux de 73,2 % résulte du fait que l'Etat prend à sa charge 88 % des charges du service de pension de l'Etat, 53 % des charges des organismes parastataux, 40 % des charges de la caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, ainsi que 67 % des charges du service de pension des CFL.

Il faut remarquer que ces régimes sont financés intégralement par répartition pure et qu'il n'y a donc aucune constitution de réserves pour couvrir les engagements futurs.

### 312. Les prévisions à moyen et à long terme

Les données précédentes ne tiennent pas ou seulement partiellement compte des répercussions des deux réformes de structure, à savoir la loi du 27 août 1986 modifiant et complétant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie.

Dans les régimes contributifs, cette dernière réforme a eu pour objet de créer un régime unique prévoyant à partir du 1er janvier 1988 des nouvelles conditions d'octroi et un nouveau mode de calcul des pensions, des mesures sélectives d'amélioration des pensions en cours ainsi qu'à partir du 1er juillet 1987 une revalorisation linéaire de toutes les pensions de 7 %. Alors qu'on ne dispose pas encore de données comptables des répercussions financières, on peut indiquer les principales prévisions de l'Inspection générale de la Sécurité sociale. Le coût supplémentaire par rapport aux dépenses courantes dans la législation actuelle a été estimé à 4 % pour 1987, 8,1 % pour 1988, 7,8 % pour 1989 et 3,7 % pour 1990 pour se stabiliser ensuite aux alentours de 4,7 %. Ce coût supplémentaire représente environ 1 % de la masse des revenus cotisables par rapport au coût actuel de 24 %.

Il résulte des hypothèses établies par l'Inspection générale de la Sécurité sociale que le coefficient de charge du régime contributif passera de 46,9 en 1985 à 52,4 en l'an 2005. La prime de répartition pure, qui représente le rapport entre les dépenses courantes et la masse des revenus cotisables et qui constitue donc un indicateur pour l'évolution future du taux de cotisation global, passera de 22,6 % en 1985 à 26,6 % en 1995 et à 29,7 % en 2005. Afin de maintenir le niveau relatif de la réserve aux alentours de 2 fois le montant des prestations annuelles, l'IGSS conclut que des augmentations du taux de cotisation de 1,5 % au 1er janvier 1992 et de 2,5 % au 1er janvier 1999 deviendront inévitables ce qui portera le taux de cotisation global à 28 %.

Le Conseil Economique et Social regrette que pour les régimes non-contributifs des prévisions sur l'évolution démographique et sur le coût de ces régimes ne soient toujours pas disponibles.

Aussi rappelle-t-il avec insistance la recommandation faite dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1987, à savoir:

"Au-delà de cette réforme ponctuelle, le Conseil Economique et Social constate qu'un régime de pension concernant plus de 10 % de la population active n'a pas fait l'objet d'une étude actuarielle approfondie, dégagant les tendances à moyen et à long terme de son coût, étude indispensable en la matière. Aussi, une étude afférente s'impose-t-elle dans les meilleurs délais."

Par ailleurs, aucune évaluation des répercussions de la loi dite des cas de rigueur sur le coût des pensions n'est disponible. Tout au plus dispose-t-on d'une estimation du rapport entre les charges courantes et la masse des traitements qui s'élevait pour l'ensemble des régimes statutaires à 49 % en 1986 (37 % pour l'Etat et les organismes parastataux, 44 % pour le CPFEC et 101 % pour les CFL).

### 313. Les problèmes structurels

#### 3131. Le défi démographique

En dehors des répercussions d'une évolution incertaine de la conjoncture économique, l'augmentation du coût des régimes de pension est la conséquence inévitable de deux phénomènes démographiques structurels. Il s'agit en premier lieu du vieillissement de la population et en deuxième lieu de la maturation des régimes de pension.



Le vieillissement est le résultat de la baisse continue du taux de natalité; ainsi depuis la fin des années soixante tant l'indicateur conjoncturel de fécondité que le taux net de reproduction sont passés au-dessous du seuil de remplacement de la population. A cela s'ajoute un lent allongement de l'espérance de vie.

La maturation des régimes de pension est un processus normal de développement qui s'étend sur une période d'une centaine d'années au cours de laquelle on assiste à une croissance relativement plus forte du nombre de pensions par rapport à celui des cotisants ainsi que du montant moyen des pensions par rapport au niveau des revenus cotisables. Les différents régimes de pension sont actuellement plus ou moins avancés dans ce processus de maturation qui perdurera encore pendant plusieurs décennies.

Cette évolution entraînera inéluctablement une augmentation des prélèvements à opérer auprès de la population active, soit par la voie des cotisations, soit par la voie des impôts directs ou indirects.

### 3132. La dualité des régimes d'assurance pension

Toute recherche d'une solution pour aborder le défi démographique précité se trouve cependant confrontée à l'existence de deux régimes de pension dont le niveau des prestations et le coût divergent de manière importante. En se référant au tableau publié dans le rapport de la commission des finances et du budget concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 (page 108), le Conseil Economique et Social voudrait reprendre la comparaison des pensions brutes, basées sur une même carrière de traitement ou de rémunération brute, telles qu'elles résultent du mode de calcul du régime contributif et du régime non-contributif.

L'explication principale de ces écarts réside dans le fait que les rémunérations ne sont prises en compte que jusqu'à concurrence d'un plafond de quatre fois le salaire social minimum dans le régime contributif, alors qu'elles le sont intégralement dans le régime non-contributif et que le calcul de la pension se base sur la rémunération moyenne (plafonnée) dans le régime contributif et sur la dernière rémunération dans le régime non-contributif. Il en résulte que dans la majeure partie des cas, la pension dépasse dans le régime non-contributif le traitement moyen touché durant l'activité de service.

Comparaison du niveau des pensions dans le régime contribu-  
tif et dans le régime non-contributif

Montants bruts

Carrière re type	Pension brute	Régime contribu- tif	Régime non con- tributif	Ecart	
				absolu	relatif
Garçon de bu- reau	Montant	44. 993	57.264	12.271	27,3%
	En % du trait. final brut	65,5%	83,3%		
	En % du trait. moyen brut	74,5%	94,8%		
Expédi- tionnaire	Montant	60.698	91.313	30.615	50,4%
	En % du trait. final brut	55,4%	83,3%		
	En % du trait. moyen brut	72,0%	108,2%		
Rédac- teur	Montant	64.905	125.362	60.457	93,2%
	En % du trait. final brut	43,2%	83,3%		
	En % du trait. moyen brut	60,9%	117,6%		
Chargé d'études	Montant	66.459	159.668	93.209	140,3%
	En % du trait. final brut	34,7%	83,3%		
	En % du trait. moyen brut	44,3%	106,5%		

Comparaison du niveau des pensions dans le régime contribu-  
tif et dans le régime non-contributif

Montants semi-nets\*

Carrière re type	Pension semi-nette	Régime contribu- tif	Régime non con- tributif	Ecart	
				absolu	relatif
Garçon de bu- reau	Montant	43.936	54.200	10.264	23,4%
	En % du trait. final semi-net	71,4%	83,3%		
	En % du trait. moyen semi-net	81,2%	94,8%		
Expédi- tionnaire	Montant	59.272	86.428	27.156	45,8%
	En % du trait. final semi-net	60,4%	83,3%		
	En % du trait. moyen semi-net	78,4%	108,2%		
Rédac- teur	Montant	63.380	118.655	55.275	87,2%
	En % du trait. final semi-net	45,8%	83,2%		
	En % du trait. moyen semi-net	65,7%	117,6%		
Chargé d'études	Montant	64.897	151.635	86.738	133,7%
	En % du trait. final semi-net	36,2%	83,0%		
	En % du trait. moyen semi-net	47,0%	106,5%		

-----  
\* Après déduction des cotisations à l'assurance maladie et à l'assurance pension et du prélèvement.

Même si l'on prend en considération que pour certaines branches dans le secteur privé il existe des régimes de pension complémentaires (qui ne concernent toutefois pas la majorité des salariés du secteur privé), les écarts renseignés ci-avant montrent qu'à défaut de l'introduction d'un régime unique, une certaine harmonisation de la structure des prestations entre les deux régimes devient inévitable. Ce rapprochement progressif des prestations doit intervenir dans le respect des droits acquis bien définis dans les régimes non-contributifs pour la période transitoire. Par ailleurs, un certain écart entre les prestations des régimes non-contributifs et celles du régime contributif pourrait se justifier si l'on considère cet écart comme l'expression d'un régime complémentaire raisonnable.

Toutefois, le défi de l'assurance pension ne permettra guère de pérenniser cette dualité pour les générations futures.

Le Conseil Economique et Social, dans sa grande majorité, est convaincu qu'il sera impossible d'aborder le problème de la limitation globale du coût de l'assurance pension tant qu'une telle harmonisation de la protection sociale en cas d'invalidité, de vieillesse et de survie ne sera pas intervenue. Il considère donc la recherche d'une solution dans ce domaine comme un préalable à toute velléité d'introduire des modifications fondamentales dans la structure et le financement des régimes contributifs tendant, soit à réduire le niveau de protection, soit à augmenter les charges des assurés et des employeurs (augmentation de la fiscalité et/ou des cotisations sociales).

3133. La recherche de voies permettant de maintenir les transferts sociaux dans des limites acceptables

Subsidiairement à la résolution du problème fondamental qui se trouve posé par l'existence de degrés de protection aussi différents, le Conseil Economique et Social entend néanmoins poursuivre la réflexion pour trouver des solutions viables et acceptables faisant face à l'augmentation inéluctable du coût de l'assurance pension contributive et non-contributive.

Sans aborder en ce moment le problème de la répartition des charges entre les trois principaux intervenants dans le financement de la sécurité sociale, à savoir les assurés, les employeurs et les pouvoirs publics, et sans vouloir se prononcer définitivement sur l'une ou l'autre des orientations envisagées, le

Conseil Economique et Social entend esquisser tout un faisceau de mesures visant à répondre à cette évolution préoccupante.

- Si l'on considère que l'assurance pension couvre la presque totalité de la population active et que son caractère obligatoire assure la pérennité de son fonctionnement, la garantie de financement des pensions réside, en dernière analyse, dans le maintien d'une activité économique suffisante dans notre pays. C'est en effet cette activité économique qui permettra d'assurer la formation des revenus primaires qui engendreront les cotisations, les impôts et les revenus de la fortune, principales sources de financement de l'assurance pension.

Dans ce contexte, l'économie luxembourgeoise devra nécessairement poursuivre la création d'emplois productifs, quitte à continuer à recourir à la main-d'oeuvre étrangère pour pallier la réduction de la population active luxembourgeoise (cf. également sub. 11 l'encouragement de l'emploi des femmes).

- Cependant, même une forte croissance économique ne sera pas suffisante pour couvrir complètement la hausse prévisible du coût de l'assurance pension si l'on maintient les conditions actuelles d'octroi et les modalités de calcul des pensions. L'augmentation des moyens de financement requis pour garantir les revenus de la population inactive âgée deviendra inéluctable.

On pourrait penser que cette augmentation des prélèvements auprès de la population active en faveur de l'assurance pension serait éventuellement compensée par la réduction des coûts des prestations familiales et autres services pour jeunes induite par la baisse de la natalité.

Cependant, cette compensation sera probablement très limitée, en raison du fait que l'allocation des ressources publiques aux personnes âgées est nettement plus importante que celle aux jeunes. Par ailleurs, elle interdirait toute politique familiale et d'éducation active visant à créer des conditions favorables pour un revirement de l'évolution de la natalité et à améliorer l'éducation et la formation professionnelle.

- Une solution pourrait consister dans une certaine augmentation des taux de cotisation, encore qu'en économie et dans un souci de sauvegarde de compétitivité, il faille considérer, d'une part, le coût global de la main-d'oeuvre incorporé dans les prix de revient des produits et des services et non leurs éléments constitutifs exprimés en pourcent et, d'autre part, l'affectation du pouvoir d'achat des salariés.

- Le volume des ressources du régime unique de pension contributif pourrait en outre être augmenté par un relèvement du plafond cotisable, ce qui entraînerait évidemment une adaptation des prestations en la matière.

- Une autre solution pourrait consister dans une mobilisation de sources de financement alternatives pour les régimes de pension.

X X X

- Les différentes approches esquissées ci-avant sont insuffisantes pour absorber le coût croissant de l'assurance pension.

Comme l'assurance pension constitue un mécanisme par excellence de la redistribution des revenus de la population active vers la population inactive, un frein à l'augmentation des prélèvements auprès de la population active ne peut être réalisé en dernière analyse que si la croissance de la masse des revenus transférés est ralentie.

Compte tenu de l'ampleur du renchérissement du coût de l'assurance pension, la simple approche par l'élimination des cas ponctuels de surcouverture sociale est inopérante.

- Seules deux voies sont finalement susceptibles d'aboutir:

- . une réduction du taux moyen de remplacement du revenu professionnel garanti par le régime de pension;
- . une réduction du nombre de bénéficiaires par l'augmentation de l'âge moyen à la retraite.

#### 31331. La réduction du taux moyen de remplacement

Les solutions à rechercher dans cette direction ne consistent évidemment pas dans une réduction pure et simple de toutes les pensions en cours ou à échoir. La détermination d'un taux de remplacement socialement acceptable doit être effectuée pour des conditions normales d'assurance ou d'activité; les pensions attribuées durant la période de maturation des régimes et se basant sur des carrières incomplètes ne devraient pas être concernées par ces mesures.

La définition de ce taux de remplacement ne peut pas se baser uniquement sur le dernier revenu professionnel, mais devrait se baser sur le revenu professionnel moyen de la carrière, afin

d'éviter que le revenu d'une personne inactive dépasse celui d'une personne active. Dans ce même contexte, il faut se poser la question si le taux de remplacement actuel, conçu pour une seule pension par ménage, n'est pas trop élevé dans le cas où les deux conjoints ont droit à une pension.

Outre la fixation initiale du taux de remplacement au moment de l'échéance du risque, une réduction relative du taux de remplacement moyen peut être réalisée par une revalorisation plus lente des pensions par rapport à l'évolution du revenu des actifs tout en garantissant au minimum le maintien du pouvoir d'achat. Cette revalorisation ralentie ne prendrait effet qu'à partir de l'âge à la retraite si bien que la durée en soit forcément limitée. Elle tiendrait compte en outre de la diminution progressive avec l'âge des besoins et facultés des personnes âgées.

#### 31332. L'augmentation de l'âge moyen à la retraite

La discussion de l'augmentation de l'âge moyen à la retraite doit être placée dans le contexte de l'augmentation historique de l'espérance de vie des personnes atteignant l'âge à la retraite et de l'augmentation récente de l'âge moyen d'entrée dans l'activité professionnelle. Ces deux phénomènes, combinés à l'abaissement de l'âge moyen à la retraite, intervenus au cours des deux dernières décennies, a renforcé la dégradation rapide du rapport entre bénéficiaires de pension et personnes actives. Une réduction du poids des charges sociales grevant la population active peut être obtenu au moyen d'un rééquilibrage entre la population active et la population inactive.

Il est évident qu'un allongement de la durée de la vie active doit également être considéré en relation avec le marché du travail et de ses répercussions éventuelles sur le chômage. Toutefois, compte tenu de la nature structurelle du chômage au Luxembourg ainsi que des besoins prévisibles de main-d'oeuvre de l'économie luxembourgeoise, les effets d'un tel allongement de la durée de vie active pourraient ne pas perturber outre mesure le marché du travail.

A titre de compensation, cet allongement de la durée de vie active pourrait être accompagné d'une certaine réduction de la durée de travail hebdomadaire ou annuelle, ce qui constituerait une indéniable amélioration du cadre de vie et pourrait avoir un effet favorable sur le marché du travail, mais comporterait un coût additionnel pour l'économie. L'augmentation de la producti-

vité se traduisant par la réduction de la durée de travail au lieu d'une augmentation du niveau réel des salaires, n'aurait pas de répercussions financières sur l'ajustement des pensions.

En fin de compte, cet allongement de la durée de vie active accompagné d'une réduction de la durée de travail permettra de répartir le travail disponible sur une plus grande partie de la population et de leur assurer une participation directe aux revenus primaires, ce qui aura pour effet de réduire le volume des transferts sociaux.

L'allongement de la durée de vie active peut se concevoir de multiples façons.

Si le relèvement uniforme de l'âge limite à la retraite semble être une mesure de dernier ressort, mesure qui est cependant envisagée par un nombre croissant de pays pour faire face à leurs problèmes de financement de l'assurance pension, il existe d'autres mesures sélectives afin d'obtenir une augmentation de l'âge moyen à la retraite.

Une telle mesure pourrait être un allongement de la durée de stage pour la pension de vieillesse anticipée, mesure qui n'aurait pas d'effet sur les personnes entrées dans l'assurance ou en activité de service à un âge très jeune mais toucherait davantage les personnes entrées tardivement.

L'introduction à partir de l'âge de la pension de vieillesse anticipée d'un travail à mi-temps, combinant un salaire réduit avec une pension partielle, assurerait une transition plus douce de la vie active à la vie inactive tout en évitant une brusque réduction du niveau de revenu de l'intéressé. Cette mesure se traduirait directement par un relèvement de l'âge moyen à la retraite.

Le relèvement de l'âge limite, où le cumul d'une pension de vieillesse avec un revenu professionnel serait exclu, aurait également pour effet de retarder la prise de la retraite auprès des professions non-salariées.

X

X

X



Compte tenu de ce qui a été arrêté au dernier alinéa du chapitre 3132, le Conseil Economique et Social constate qu'il y a plusieurs possibilités pour résoudre les problèmes résultant du défi posé par l'augmentation du coût de l'assurance pension (stimulation de l'activité économique, augmentation des prélèvements auprès de la population active, adaptation du taux de remplacement garanti et relèvement de l'âge moyen à la retraite). Il est urgent de prendre les décisions qui s'imposent en la matière.

### 32. L'assurance maladie-maternité

En matière d'assurance maladie-maternité, l'évolution de la situation financière continue d'être un sujet de grave préoccupation en raison du fait qu'il n'a toujours pas été possible d'enrayer de manière durable l'augmentation de son coût. Si l'on se limite aux seules dépenses pour prestations, à savoir les prestations en espèces (indemnités pécuniaires plus charges patronales dans les cotisations) et les prestations en nature (remboursements des caisses après déduction de la participation des assurés), on obtient l'évolution suivante de 1975 à 1986.

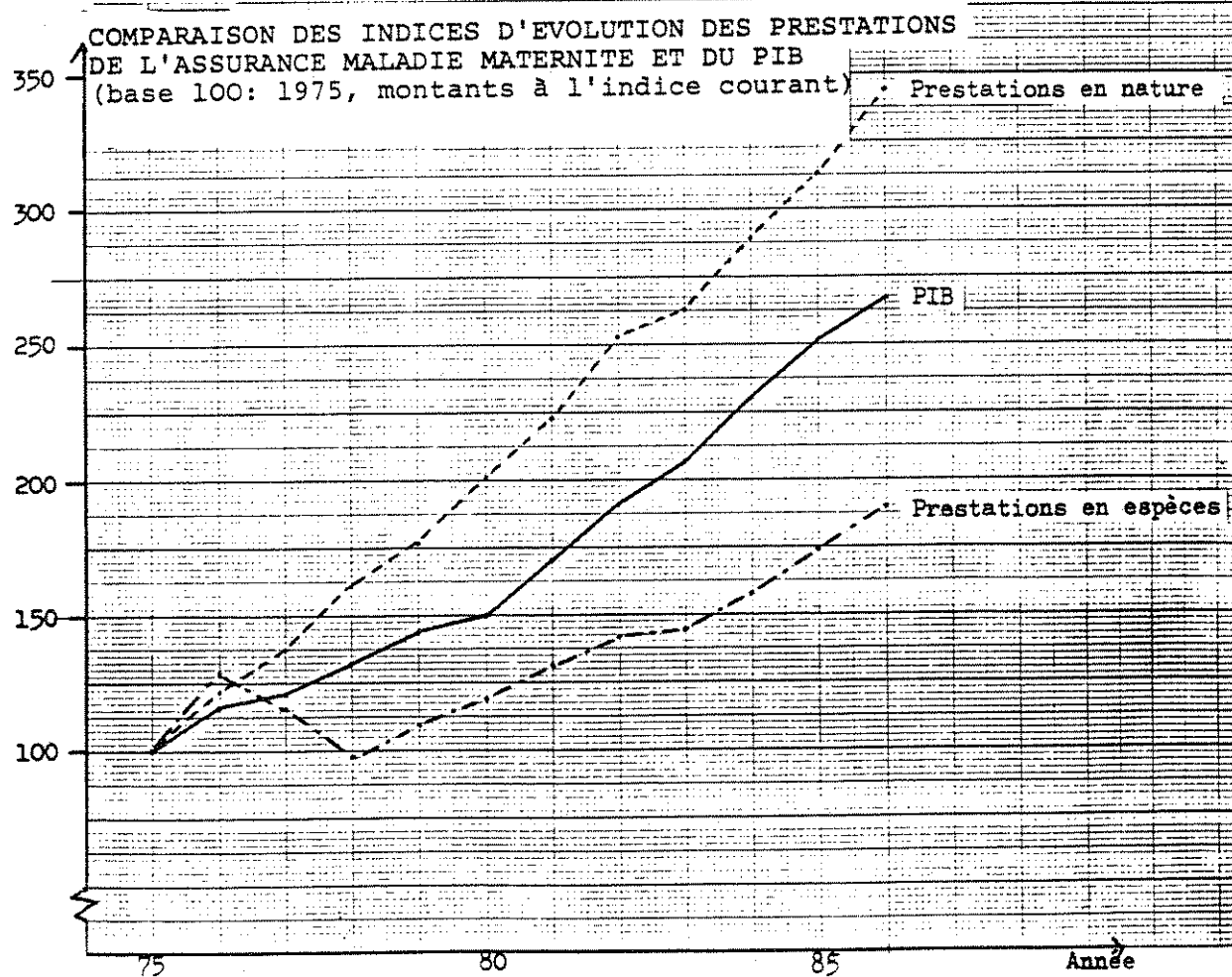
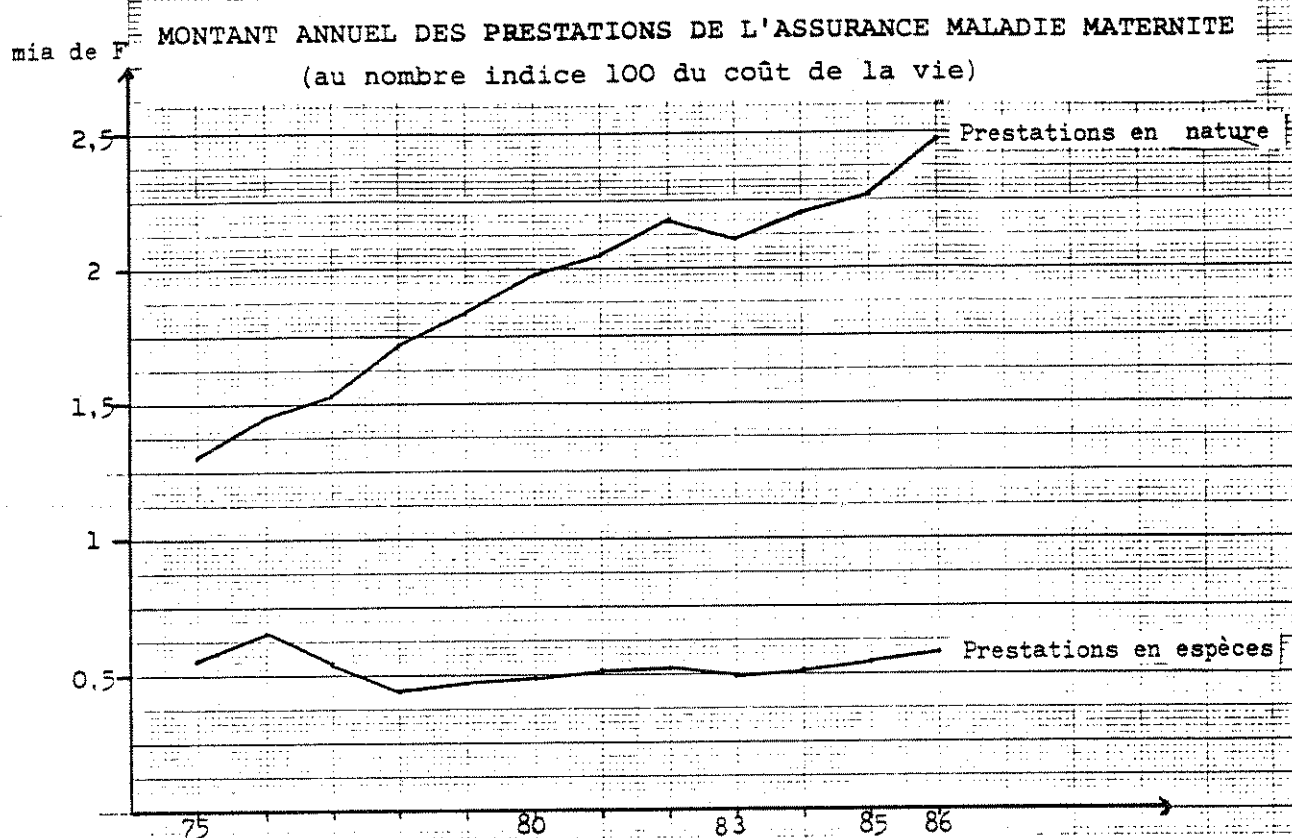
EVOLUTION DES PRESTATIONS DE L'ASSURANCE MALADIE-MATERNITE

(en millions de francs)

Années	Prestations en espèces				Prestations en nature				TOTAL			
	Montant	en % du PIB	Taux de variation annuel moyen		Montant	en % du PIB	Taux de variation annuel moyen		Montant	en % du PIB	Taux de variation annuel moyen	
											(1)	(2)
1975	1.315	1,4%	3,5%	-2,6%	3.086	3,2%	15,4%	8,7%	4.401	4,6%	12,4%	5,8%
1980	1.556	1,0%	8,1%	2,5%	6.327	4,2%	8,8%	3,2%	7.885	5,3%	8,7%	3,2%
1985	2.298	1,0%	8,5%	6,4%	9.645	4,0%	10,3%	8,2%	11.943	5,0%	9,9%	7,8%
1986	2.494	1,0%			10.636	4,2%			13.130	5,2%		

(1) Montant nominal.

(2) Montant réel; déflateur: cote d'application de l'échelle mobile des salaires.



Malgré le rattrapage substantiel dans la couverture de ce risque par rapport aux autres pays européens, réalisé par la réforme des prestations en 1974, ces prestations ont néanmoins continué à croître à un rythme rapide au cours de la deuxième moitié des années soixante-dix. Cette progression a été quelque peu freinée au début des années quatre-vingts, principalement grâce aux mesures d'assainissement introduites à partir du 1er janvier 1983, mais tend de nouveau à s'accélérer. Ainsi la part des prestations de l'assurance maladie-maternité dans le PIB est passée de 4,6 % en 1975, à 5,2 % en 1986, sans qu'une extension notable du champ de la population couverte soit intervenue au cours de cette période.

### 321. Les prestations en espèces

La croissance des prestations en espèces a été plus lente que celle des prestations en nature et leur importance est plus réduite. Leur part relative dans le PIB a même regressé de 1,4 % en 1975 à 1,0 % en 1986. Comme ces prestations concernent en majorité les ouvriers (les employés privés bénéficient de la continuation du traitement pendant le mois de survenance de la maladie et les trois mois subséquents), cette réduction du poids relatif des prestations en espèces résulte en premier lieu de la diminution de la proportion des ouvriers dans la population active. Enfin, on peut mentionner l'interprétation plus correcte du passage de l'état de maladie à l'état d'invalidité et la limitation de la première déclaration de maladie à 5 jours, intervenues en 1977.

Les taux de cotisation en matière d'indemnités pécuniaires de maladie sont restés relativement stables au cours des dix dernières années (entre 3,5 % et 3,7% pour les ouvriers et entre 0 % et 0,2 % pour les employés privés et les professions indépendantes). Cependant l'augmentation rapide des prestations au cours des deux dernières années (+ 8,1 % en 1985 et + 6,4 % en 1986 au nombre cent de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires a fait apparaître un déficit cumulé dans le financement des prestations en espèces atteignant 173,3 millions de francs au 31 décembre 1986.

Le lent vieillissement auquel est soumise la population active des ouvriers entraînera encore certainement une légère augmentation des taux de cotisation à l'avenir.

### 322. Les prestations en nature

En ce qui concerne les prestations en nature, on peut véritablement parler d'explosion des coûts de l'assurance maladie. Alors que depuis 1974, la presque totalité de la population bénéficie d'une protection identique en matière de soins de santé et qu'il n'y a pratiquement pas eu d'extension du champ d'application de la protection (à part l'assurance volontaire introduite en 1983), les prestations en nature sont passées de 3,2 % en 1975 à 4,2 % du PIB en 1986. Ceci constitue une augmentation des prestations correspondant à 11,9 % en moyenne par an (doublement des dépenses tous les 6 ans) et, en déflatant par rapport à la cote d'application de l'échelle mobile des salaires, à 6,1 % en moyenne par an (doublement des dépenses réelles tous les 12 ans).

Si les mesures d'assainissement mises en vigueur au 1er janvier 1983 ont eu pour effet de freiner momentanément cette augmentation (réduction en 1983 des dépenses en termes réels de 3,2% par rapport à 1982), la dynamique de croissance n'a cependant pas été enrayée durablement:

7,6 % en moyenne par an de 1975 à 1982 (au n.i. 100)  
5,9 % en moyenne par an de 1983 à 1986 (au n.i. 100)

Ces mesures d'assainissement qui portent d'un côté sur les dépenses (abattement accordé par les pharmaciens, participation des assurés, réduction des tarifs médicaux et médico-dentaires) et d'un autre côté sur les recettes (relèvement du taux de cotisation et du plafond cotisable) ont permis de réduire le déficit cumulé de 671,1 millions de francs au 31.12.1982 à 56,6 millions de francs au 31.12.1986. Remarquons que ce déficit se rapporte exclusivement aux assurés actifs et volontaires mais ne concerne pas les bénéficiaires de pension pour lesquels le déficit est épongé intégralement par une contribution de l'Etat (article 68 du CAS).

Bien qu'il ne soit pas possible de relier directement les montants résultant des mesures d'assainissement avec l'apurement du déficit, on constate néanmoins que ce déficit n'a été résorbé que lentement alors que la contribution de l'Etat a continué d'augmenter à un rythme fulgurant.

en mio de francs

Années	Estimation du montant des mesures d'assainissement (1)	Déficit cumulé des assurés actifs (2)		Contribution de l'Etat au titre de l'article 68
		montant au 31.12.	resorpt. au cours de l'exercice	
1982	----	671,1	----	----
1983	612,2	509,4	161,7	1.870,9
1984	690,7	318,1	191,3	2.104,4
1985	751,3	202,7	115,4	2.438,4
1986	---- (3)	56,6	146,1	2.846,0

(1) Ces montants ne tiennent pas compte de l'apport du corps médical résultant de la réduction des tarifs médicaux et médico-dentaires.

(2) Sans la caisse de maladie agricole.

(3) Non disponible.

On peut affirmer que les mesures d'assainissement n'ont servi que dans une faible mesure à apurer le déficit accumulé, et que la majeure partie a servi à couvrir les dépenses courantes.

Il faut noter, en particulier, l'accroissement des dépenses dû au relèvement inconsideré (plus de 20 %) du prix de la journée d'hospitalisation, mesure qui a trouvé son origine dans des décisions prises en dehors du secteur hospitalier.

Dès lors, il serait illusoire de s'attendre à une abrogation de ces mesures d'assainissement, prévues à titre temporaire, contrairement aux accords qui étaient à la base de leur introduction en 1983.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social regrette que l'estimation des effets des mesures d'assainissement ne soient plus disponibles depuis l'année 1986 et il exige qu'elle soit à nouveau publiée.

Il est vrai que le vieillissement de la population conduit à une augmentation inévitable de la demande de soins de santé, sans que l'augmentation des dépenses qui en résulte soit accompagnée d'une meilleure qualité de soins et d'une amélioration de

l'état général de santé de la population. Toutefois, il ne sera guère possible d'assister passivement au dérapage continu des dépenses.

Ce dérapage ne pourra être freiné que par des mesures ciblées sur l'offre et la demande de soins de santé.

Les mesures d'assainissement de 1983 ont essentiellement réduit les prix administratifs unitaires, suivant lesquels les caisses de maladie remboursent certaines prestations. L'augmentation de la participation des assurés aurait dû agir en faveur d'une réduction de la demande, mais il n'est guère possible d'en évaluer un quelconque effet quantitatif. L'établissement de profils de consommation, permettant de dépister des surconsommations, reste donc une nécessité.

- La demande ne peut cependant être considérée comme un facteur indépendant, dans la mesure où une offre excédentaire de soins de santé la stimule. Aussi les mesures d'assainissement n'ont-elles pas eu d'effet sur les mécanismes économiques de remboursement aux fournisseurs de soins de santé, étant donné que ces derniers peuvent contrecarrer la réduction des tarifs par la multiplication et le déplacement \*) des actes médicaux et paramédicaux, ainsi que par la prolongation du séjour à l'hôpital. Afin de pouvoir exercer une action efficace sur l'offre des soins de santé, il faudrait introduire dans les systèmes de remboursement des mécanismes régulateurs qui incitent les fournisseurs eux-mêmes à limiter le volume des prestations tout en garantissant un niveau approprié de la qualité des soins. A cet effet, il s'agit de suivre de près les études qui sont engagées dans d'autres pays confrontés aux mêmes problèmes.

Considérant que les principaux postes de prestations en nature sont constitués par les frais d'hospitalisation, les honoraires médicaux et médico-dentaires, les moyens curatifs et thérapeutiques, ainsi que les frais pharmaceutiques, le Conseil Economique et Social voudrait faire les remarques suivantes:

- En matière de frais d'hospitalisation, il s'agit d'accélérer la réduction du nombre de lits aigus en les remplaçant par des lits d'hébergement ou des lits de maladies chroniques à moindre prix de revient. Au niveau de la planification hospitalière, les investissements nouveaux devraient être décidés en concertation avec les partenaires sociaux représentés dans les

-----  
\* Par déplacement on entend l'abandon de la prestation de la consultation au bénéfice d'un acte médical déterminé.

organes des caisses de maladie. Le Conseil Economique et Social approuve l'introduction d'un plan comptable analytique uniforme pour les hôpitaux devant permettre une analyse du prix de revient des prestations - constitué à raison de 70% par des coûts salariaux - et l'introduction de forfaits pour des cas de maladie déterminés à l'instar du forfait d'accouchement. Finalement, la gestion hospitalière au Luxembourg devrait être soumise à une expertise étrangère.

- Au niveau des honoraires médicaux, la démographie médicale produira sans doute une offre excédentaire qui, dans le cadre du système du remboursement à l'acte, revêt un potentiel d'accroissement des coûts énorme. Sans frein économique, constitué par une diminution de l'intérêt économique en cas de multiplication des actes, le Conseil Economique et Social n'entrevoit guère de possibilité pour freiner l'évolution des coûts. Tout au plus espère-t-il que l'établissement de profils de prescription et de consommation médicales apportera des éléments de réponse à ce problème à condition qu'ils soient judicieusement exploités et assortis de sanctions adéquates.

- En ce qui concerne les moyens curatifs et thérapeutiques et les frais pharmaceutiques, le Conseil Economique et Social constate la primordiale responsabilité morale du corps médical dans la pratique de prescription selon les besoins effectifs. L'avancement des travaux en vue de l'établissement de profils de prescription des médicaments devrait permettre à brève échéance de contrôler et de freiner une surconsommation de médicaments. Aussi regrette-t-il que le carnet de radiologie et d'analyses, dont le principe a été décidé il y a trois ans, n'ait toujours pas été introduit.

En matière de tiers-payant, le Conseil Economique et Social approuve l'introduction de ce système pour autant qu'il s'applique à des domaines où le phénomène de l'auto-prescription est exclu.

Compte tenu de l'évolution financière très préoccupante, le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de faire activer les travaux dans les groupes de travail institués en juillet 1986 afin d'obtenir des propositions concrètes pour faire face à cette situation.

X X X



#### IV. L'ÉVOLUTION ET LA POLITIQUE

##### FINANCIÈRES

C'est déjà devenu une tradition pour le Conseil Economique et Social que d'adopter une approche structurelle pour l'analyse de l'évolution et de la politique financières. En se proposant de réexaminer le rôle du secteur public dans l'économie luxembourgeoise, le Conseil Economique et Social entend procéder cette année-ci à un approfondissement qui s'impose dans l'optique des réflexions fondamentales auxquelles il est appelé à participer par ailleurs, en commençant par la réforme fiscale.

##### 1. L'INTRODUCTION: RAISONS ET LIMITES D'UN REEXAMEN DU ROLE DU SECTEUR PUBLIC

Une progression rapide de l'intervention des pouvoirs publics a caractérisé l'évolution au cours des deux dernières décennies dans tous les pays développés. Aussi s'interroge-t-on aujourd'hui un peu partout sur les incidences que la dépense publique et la fiscalité peuvent avoir sur l'affectation des ressources, les stimulants économiques et les possibilités de choix des ménages.

Le développement des droits acquis de toute nature confère effectivement à une grande partie de la dépense publique une dynamique et un automatisme qui lui sont propres et accentuent la rigidité globale à la baisse de la dépense publique. Aussi le niveau actuel de la dépense et sa composition découlent-ils bien souvent davantage de décisions prises dans le passé et de la difficulté de les révoquer ou de les réviser que des nécessités actuelles et futures.

Avant de procéder à son analyse, le Conseil Economique et Social tient à réaffirmer l'importance que revêt dans notre économie de petit espace, largement ouverte sur l'extérieur, le rôle tenu par le secteur public. Aussi son analyse ne vise-t-elle aucunement à remettre en cause les objectifs de l'Etat protecteur, mais elle invite à une reconsidération du montant et à une réorientation de la composition de la dépense et, partant, de la recette publique, selon des priorités actualisées dans un climat de consensus social. En tout état de cause, il est précisé qu'une réduction du prélèvement obligatoire ne devrait pas entraver la marge de manoeuvre de l'Etat au vu des problèmes qui se posent à la collectivité nationale.

En exprimant l'ensemble des problèmes dans les termes de ce dénominateur commun que constituent les finances publiques, le Conseil Economique et Social entend fournir, par la présente, un instrument de mesure qui lui permettra d'émettre un jugement de valeur sur l'action des collectivités publiques, de définir les limites à ne pas franchir et d'aider, par conséquent, les responsables politiques à mieux opérer leurs choix.

Pour ce faire, l'objectif d'un accroissement de l'efficacité du secteur public devra être apprécié tant sous l'angle de l'affectation des ressources que sous celui de la redistribution des revenus à travers un meilleur ciblage des prélèvements et des transferts.

Cette indispensable réorientation ne pourra se faire que dans le respect des réalités économique, sociale et politique. Mais vivre avec le changement demande également de la part du secteur privé un effort permanent d'adaptation et d'efficience. Le retour à une croissance harmonieuse et, partant, la promotion du bien-être général, ne peuvent être réalisés qu'à travers un effort qui devra être commun aux deux secteurs.

## 2. LE CONSTAT\*

### 21. L'évolution globale

S'il est évident que l'importance relative du budget des administrations publiques s'est sensiblement accrue dans tous les pays développés, l'écart entre le rythme de progression des budgets publics et l'expansion globale de l'économie varie cependant considérablement d'un pays à l'autre. Partant d'un niveau de prélèvement obligatoire relativement faible, le Luxembourg figure précisément parmi les pays où le rythme de progression moyen a été le plus élevé. Tant les comparaisons internationales que les données purement nationales (tableaux 111. et 112.) reflètent les tendances suivantes:

- dès l'avènement de la crise en 1975, notre pays s'est rapproché du niveau de prélèvement obligatoire de nos principaux partenaires commerciaux. Sous l'effet notamment des mesures de lutte anti-crise, les dépenses publiques n'ont cessé de croître plus vite que le PIB, jusqu'à atteindre leur point culminant en 1982-1983, où l'impact de la crise sidérurgique sur les finances publiques a été le plus fort;

---

\* Cf. annexe, statistiques de base (pages 1 à 7).

- depuis lors, notre situation relative s'est quelque peu améliorée: le prélèvement obligatoire, exprimé en fonction du PIB, a esquissé un mouvement de repli, notamment sous l'effet de la suppression progressive de la charge fiscale exceptionnelle introduite en 1983.

Sur le long terme (1970-1986), le prélèvement obligatoire opéré par le secteur public se sera finalement aggravé de 11 points de pour-cent du PIB (41 contre 30), soit un accroissement de plus d'un tiers. Toutefois, on peut valablement escompter que, compte tenu des allègements fiscaux accordés en 1987 et 1988 - allègements dont le Gouvernement évalue l'impact à quelque 3% du PIB - ainsi que de la bonne conjoncture économique, la ponction opérée par le secteur public aura encore perdu en ampleur. Il n'en reste pas moins, et les perspectives économiques moroses aidant, que le prélèvement obligatoire sera encore loin d'avoir retrouvé son niveau d'avant la crise.

## 22. L'évolution de la structure des recettes et des dépenses publiques

Cet accroissement de l'enveloppe budgétaire était accompagné, de 1974 à 1984, d'une augmentation de la part relative des impôts indirects qui, dans la mesure où l'adaptation des rémunérations à l'évolution des prix à la consommation a été modulée, a partiellement déplacé la charge fiscale des entreprises vers les ménages et des résidents vers les non-résidents. Mais, dans la mesure où les mécanismes de l'indexation des salaires sont intégralement rétablis, toute augmentation future de la charge fiscale indirecte qui en résultera pour ces contribuables serait, dans l'état actuel de la législation, presque intégralement transférée aux entreprises.

Malgré cet effet de rééquilibrage, la structure des recettes de nos administrations publiques continue à être caractérisée par une nette prédominance des impôts directs, par des impôts indirects qui se situent dorénavant dans la moyenne internationale, ainsi que par des cotisations sociales relativement faibles (tableau 121.).

Dans une première conclusion, on peut donc retenir que notre économie connaît un degré élevé de fiscalisation de la sécurité sociale, financé au moyen d'un impôt relativement plus lourd prélevé sur la formation des revenus par rapport à la charge fiscale globale.

En ce qui concerne la structure des dépenses publiques, des études comparatives effectuées en 1985 au niveau de l'OCDE nous renseignent, sous réserve des imperfections statistiques usuelles, sur les traits caractéristiques des budgets publics des Etats membres. D'après ces chiffres, il semblerait que le Luxembourg se situât légèrement en-dessous de la moyenne OCDE en ce qui concerne les dépenses de consommation publique exprimées en pourcentage du PIB, alors que pour les dépenses d'investissement et les transferts, il se situât au-delà de cette moyenne arithmétique.

C'est toutefois l'analyse du compte simplifié consolidé des administrations publiques (tableau 123.) qui fait apparaître les évolutions les plus significatives:

- du côté des recettes, la structure est restée assez stable entre 1970 et 1984. La part relative des impôts liés à la production et à l'importation s'est certes accrue, mais tant cette évolution que les variations enregistrées dans le chef des impôts sur le revenu et le patrimoine (hausse) et des cotisations sociales (baisse) sont restées d'une envergure limitée. Globalement parlant, la part relative de l'ensemble des impôts est passée de près de 62% du total des recettes des administrations publiques en 1970, à près de 65% en 1984. Le côté "recettes" du compte consolidé confirme donc les conclusions ci-avant;
- les variations subies du côté des dépenses semblent, à première vue, plus accentuées. Si les parts relatives des salaires, de la consommation intermédiaire et de la formation brute de capital fixe n'ont guère fait l'objet de changements notables, trois postes de dépenses publiques se distinguent cependant par des accroissements substantiels entre 1970 et 1984: les subventions d'exploitation, les aides à l'investissement ainsi que les prestations sociales. La part relative de ces trois catégories de dépenses, cumulées dans le total du compte simplifié des administrations publiques, est passée de 41,9% en 1970, à 47,7% en 1984;
- en ce qui concerne plus précisément les opérations relatives à la protection sociale, les données chiffrées font apparaître que le degré de couverture des prestations par des cotisations correspondantes est tombé de 69,9% en 1970, à 62,4% en 1984.

Ces évolutions demandent une explication. L'objectif des développements ci-après consiste à mettre en relief les facteurs qui sont de nature à expliquer le rôle du secteur public dans l'économie luxembourgeoise et son évolution récente.

### 3. LES FACTEURS EXPLICATIFS\*

On peut mieux apprécier le rôle du secteur public dans l'économie, en mettant en parallèle certaines de ses activités avec celles du secteur privé dans quelques domaines économiques. L'une des principales préoccupations que suscitent l'ampleur et l'expansion du secteur public tient, en effet, à ce qu'il absorbe des ressources qui seraient, sans cela, à la disposition du secteur privé.

#### 31. Les dépenses de consommation

La part des administrations publiques dans la consommation finale nationale s'est progressivement accrue, pour passer de 15,3% en 1960, à 22,1 % en 1980. Depuis lors, il y a eu stagnation.

Cette évolution ressemble grosso modo à celle enregistrée à l'étranger, si bien que la part relative de la consommation publique continue à se situer, chez nous, légèrement en-dessous de la moyenne de l'OCDE.

Etant donné que les traitements et salaires (pensions comprises) interviennent pour un peu moins de deux tiers dans la consommation publique, il est essentiel de comparer l'emploi et le coût salarial des administrations publiques à l'emploi et aux salaires de l'ensemble de l'économie (tableaux 212. à 214.).

Cet exercice permet de conclure que c'est l'évolution du coût salarial dans l'administration publique qui se trouve à l'origine de l'accroissement précité de la part des administrations publiques dans la consommation finale:

- au début des années 70, la part des emplois publics dans le total des emplois étant restée relativement constante, l'accroissement du coût par salarié était le principal responsable de cette évolution;
- au cours de la deuxième moitié des années 70 et alors que le coût par salarié a évolué de façon à peu près parallèle dans les secteurs privé et public, c'est le développement de l'emploi public qui a pris la relève pour entretenir l'accroissement absolu et relatif du coût salarial dans les administrations publiques;
- à noter que depuis le début des années 80 et jusqu'en 1985, les administrations publiques ont plus ou moins réussi à

-----  
\* Cf. annexe, statistiques de base (pages 8 à 18).

stabiliser les rapports avec le secteur privé tant du point de vue du nombre des emplois que de celui du coût par salarié;

- du fait d'un relèvement plus significatif du coût par salarié dans l'administration publique, ce parallélisme semble cependant avoir été rompu en 1986.

En l'absence de données de comptabilité nationale plus récentes, il faut se reporter aux données concernant la seule administration centrale. Sur la base des données budgétaires actuellement disponibles, les salaires et les charges sociales, directement à charge de l'Etat, ont progressé de 20,3 milliards en 1985 à 25,4 milliards en 1988, soit un accroissement de 25% en l'espace de trois ans seulement. Cette hausse s'expliquerait à concurrence de quelque 11% par les mesures nouvellement introduites (augmentations du point indiciaire, cas de rigueur, harmonisation des carrières). La maîtrise du coût salarial dans les administrations publiques est donc sans doute redevenue un sujet d'actualité.

### 32. Les dépenses d'investissement

Dès le début de la crise économique en 1975, les administrations publiques ont progressivement intensifié leurs efforts d'investissement relayant, au moins partiellement, un investissement privé fléchissant. Malgré la reprise enregistrée depuis quelques années dans le chef de l'investissement privé, le secteur public contribue depuis plus de dix ans pour près d'un quart à la formation brute de capital fixe (tableau 221).

Le caractère exceptionnel de ce pourcentage se trouve confirmé lorsqu'on se réfère au critère du PIB, de sorte que toutes les données convergent pour démontrer que notre pays occupe un des premiers, sinon le premier rang, parmi tous les Etats membres de l'OCDE du point de vue de l'importance relative de l'investissement public.

Les raisons de ce niveau d'investissement public remarquable devront être dégagées par la suite et il conviendra également d'apprécier le bien-fondé de cette affectation qui absorbe, avec une belle régularité, 9 à 10% environ des ressources prélevées par le secteur public. Encore que, pour des raisons de délimitation des administrations publiques (cf. page 1 de l'annexe statistique), ces chiffres fassent abstraction de l'évolution dynamique de certains investissements collectifs d'envergure, tels que ceux des postes et télécommunications ou encore ceux relatifs à l'aéroport.

Enfin, il peut être intéressant de relever que, sur la période 1981-1985, plus de la moitié (52%) de ces dépenses d'investissement étaient certes le fait de l'Etat, mais qu'avec une part relative de près de 42%, la contribution des communes est loin d'être négligeable.

### 33. Les transferts relatifs à la protection sociale

Le Conseil Economique et Social voudrait rappeler d'emblée l'importance relative des transferts sous examen.

Dans l'optique du compte consolidé de l'ensemble des administrations publiques, les cotisations sociales effectives représentaient, en 1984, un peu moins d'un quart des recettes publiques courantes, alors que du côté des dépenses, les prestations sociales intervenaient même pour quelque 38% dans le total. Par ailleurs, la part des prestations sociales, non couvertes par des cotisations, s'est considérablement accrue au cours des dix dernières années, pour passer de 29,3% en 1975 à 38,5% en 1985 (tableau 231.).

Si l'on se place dans une autre optique, c'est-à-dire, en prenant en considération l'ensemble des régimes de protection sociale, on constate que la part des contributions publiques dans le total des recettes courantes est passée de quelque 30% en 1970 à plus de 35% en 1986. Exprimée par rapport au PIB, la contribution publique au financement de la protection sociale est passée de 5,2% à 8,6% (tableau 233 et 234).

Ces deux approches démontrent que le financement de la protection sociale s'effectue de plus en plus par une fiscalisation accrue des recettes, résultat qui provient, d'une part, de la prise en charge grandissante, par l'Etat, de déficits (assurance maladie des bénéficiaires de pension), mais également par une augmentation volontariste de sa contribution (assurance pension, allocations familiales, revenu minimum garanti).

Concernant la structure des recettes, on peut encore constater que le recul de la part des prestations qui sont financées par des cotisations s'accompagne d'une restructuration interne. La charge des ménages s'est légèrement accrue, celle des entreprises a reculé et celle des administrations publiques a sensiblement augmenté. Le développement et la répartition des impôts de solidarité (4/5 à charge des ménages, 1/5 à charge des entreprises), expliquent, en partie, une évolution qui s'est cependant renversée à partir du moment où le taux de l'impôt de solidarité a de nouveau pu être réduit. Un autre élément explicatif

réside dans l'accroissement plus rapide du coût des régimes d'assurance pension non contributifs, phénomène qui se refléterait, en cas d'absence de tout impôt de solidarité, par un accroissement continu et bien plus prononcé encore de la part relative des cotisations à charge des administrations publiques.

L'évolution dans le temps des prestations suscite les commentaires ci-après:

- au cours de la période 1970-1975, la forte croissance était due à un effet de rattrapage au niveau des prestations de l'assurance maladie (tableau 235.) ainsi qu'à une augmentation des revenus salariaux et, corrélativement, des revenus de remplacement engendrés par une conjoncture économique très favorable;
- durant la période 1975-1980, la croissance des prestations s'est poursuivie, bien qu'à un rythme légèrement ralenti, du fait d'un vieillissement prononcé de la population et de l'apparition de prestations nouvelles découlant notamment de la lutte anti-crise;
- le ralentissement plus marqué encore qui caractérisait les années 1980 à 1985, découlait essentiellement de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations de guerre ainsi que de la stagnation, voire de la régression des revenus. Les dépenses supplémentaires liées au volet social de la restructuration sidérurgique - fonds de chômage, pensions d'invalidité-infirmité - ont ainsi pu être partiellement neutralisées.

D'aucuns soutiennent que l'évolution récente plutôt favorable - qui se trouve par ailleurs confirmée par les données résultant de comparaisons internationales (tableau 235.

- C) - ne doit cependant pas nous faire oublier les difficultés auxquelles les régimes de la sécurité sociale se verront confrontés à l'avenir:

- les problèmes de restructuration industrielle sont loin d'être résolus et il n'est pas évident que le développement de l'emploi dans les secteurs productifs reste suffisant pour pouvoir assurer, à la longue, la croissance de la masse cotisable requise pour faire face au phénomène du vieillissement de la population;
- à moyen et à long terme, la sécurité sociale aura à relever un véritable défi démographique qui se traduira par des coefficients de charge retraités/actifs de plus en plus défavorables;
- le problème du financement ira donc en s'aggravant.



L'équilibre financier, voire les excédents de recettes en ce qui concerne les régimes de pension contributifs, n'ont pu être réalisés que grâce à un relèvement des contributions publiques et à l'accroissement du rendement réel des réserves dû à la régression de l'inflation. Sous l'effet de la réforme financière de l'assurance pension (loi de 1984) ainsi que des obligations assumées par l'Etat en matière d'assurance maladie (prise en charge du déficit des pensionnés, interventions du fonds des gros risques), le phénomène de la fiscalisation de la sécurité sociale aura tendance à se poursuivre. Parallèlement, les améliorations qui viennent d'être apportées aux prestations d'assurance pension vont accélérer le revirement dans la situation financière des caisses d'assurance pension; aux surplus vont succéder des besoins de financement supplémentaires. Sans adaptation du système de financement actuel, cette évolution nécessitera une augmentation des cotisations à charge des assurés, des employeurs et de l'Etat.

#### 34. Les transferts aux entreprises

Sur la base des chiffres figurant au tableau 241, on pourrait conclure que les deux postes en question - subventions d'exploitation et aides à l'investissement - auraient sensiblement gagné en importance, tant en valeur absolue qu'en valeur relative. Leur part dans le total des dépenses publiques serait passée de 6,3% en 1970 à 9,7% en 1984, tandis que leur poids dans le PIB aurait pratiquement doublé (2,2% en 1970; 4,5% en 1984).

Une comparaison internationale, basée sur des chiffres OCDE, semble confirmer une telle évolution plus dynamique des transferts aux entreprises. D'après ces données, les subventions exprimées en % du PIB auraient, au début des années 80, dépassé au Luxembourg la moyenne de L'OCDE (tableau 242). Il convient cependant de ne pas surestimer la valeur de ces chiffres qui se trouvent biaisés par de nombreuses imperfections d'ordre statistique et autres (cf. note en bas du tableau 242).

Abstraction faite de ces problèmes de comparabilité des données en question, une analyse plus approfondie des structures (tableaux 243. et 244.) amène le Conseil Economique et Social à nuancer fortement cette première appréciation globale, notamment en ce qui concerne le volet "subventions d'exploitation".

- Les interventions de l'Etat accordées au titre de la politique des transports publics interviennent à raison de quelque

deux tiers. L'augmentation de celles-ci résulte en majeure partie de l'exercice, par la SNCFL, de son obligation de service public. Le Conseil Economique et Social est d'avis que ces dépenses ne devraient pas figurer parmi les subventions d'exploitation.

- Par ailleurs, certaines des dépenses à charge du fonds pour l'emploi (travaux extraordinaires, DAC, aides à la formation) continuent de figurer parmi les subventions d'exploitation (1983: 2,1 milliards; 1985: 0,8 milliard), alors que le Conseil Economique et Social est d'avis que ces dépenses seraient à classer, pour une large partie, du côté des prestations sociales.

- Nonobstant ces mises au point, la première moitié des années 80 était effectivement marquée par un accroissement passager des aides à l'investissement, du fait notamment de certaines mesures prises dans le cadre de la restructuration de la sidérurgie.

Toutefois, il convient de noter que certaines interventions publiques échappent à cette notion de transferts aux entreprises. On peut citer, à titre d'exemple, les opérations effectuées par le truchement d'établissements publics (chez nous notamment par le biais de la SNCI), les participations publiques dans le capital de certaines entreprises ou encore l'octroi de la garantie étatique à des emprunts.

- L'ensemble de ces considérations amène le Conseil Economique et Social à ne pas tirer de conclusions chiffrées, mais simplement de voir dans ces données l'indication d'une intervention plus prononcée du secteur public dans le déroulement des activités économiques, notamment dans certains cas de restructuration et du lancement de nouvelles activités.

### 35. Les opérations des communes

Le Conseil Economique et Social développera sous 55 quelques considérations sur la réforme des finances communales.

Au niveau du constat, il importe de retenir, pour l'instant, que bien qu'ayant légèrement régressé dans le total des recettes pour l'ensemble des administrations publiques, les recettes des administrations locales se sont encore accrues par rapport au PIB (tableau 251.).

Il convient également de signaler que la part des recettes en provenance de l'Etat s'est lentement, mais sûrement accrue.

Au début des années 80, cette part dépassait déjà le tiers du total des recettes des communes. Ce trend s'est assurément renforcé depuis lors, car l'Etat a tenu à compenser, dans le chef des communes, le déchet découlant, pour ces derniers, du fait des allègements fiscaux ayant trait aux impôts communaux (impôt commercial communal et impôt sur le total des salaires).

### 36. Les transferts aux Communautés européennes

Au moment où la réforme des finances communautaires vient d'être finalisée dans ses grands traits, le Conseil Economique et Social ne voudrait pas passer sous silence le fait que la contribution financière du Grand-Duché au budget de la Communauté aura pratiquement quadruplé en l'espace de moins de 10 ans. Si l'objectif déclaré du Conseil européen de Bruxelles est d'assurer à la Communauté, dans l'optique 1992, des ressources propres correspondant à respectivement 1,3% (crédits d'engagement) et 1,2% (crédits de paiement) du potentiel économique de la Communauté, force est de constater que la contribution luxembourgeoise s'élève aujourd'hui déjà à plus de 1,3% de son PIB national (tableau 26.).

Le Grand-Duché de Luxembourg est le pays de la Communauté pour lequel l'assiette TVA harmonisée représente un pourcentage particulièrement élevé par rapport au potentiel économique global. Aussi le Conseil Economique et Social a-t-il appris avec satisfaction que la solution retenue à Bruxelles (introduction d'une quatrième ressource, basée sur une clé PNB, et écrêtement de l'assiette TVA harmonisée à 55% du PNB) atténue quelque peu la progression de la contribution luxembourgeoise. Il n'en reste pas moins que nos versements à la CE vont continuer à croître et auront substantiellement augmenté en termes réels d'ici 1992.

En contrepartie, les dépenses du budget communautaire qui vont directement aux acteurs de la vie économique et sociale luxembourgeoise sont plutôt marginales et auront encore tendance à fondre davantage, du fait notamment de la concentration des fonds structurels sur les régions les moins prospères de la Communauté.

Sur la base de données récentes publiées dans le cadre du rapport de la Cour des Comptes concernant l'exercice 1986, notre pays verserait à la Communauté quelque 65,8 millions d'écus, alors que les dépenses budgétaires de la Communauté effectuées

au bénéfice des agents économiques luxembourgeois ne s'élèveraient qu'à quelque 6,5 millions d'écus.

L'approche communautaire doit sans doute dépasser le seul cadre budgétaire. Notre pays retire précisément une grande partie de sa prospérité de son appartenance à cette grande communauté et à ce grand marché intérieur. Il a donc tout intérêt à voir la Communauté progresser vers une union économique et monétaire.

Au moment des grandes décisions communautaires, il revient toutefois au Gouvernement de ne pas perdre de vue les effets budgétaires dont l'ampleur ne fait que gagner. La réforme des finances communautaires en est un exemple. Mais il y en a bien d'autres, à commencer par les propositions qui visent à harmoniser la fiscalité indirecte (TVA et accises) des Etats membres.

Bien qu'un pays relativement prospère de la Communauté ait sans doute plus de difficultés à faire accepter par ses partenaires des considérations d'ordre budgétaire, des arguments de cette nature devront cependant être plaidés, de plus en plus souvent, dans les différentes enceintes communautaires.

#### 4. L'EVOLUTION ET LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES\*

A première vue, tous les indicateurs semblent converger pour prouver l'exceptionnel état de santé des finances publiques luxembourgeoises (tableaux 31. à 33.):

- à l'exception des exercices 1980 à 1982, les opérations des administrations publiques ont toujours dégagé une capacité de financement;
- la capacité d'endettement du secteur public reste intacte. Actuellement, la dette totale, de même que la charge de la dette, continuent à diminuer tant en valeur absolue que par rapport aux principaux agrégats macro-économiques;
- il existe même des réserves accumulées, parfois substantielles, à tous les niveaux (Etat, communes et sécurité sociale).

Le Conseil Economique et Social ne voudrait pas s'attarder sur des conclusions qui font l'unanimité. Il préfère analyser de plus près, et sur la base des données actuellement disponibles, l'évolution récente de l'équilibre structurel des finances de l'Etat (tableau 34.).

-----  
\* Cf. annexe: étude statistique de base.

Pour ce faire, il a tenu à dépasser le cadre du budget annuel et à étendre son analyse aux opérations des fonds d'investissements publics et du fonds pour l'emploi. Les chiffres sont par ailleurs nets d'emprunts.

De cet examen se dégage une diminution progressive de la capacité de financement de l'Etat. Sur la base des budgets, le solde net changerait même de signe et se transformerait en besoin de financement tant pour 1987 que pour 1988. Les données du compte prévisionnel pour 1987 et leur extrapolation sur l'exercice en cours amènent cependant le Conseil Economique et Social à croire, qu'en définitive, le solde restera positif. La capacité de financement actuelle est cependant loin des ordres de grandeur réalisés en 1985 (6,7 milliards) et en 1986 (3,3 milliards).

L'explication de cette compression du solde est double:

- du côté des recettes, le montant cumulé des allègements fiscaux, accordés en 1986, 87 et 88, devrait s'élever, dès l'exercice en cours, à quelque 9 milliards par an. Le fait que les recettes fiscales continuent néanmoins à augmenter en termes réels, démontre l'ampleur de la reprise conjoncturelle amorcée en 1984. Un autre facteur explicatif réside dans le développement ininterrompu de la place financière. Ainsi, la part des banques dans le produit des principaux impôts sur les sociétés s'est accrue, pour atteindre, dès à présent, un ordre de grandeur impressionnant qui se situe entre 46 à 64% selon l'impôt pris en considération;
- du côté des dépenses, le Gouvernement ne réussit point à respecter la norme qu'il s'est lui-même fixée pour l'accroissement des dépenses.

Force est donc de constater que les marges budgétaires successives au cours des années écoulées ont été plus consistantes que ne le font croire les chiffres ex post portant sur les capacités de financement. En effet, si le Gouvernement n'avait pas régulièrement dépassé la norme budgétaire - à la fois lors de l'élaboration des propositions budgétaires et dans l'exécution du budget (plus-values des dépenses) - la diminution successive constatée ci-dessus des capacités de financement aurait été moins significative.

Dans l'état actuel des choses, le Conseil Economique et Social voudrait retenir en guise de conclusion à son examen qu'il existe bel et bien une marge de manoeuvre budgétaire. Cette marge repose essentiellement sur la bonne santé des données de base (réserves, capacité d'endettement). Elle ne découle guère

d'un suréquilibre structurel qui caractériserait la situation actuelle et l'évolution prévisible à court terme, encore qu'en cas de respect de la norme les soldes budgétaires futurs devraient rester positifs, compte tenu notamment d'une élasticité des recettes (par rapport au PIB) supérieure à 1.

Si donc l'existence au départ de cette marge financière permet, le cas échéant, de s'engager davantage dans la voie d'une réduction du prélèvement obligatoire, cette voie ne pourra cependant valablement être empruntée qu'à condition que les administrations publiques réussissent effectivement à dégager une capacité de financement annuelle suffisante pour prendre la relève le plus tôt possible et, au plus tard, au moment de l'absorption de la marge initialement disponible.

Ceci veut dire qu'une meilleure maîtrise des dépenses publiques constitue, sinon un préalable, du moins une tâche prioritaire dont la réalisation devra être poursuivie parallèlement à l'élaboration de la réforme fiscale, tenant compte des besoins de la collectivité nationale, notamment dans le domaine des transferts sociaux et économiques, ainsi que des contraintes extérieures.

## 5. LES REFORMES A ENTREPRENDRE

C'est précisément afin de permettre aux pouvoirs politiques d'avancer sur le plan de la maîtrise des dépenses et, par cela même, sur celui de la mise en oeuvre de la réforme fiscale, que le Conseil Economique et Social voudrait formuler ci-après tout un paquet de propositions concrètes. Ce faisant, il n'a certainement pas la prétention de présenter une recette toute faite, mais il espère jeter les bases pour une réflexion en profondeur qui, en portant sur tous les aspects importants de l'intervention du secteur public, pourrait présider à l'établissement de priorités en matière de dépenses publiques et guider les responsables politiques dans les choix qu'ils seront amenés à faire.

### 51. Les dépenses de consommation

Le but recherché est celui d'un accroissement de la productivité du travail dans le secteur public. Cet accroissement doit se situer dans un effort permanent d'adaptation des structures, des méthodes et des équipements administratifs aux exigences et aux techniques d'une société moderne.

La recherche de cet objectif passe prioritairement par un réexamen de la structure de l'administration publique, en vue d'aboutir à une rationalisation des tâches et, partant, à une économie budgétaire plus appropriée. Le Conseil Economique et Social recommande au Gouvernement de faire procéder par un expert neutre à une étude du problème.

Par ailleurs, le secteur public devrait s'inspirer davantage des principes de la gestion privée.

L'accroissement de la productivité du travail serait de nature à dépassionner le débat concernant le niveau de la rémunération dans la fonction publique.

## 52. Les dépenses d'investissement

Compte tenu du fait que depuis plus de dix ans le Luxembourg connaît un niveau d'investissement public tout à fait exceptionnel, le Conseil Economique et Social se demande si les besoins réels de rattrapage suffisent pour expliquer l'évolution dynamique de longue période. Aussi tient-il à rappeler que la dépense d'investissement public n'est pas justifiée en tant que telle: si elle ne crée pas de plus-value économique ou sociale pour le pays et si, au contraire, elle engendre de nouvelles dépenses de fonctionnement et d'entretien, elle a certainement raté son objectif et constitue une mauvaise allocation des ressources.

En conséquence, le Conseil Economique et Social demande que les pouvoirs publics procèdent, sans tarder, à une étude comparative qui expliquera l'impressionnant effort d'investissement public. Sur cette base, le Gouvernement devrait mettre au point un programme d'investissements publics, programme dont le principe avait déjà été arrêté par le législateur au moment du vote de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. En vue de l'élaboration de ce programme, mais également en vue d'assurer l'indispensable coordination entre les différents niveaux d'investissements publics, la création d'un organisme de concertation Etat/communes s'impose.

- Avant d'être entamé, tout projet d'investissement qui dépasserait un coût à déterminer devrait faire l'objet d'une étude utilité-coût au sens large. La notion d'utilité ne se limiterait pas aux seuls aspects pécuniaires, mais elle comporterait également une évaluation des retombées de l'investissement du

point de vue des objectifs visés - économiques, sociaux, culturels, environnementaux, etc. -.

- En ce qui concerne les investissements productifs, les investissements publics devraient être concentrés davantage sur ceux qui renforcent le potentiel économique du pays, en augmentant la substance fiscale et en contribuant au plein emploi.

Pour le financement de tels investissements productifs, l'Etat devrait plus systématiquement avoir recours à l'emprunt. Le mode de financement actuel serait également à revoir pour la construction d'immeubles administratifs. Au lieu de construire lui-même, l'Etat ne pourrait-il pas procéder plus souvent par la voie de la location ou de la location-achat?

- Les investissements publics sociaux devraient être concentrés en premier lieu sur la maîtrise des défis démographiques constatés dans le chapitre social et qui ont trait au vieillissement de la population et à la mutation de la famille, en relation notamment avec le travail féminin.

Afin d'améliorer la gestion des actifs de l'Etat et des communes, une comptabilité patrimoniale devrait être mise sur pied. Dans ce contexte, on peut suggérer que l'Etat puisse également envisager des opérations de désinvestissements, à savoir la réalisation et la vente des actifs non nécessaires à l'exécution des missions de service public.

- Le Conseil Economique et Social voudrait enfin attirer l'attention sur les signes manifestes d'un suréquipement sur le plan de certains équipements collectifs, notamment de ceux créés à l'initiative des collectivités locales. La création de syndicats intercommunaux, voire la fusion des communes, une utilisation plus rationnelle des équipements existants, le calcul du prix de revient et, le cas échéant, l'introduction de taxes communales correspondant aux coûts véridiques, voilà autant de remèdes qui sont de nature à réduire ces risques réels.

### 53. Les transferts relatifs à la protection sociale

A la lumière de l'évolution enregistrée au cours des deux dernières décennies et compte tenu d'une reprise de la croissance des transferts sociaux dès la fin des années 80, une première priorité en matière de finances publiques doit être accordée à la recherche d'une solution aux problèmes de l'évolution inquiétante des coûts dans l'assurance maladie ainsi qu'à la réalisation d'une réforme fondamentale de l'assurance pension.



- Cette réflexion approfondie doit reposer sur un réexamen des structures de base et des finalités des différents régimes de sécurité sociale qui tiennent compte des contraintes démographiques et économiques ainsi que des problèmes financiers qui en résultent. Cet effort doit se faire ensemble avec un réexamen de l'agencement des deux branches principales de notre sécurité sociale que sont l'assurance maladie et l'assurance pension.

. En matière d'assurance pension - et tout en renvoyant au chapitre de la partie sociale de l'avis -, le Conseil Economique et Social propose de procéder, dans une première étape, à une harmonisation de la structure et du niveau des prestations, harmonisation qui devra s'insérer dans le cadre du respect des droits acquis et de l'existence de régimes complémentaires dans le secteur privé, dont la majorité des salariés ne bénéficient cependant pas. Cet effort de rapprochement des régimes contributifs et non-contributifs se heurte évidemment à des contraintes financières, de façon qu'une généralisation des pensions aux 5/6mes du dernier traitement pour l'ensemble de la population, conduise, de façon inévitable, à des problèmes de financement de taille.

. Concernant l'assurance maladie, une action sur la dépense s'avère indispensable. Il convient de revoir les mécanismes de rémunération des fournisseurs de soins de santé, tout en ne libérant pas les consommateurs de leurs propres responsabilités. La révision de ces modalités de fonctionnement devrait aboutir à l'introduction d'un mécanisme de financement qui respecte mieux les contraintes macro-économiques et qui incite toutes les parties intéressées à maintenir les dépenses de prestation en nature dans le cadre d'un budget annuel négocié et arrêté au préalable.

Compte tenu du vieillissement de la population et des progrès de la médecine, la maîtrise budgétaire du coût de l'assurance maladie ne passe cependant pas seulement par une action concertée entre fournisseurs de soins et consommateurs. D'aucuns ont critiqué l'absence de solidarité entre actifs et retraités au niveau des cotisations. Le freinage ou la stabilisation de la part relative de l'Etat dans le financement de l'assurance maladie par une participation accrue des assurés actifs aux dépenses des inactifs ne pourrait être réalisé qu'au moyen d'une augmentation de la charge des cotisations concernant tant les assurés que les entreprises. On serait donc en présence d'un simple transfert entre catégories de prélèvement obligatoire. Or, le problème de la répartition relative entre le financement par voie d'impôts et celui par voie de cotisations, ne peut pas être

abordé isolément pour une seule branche de la sécurité sociale, mais il doit prendre en compte l'ensemble de ces branches et notamment l'assurance pension et les allocations familiales.

- Partant de deux approches fondamentalement opposées au sein du Conseil Economique et Social, vu l'évolution du degré de fiscalisation et compte tenu des perspectives précitées en matière de sécurité sociale, il importe de procéder à une évaluation comparative des prélèvements par voie de cotisations et par voie d'impôts au regard de leur équité et de leur finalité. La fiscalisation de la sécurité sociale pose le problème de l'allocation des ressources dans le cadre de la politique budgétaire et, avant toute décision en la matière, il faudra mesurer l'impact des différents modes de financement possibles sur le budget de l'Etat et sur l'économie en général.

#### 54. Les subventions aux entreprises et aux ménages

De l'avis du Conseil Economique et Social, l'attribution de subventions publiques devrait être marquée par une plus grande sélectivité dans les dépenses.

L'encouragement des investissements, qu'il s'agisse d'investissements d'établissement, d'extension ou de remplacement, devrait s'opérer à travers une réduction du poids fiscal supporté par les entreprises et à travers un aménagement des règles fiscales, telles les règles d'amortissement, plutôt que par des subventions généralisées. Ces dernières devraient être limitées à des aides de premier établissement, à la création d'activités et d'emplois nouveaux ainsi qu'à la poursuite d'objectifs sectoriels et régionaux bien précis.

L'introduction d'une plus grande sélectivité dans les subsides aux ménages passe par un renforcement du critère du revenu et de la fortune. Un meilleur ciblage des dépenses permettrait sans doute de produire les mêmes effets pour la population initialement visée, mais avec une enveloppe budgétaire moindre.

Cette modulation selective des subventions aux entreprises et aux ménages est à rapprocher des mesures d'allégement fiscal envisagées. Un environnement fiscal plus propice au déploiement des activités et aux initiatives privées rendra superfétatoire une grande partie des interventions directes de l'Etat dans la gestion de l'économie privée. De cette façon, les pouvoirs publics pourraient davantage concentrer leurs interventions sur

les catégories socio-professionnelles qui posent un problème (couches les plus démunies de la population, secteurs et branches économiques en voie de reconversion, etc.).

#### 55. La réforme des finances communales

En partant des conclusions chiffrées ci-avant, le Conseil Economique et Social estime que l'enveloppe budgétaire qui est à la disposition des communes suffit pour financer les dépenses incombant aux autorités locales. La répartition de cette enveloppe entre les communes est toutefois loin d'être satisfaisante. La réforme des finances communales devra précisément remédier à ce problème interne d'allocation des ressources. Avec la loi budgétaire pour 1988 un premier pas limité a certes été franchi dans la bonne direction, mais beaucoup reste à faire.

Un régime des finances communales juste et efficace ne peut être basé que sur une répartition des recettes qui repose sur la nature, la structure et le montant des charges communales. La réforme devra donc être construite sur la notion de charge budgétaire.

Ceci implique:

- une radiographie des charges communales et la mise en évidence des facteurs qui déterminent le montant des ressources requises;
- une nette délimitation des zones de compétence entre l'Etat et les communes et, corrélativement, une plus grande transparence dans la répartition des charges budgétaires entre ces deux niveaux administratifs;
- un réexamen de la clé de répartition du produit des impôts de l'Etat entre les 118 communes ainsi qu'une remise en cause des fondements mêmes de la fiscalité communale, notamment de cette principale rentrée que constitue l'impôt commercial communal. Tant la base imposable que la répartition du produit de cet impôt sont à revoir dans le sens d'une meilleure allocation des ressources.

La réforme devra également être mise à profit pour accroître l'autonomie financière des communes, c'est-à-dire pour faire assumer aux élus locaux une plus grande responsabilité dans la gestion des deniers publics. Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social préconise une restructuration des budgets communaux dans le sens que la part des recettes provenant des impôts et taxes communaux devra gagner en importance et ce au détriment des transferts de l'Etat.

## 6. LA CONCLUSION

Après avoir passé en revue le rôle du secteur public dans l'économie luxembourgeoise, son évolution récente et les perspectives en la matière, le Conseil Economique et Social a gagné la conviction qu'une réorientation s'impose. Compte tenu d'un environnement économique, social et financier plutôt favorable en termes de comparaison internationale, une meilleure maîtrise des dépenses publiques s'avère possible sans que le rôle protecteur de l'Etat s'en trouve affecté.

Mais l'accroissement de l'efficacité des interventions publiques, pour utile qu'il puisse être, ne doit pas rester une fin en soi. Il devra déboucher sur une revalorisation des atouts de notre vie économique et sociale et asseoir l'avenir - celui de notre génération, mais aussi celui des générations futures - sur des bases saines et compétitives.

En élargissant le champ d'action de l'ensemble des agents économiques du secteur privé - entreprises et ménages - la réforme fiscale est appelée à accroître, à moyen et à long terme, la masse imposable et à jouer ainsi un rôle-clé dans ce processus de relance économique.

Sans vouloir en préjuger l'affectation, le Conseil Economique et Social estime qu'une marge de manoeuvre budgétaire suffisante existe pour entamer, dans les meilleurs délais, la préparation et la mise en oeuvre progressive d'une telle réforme.

Cette marge réside notamment dans une capacité d'endettement intacte, dans des réserves accumulées au cours du passé, ainsi que dans une élasticité des recettes qui, par rapport au PIB, reste supérieure à 1 et ceci en dépit des allègements fiscaux substantiels déjà accordés.

Compte tenu du rétrécissement de la capacité de financement du secteur public - rétrécissement dû aux allègements fiscaux précités, mais aussi aux dépassements successifs de la norme budgétaire - la continuité, condition sine qua non pour la réussite d'une telle entreprise, ne pourra être assurée qu'au prix d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques.

Des efforts d'économie et de rationalisation restent possibles à tous les niveaux administratifs (Etat, communes, sécurité sociale) et ils touchent la quasi-totalité des catégories de dépenses publiques (consommation, investissement, transferts aux entreprises et aux ménages).

La réforme fiscale, à l'élaboration de laquelle le Conseil Economique et Social se trouve, dès à présent, étroitement associé, ne saurait donc être dissociée de tout un ensemble d'autres mesures qui seront requises pour en assurer le financement. Elle devra également s'insérer dans une approche cohérente au sujet de l'évolution future de la structure du prélèvement global. Toute option volontariste en la matière devra reposer sur une évaluation comparative de la finalité, de l'efficacité et de l'équité respectifs des prélèvements social et fiscal.

Chaque décision politique qui sera prise, tant sur le plan du niveau de la dépense publique que sur celui du mode de financement de la sécurité sociale, influera, dans un sens ou dans l'autre, sur l'ampleur possible d'une réforme fiscale dont personne ne semble remettre en cause l'opportunité pour des finalités différentes.

Sous cet aspect, les travaux de préparation du projet de budget pour 1989 constituent un premier rendez-vous à ne pas manquer sur la voie de la préparation d'une réforme fiscale globale et de son financement. Cette démarche implique cependant une prise de conscience politique et la volonté d'aboutir.

C'est ce message que le Conseil Economique et Social a tenu à faire passer au moment précis où il entame ses discussions relatives à la réforme fiscale. Avec la présente contribution, il espère avoir déclenché les études, réflexions et mesures requises pour créer, en temps utile, les conditions financières de cette réforme.

X X X

## V. LES CONSIDERATIONS FINALES

Au terme du présent avis, le Conseil Economique et Social n'entend plus revenir sur les principales observations et conclusions formulées dans les chapitres ci-avant. Il renvoie plutôt aux réflexions de principe y contenues, tout en les soulignant à nouveau, aux nuances qui les assortissent, aux positions prises ponctuellement - éclairées des fois par des avis antérieurs - aux priorités et aux accents particuliers, à l'interdépendance des problèmes économique, financier et social, au sens large.

L'avis constitue également un premier éclairage en vue d'une analyse plus approfondie de problèmes au sujet desquels le Conseil Economique et Social est appelé à émettre des avis spécifiques.

Il s'agit plus particulièrement des saisines suivantes:

- la réforme de la fiscalité;
- l'achèvement du marché intérieur communautaire et l'harmonisation de la fiscalité indirecte sur le plan communautaire.

En guise de conclusion générale, le Conseil Economique et Social rappelle que c'est à dessein qu'il a placé son avis dans une optique structurelle à moyen terme et il reconferme son offre de concours d'analyse et de concertation à propos de problèmes de principe pendants ou se posant à l'avenir.

- - - - -

### Résultat du vote:

Membres présents:	24
ont voté pour :	22
ont voté contre :	--
se sont abstenus:	2

Le Secrétaire Général

Jean Moulin

Le Président

Rolphe Reding

LE RÔLE DU SECTEUR PUBLIC DANS  
L'ÉCONOMIE LUXEMBOURGEOISE

STATISTIQUES DE BASE

REMARQUE LIMINAIRE:

Dans l'élaboration de la présente étude statistique, le Groupe de travail du Conseil Economique et Social s'est souvent vu confronté à des lacunes, voire à des incohérences dans la présentation des données statistiques relatives aux activités du secteur public. Ce n'est que grâce au dévouement des fonctionnaires compétents du STATEC que la recherche de données a pu être poussée à un point tel que la publication de la présente étude globale semble se justifier en dépit des incertitudes précitées.

Tout en remerciant les experts du STATEC pour leur excellente collaboration, les membres du Conseil Economique et Social osent espérer que le travail ainsi effectué incitera tous les ministères et administrations compétents à parfaire cet instrument statistique indispensable qui doit permettre le suivi des activités de l'ensemble des administrations publiques.

DEFINITIONS:

- Les administrations publiques: elles comprennent l'Etat, les communes et les parastataux de la sécurité sociale. Toutefois, ne sont pas comprises dans l'administration publique: en ce qui concerne l'Etat, l'administration des P et T, les centrales hydro-électriques et l'administration de l'aéroport de Luxembourg-Findel, et, pour les communes, les entreprises sans autonomie financière comme p.ex. les usines à gaz, les usines électriques, les services d'hygiène, des eaux, des autobus, etc.

- Le PIB (produit intérieur brut).

Il s'agit du PIB version nationale et non pas du PIB selon le SEC alors que le PIB selon le SEC reste insensible à la prise en compte de services bancaires imputés exclusivement absorbés par les branches d'activités à titre de consommation intermédiaire. Le PIB version nationale est supérieur au PIB selon le SEC dans la mesure où le plus clair des services bancaires imputés sont censés être absorbés par des non-résidents, c'est-à-dire exportés, augmentant d'autant le PIB.

P I B

en mio. flux

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
56.358	57.914	66.183	80.741	99.166	94.860	110.222

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
115.052	125.688	137.462	149.378	161.560	181.279	197.804

1984	1985	1986
221.530	240.273	252.589



1. LE CONSTAT11. Evolution globale111. Prélèvement obligatoire en % du PIB

source: STATEC

	L	B	NL	F	RFA
1970	30,0	35,3	37,7	34,1	34,5
1974	33,4	44,8	41,6	34,6	37,9
1975	38,8	45,2	42,9	35,2	37,3
1980	40,2	42,8	44,1	39,9	40,5
1983	43,1	44,5	44,9	41,3	40,0
1984	41,4	45,9	43,1	42,1	40,3
1985	41,8				
1986	41,0				
1970-1984	+11,4%	+10,6%	+5,4%	+8,0%	+5,8%

LUXEMBOURG par rapport à la moyenne non pondérée des 4 pays de référence (100)

1970	1975	1980	1983	1984
84,7	96,6	96,2	100,9	96,6

112. Elasticité des recettes et dépenses totales des administrations publiques en % du PIB

source: STATEC

	70/75	75/80	80/85	70/85
recettes totales	1,32	1,10	1,00	1,09
dépenses totales	1,40	1,15	0,86	1,10

## 12. Evolution de la structure des recettes et dépenses publiques

### 121. Evolution de la structure du prélèvement obligatoire

source: STATEC

	Impôts directs	Impôts indir.	Cotisat. sociales	T
1970	45,5	25,7	28,8	100,0
1974	52,5	20,2	27,3	100,0
1975	47,9	22,2	29,9	100,0
1980	47,7	22,5	29,8	100,0
1984	44,7	28,5	26,8	100,0
1985	47,1	26,8	26,1	100,0
1986	46,0	28,5	26,5	100,0

### Comparaison internationale <sup>1</sup>

source: STATEC

1984	En % du total					En % du PIB				
	L	B	NL	F	RFA	L	B	NL	F	RFA
Imp. directs	45	44	30	22	34	19,0	20,0	12,8	9,2	13,8
Imp. indir.	28	24	25	35	26	11,3	11,0	10,8	14,4	10,3
Cotisat. soc.	27	32	45	43	40	11,1	14,9	19,5	17,7	16,2
T O T A L	100	100	100	100	100	41,4	45,9	43,1	41,3	40,3

<sup>1</sup> Cette comparaison est entâchée de problèmes de définition statistique. Ainsi par exemple l'impôt commercial communal ICC est en principe comptabilisé parmi les impôts indirects. Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'un impôt grevant principalement le revenu et le capital des entreprises, le Groupe de travail du CES a tenu à faire glisser l'ICC du côté des impôts directs. Cet impôt représente chez nous quelque 6% des recettes totales.

En % du total	L	Moyenne des 4 pays de référence
impôts directs	45	32,5
impôts indirects	28	27,5
cotisations sociales	27	39,8

122. Elasticité des composantes des recettes et dépenses publiques par rapport au PIB

source: STATEC

	70/75	75/80	80/85	70/85
<u>Recettes</u>				
Imp.s/revenu et patrimoine	1,39	1,10	0,85	1,07
Imp.liés à la prod.et l'imp.	1,37	1,14	0,82	1,07
Cotisations sociales	1,40	1,17	0,97	1,11
Impôts en capital	1,60	1,16	-0,07	1,06
Ventes de biens non-durables et services	1,28	1,14	1,56	1,16
<u>Dépenses</u>				
Consommation intermédiaire	1,35	1,06	1,11	1,10
Rémunération des salariés	1,28	1,06	1,19	1,09
Subventions et transf.cour.	1,37	1,06	0,84	1,06
Dépenses finales en capital	1,18	1,07	0,60	0,99
Transferts en capital	1,14	1,27	0,53	1,01

### 123. Compte simplifié consolidé des administrations publiques

#### A. En millions de francs

#### Compte simplifié consolidé des administrations publiques (en mio F)

source: STATEC

	1970	1975	1980	1984
<b>1. RECETTES</b>				
Production marchande	769	1.433	2.679	3.164
Imp. liés à la product. et à l'importation	5.341	11.086	18.094	30.045
Impôts courants sur le revenu et le patrim.	6.674	14.709	24.015	36.953
Cotisations sociales	4.866	10.964	17.884	24.541
Intérêts effectifs	826	1.837	3.998	4.336
Divers	1.042	1.871	3.291	4.502
Recettes totales	19.518	41.900	69.951	103.541
<b>2. DEPENSES</b>				
Rémunérat. des salariés	3.936	8.964	15.558	21.333
Consommation interméd.	1.317	3.033	5.061	6.855
Form. brute de cap. fixe	1.988	5.686	9.874	9.654
Subvent. d'exploitation	696	2.189	4.484	6.279
Aides à l'investissement	536	1.119	1.834	3.786
Prestations sociales	6.948	15.505	27.742	39.346
Transf. cour. (autres)	793	2.301	2.927	3.572
Divers	1.534	2.166	3.072	4.631
Dépenses totales	17.748	40.933	70.552	95.456
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	+1.770	+ 967	- 601	+8.085
PIB	56.358	94.860	149.378	221.530
Dép. publiques/PIB en %	31,5	43,2	47,2	43,1

- \* Deux modifications ont dû être apportées aux chiffres de la comptabilité nationale afin de cerner avec plus de précision le poids réel du secteur public:
- pour éviter le double comptage des dépenses relatives aux pensions accordées au titre des régimes non-contributifs, les cotisations sociales fictives ont été éliminées du côté recettes, alors que du côté des dépenses, ces pensions ont été retranchées des prestations sociales et ne figurent plus que parmi les rémunérations des salariés;
  - pour éviter autant que faire se peut un autre double comptage, à savoir celui de la plupart des dépenses effectuées par le truchement du fonds pour l'emploi, une partie des dépenses ont été éliminées de la rubrique "subventions d'exploitation", mais elles continuent de figurer parmi les prestations sociales. Continuent de figurer parmi les subventions d'exploitation, les dépenses relatives aux travaux extraordinaires, à la DAC et à l'incitation à la formation.

B. En % du totalCompte simplifié consolidé (en %)

<u>Recettes</u>		<u>Dépenses</u>	
1970	1984	1970	1984
3,9 prod.march	3,1 prod.march		
		20,2 salaires	20,6 salaires
27,4 impôts s/ prod. import.	29,0 impôts s/ prod. import.	6,8 consommm. interméd.	6,6 consommm. interméd.
		10,2 FbCF	9,3 FbCF
34,2 impôts s/ revenus patrimoine	35,7 impôts s/ revenus patrimoine	3,6 subv. d'expl.	6,0 subv. d'expl.
		2,7 aides à l'I	3,7 aides à l'I
		35,6 prestat. sociales	38,0 prestat. sociales
24,9 cotisat. sociales	23,7 cotisat. sociales	4,1 autres tr.cour.	3,5 autres tr.cour.
		7,9 divers	4,5 divers
4,2 intérêts	4,2 intérêts	9,1 capacité de financem.	7,9 capacité financem.
5,3 divers	4,4 divers		

source: Statec

2. LES FACTEURS EXPLICATIFS21. Les dépenses de consommation211. Part des administrations publiques dans la consommation finale nationale

sources: STATEC et OCDE

Année	Consommation publique (en mio F) (1)	Consommation fin.nationale (en mio F) (2)	(1) En % de (2)	Moyenne OCDE
1960	2.546	16.646	15,3	15,6
1970	5.781	33.583	17,2	19,1
1974	10.731	53.916	19,9	
1975	12.951	63.068	20,5	21,3
1980	22.182	100.267	22,1	22,4
1985*	32.053	152.576	21,0	
1986*	35.451	160.737	22,1	

212. Emploi dans les administrations publiques

source: Statec

Année	Adm.publ. (milliers) (1)	Emploi total (milliers) (2)	Emploi salarié (milliers) (3)	(1) En % de	
				(2)	(3)
1970	13,1	140,2	112,6	9,3	11,6
1975	15,2	157,5	132,8	9,6	11,4
1980	17,1	158,2	137,0	10,8	12,5
1985*	17,9	160,9	142,1	11,1	12,6
1986*	18,1	165,1	146,6	11,0	12,3

\*Chiffres provisoires.

213. Coût salarial dans les administrations publiques

source: STATEC

Année	Coût salarial adm. publiques (y compris les pensions) (mio. F.) (1)	Rémunération des salariés (mio. F.)  (2)	(1) En % de (2)
1970	3.936	25.594	15,4
1975	8.984	54.890	16,4
1980	15.558	85.181	18,3
1985*	22.633	121.840	18,6
1986*	25.326	131.991	19,2

214. Evolution du coût par salarié (coût unitaire)\*\*

source: STATEC

Année	Dans l'adm. publique (1) (indice 100 = 1970)	Dans emploi salarié total (2) (indice 100 = 1970)	Rapport indices  (1)/(2)
1970	100	100	1,00
1975	197	182	1,08
1980	303	274	1,11
1985*	421	378	1,11
1986*	467	396	1,18

-----

\* Chiffres provisoires.

\*\* Les chiffres et l'interprétation des coûts comparés sont à nuancer à la lumière des précisions suivantes:

- sont compris dans la rubrique: "l'emploi salarié total" environ 10.000 personnes travaillant à temps partiel dans le secteur privé, ce qui diminue le coût unitaire moyen;
- ne sont pas comptabilisés dans la rubrique "l'administration publique" l'effectif d'environ 2.000 temporaires alors que le coût de cet effectif y est cependant englobé, ce qui augmente le coût unitaire moyen dans la fonction publique.

22. Les dépenses d'investissement221. Part de l'investissement public dans l'investissement total et dans le PIBA. Données nationales

source: STATEC

Année	Adm. publ. (en mio.F.) (1)	FbCF (2)	Part des adm.publ.	
			Dans la FbCF (1) : (2)	Dans le PIB
1970	1.788	12.701	14,1	3,2
1974	4.359	22.996	19,0	4,4
1975	5.223	24.059	21,7	5,5
1980	8.398	35.917	23,4	5,6
1985	9.054	38.125	23,7	3,8
1986	10.158	45.997	22,1	4,0

B. Comparaison internationalea) Part FbCF publique dans le PIB

1987

source: Commission CE

L	B	NL	F	RFA	EUR-12
4,6	1,7	2,2	3,2	2,4	2,7

b) Part FbCF publique dans FbCF totale

1982

source: OCDE

L	B	NL	F	RFA	OCDE
23,3	15,5	14,8	12,0	13,9	14,8



23. Transferts relatifs à la protection sociale231. Optique du compte (de revenu) consolidé des administrations publiques

source: STATEC

	Cotisations sociales Effectives (1)	Prestat. sociales* (2)	Découvert (1)/(2)	
			En mio. F.	En %
1970	4.866	6.948	2.082	30,0
1975	10.964	15.505	4.541	29,3
1980	17.884	27.742	9.858	35,5
1985	26.281	39.346	15.165	38,5

\* Y sont exclues les pensions versées par les administrations publiques dans le cadre des régimes non contributifs.

232. Recettes et dépenses courantes de la sécurité sociale (optique non consolidée et sans transferts entre gestions)

source: IGSS

	Total des dépenses courantes/PIB		Total des recettes courantes/PIB	
	Mio. F.	En %	Mio. F.	En %
1970	8.837	15,7	9.842	17,5
1975	19.405	20,5	21.068	22,2
1980	34.570	23,1	37.826	25,3
1985	52.183	21,7	58.029	24,2
1986	55.731	22,1	61.764	24,5

233. Structure des recettes courantes de la protection sociale (sans transferts entre gestions)

source: IGSS

	1970	1975	1980	1985	1986
Cotisations	61,2	61,3	58,4	59,1	58,0
- ménages	24,8	24,2	23,0	25,6	24,5
- entreprises	27,3	26,7	24,1	23,0	22,7
- adm. publiques	9,1	10,4	11,3	10,5	10,8
Contrib. publiques	29,9	31,1	32,5	34,1	35,3
Revenus des capit.	8,9	7,6	9,1	6,8	6,7
Total des recettes courantes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

234. Evolution des contributions publiques courantes à la sécurité sociale

source: IGSS

Année	En millions F	En % du PIB
1970	2.944	5,2
1975	6.555	6,9
1980	12.269	8,2
1985	19.790	8,2
1986	21.788	8,6

235. Répartition fonctionnelle des prestations de  
protection sociale

A. Exprimées en % du total

source: IGSS

Prestations	1970	1975	1980	1985	1986
Maladie	17,7	23,1	23,6	23,9	24,2
Invalidité-infirm.	11,9	10,9	13,1	16,1	15,9
Accident de trav., maladie profess.	7,1	5,9	4,0	3,9	3,8
Vieillesse-survie	50,9	50,0	47,8	44,7	44,4
Maternité-famille- logement	12,1	9,8	9,4	9,2	9,7
Chôm., placement, orient., mobilité	0,0	0,2	2,0	1,4	1,4
Divers	0,4	0,1	0,1	0,8	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

B. Exprimées en % du PIB

source: IGSS

Prestations	1970	1975	1980	1985	1986
Maladie	2,6	4,5	5,3	5,0	5,1
Invalidité-infirm.	1,7	2,1	2,9	3,4	3,4
Accident de trav., maladie profess.	1,0	1,2	0,9	0,8	0,8
Vieillesse-survie	7,5	9,8	10,7	9,3	9,4
Maternité-famille- logement	1,8	1,9	2,1	1,9	2,1
Chôm., placement, orient., mobilité	0,0	0,0	0,4	0,3	0,3
Divers	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1
Total	14,7	19,6	22,4	20,9	21,2

## C. Comparaison Internationale (prestations sociales en % du PIB)

source: IGSS

	RFA		FRANCE		PAYS-BAS		BELGIQUE		Moyenne non pond. des 4 pays de réf		LUXEMBOURG		L par rapp. à moyenne %	
	1970	1984	1970	1984*	1970	1984*	1970	1984	1970	1984	1970	1984	1970	1984
Prestations totales	20,7	27,3	18,2	27,4	19,0	32,5	17,7	28,0	18,9	28,8	14,7	21,7	78	75
dont:														
Maladie	5,7	7,5	4,9	6,8	5,7	8,3	3,9	6,0	5,1	7,2	2,6	5,0	51	69
Invalidité-Infirmitté	1,8	2,8	1,0	1,5	2,3	6,0	1,5	2,7	1,7	3,3	1,7	3,6	100	113
Vieillesse-survie	9,4	11,6	7,5	11,2	7,8	10,3	7,2	11,3	7,9	11,1	7,5	9,9	95	89
Matern.-fam.-logem.	2,3	2,0	3,4	3,8	2,6	3,2	3,5	3,1	3,0	3,0	1,8	1,9	60	63
Chôm.-placem.-orient	0,4	1,8	0,3	2,9	0,6	4,1	0,6	3,9	0,5	3,2	0,0	0,3	0	9

\* 1983.

24. Transferts aux entreprises241. Subventions d'exploitation\* et aides à l'investissement (en millions F et en % du PIB)

source: STATEC

	1970	1974	1975	1980	1983	1984
Subventions d'expl.	696	1.631	2.189	4.484	7.929	6.279
Aides à l'invest.	536	854	1.119	1.834	4.121	3.786
Total (en mio.F)	1.232	2.485	3.308	6.318	12.050	10.065
En % du PIB	2,2	2,5	3,5	4,2	6,1	4,5

-----

\* Afin d'éviter le double comptage des dépenses à charge du fonds pour l'emploi, les chiffres de la comptabilité nationale ont été modifiés dans le sens qu'une partie seulement de ces dépenses (travaux extraordinaires, DAC, aides à la formation) ont été reprises parmi les subventions d'exploitations.

242. Comparaison internationale\*: subventions en pourcentage du PIB

source: OCDE

	1960	1970	1980	1982
Luxembourg	1,2	1,3	3,3	3,9
Moyenne OCDE	1,6	1,8	2,9	3,1
Belgique	1,3	1,3	1,4	1,6
Pays-Bas	1,2	1,3	2,7	2,7
France	1,6	2,0	2,5	2,7
RFA	0,8	1,7	2,0	1,8

\* Il est difficile de procéder à ce genre de comparaison internationale. A cela deux raisons:

- 1) il n'est pas évident que toutes les subventions soient recensées comme telles. Parallèlement, certaines dépenses, qui sont classées sous cette rubrique, ne relèvent pas nécessairement de cette nature";
- 2) les subventions sont de par nature très proches des prêts publics, des garanties d'emprunts, des dépenses fiscales et des mesures de protection tarifaire ou autre, interventions publiques au sujet desquelles on ne dispose guère de chiffres comparables.

243. Structure des subventions d'exploitation de l'administration centrale (en millions F)

source: STATEC

Code économique	1980	1983	1985
- Subventions réduisant les loyers et intérêts, dont:	540	377	462
famille (politique du log.soc)	(86)	(246)	(312)
économie et classes moyennes	(419)	(40)	(76)
- Autres sub. aux entreprises	3.763	7.236	6.346
dont: agriculture	(574)	(620)	(584)
économie et cl.moyennes	(52)	(72)	(135)
transports	(2.885)	(4.284)	(4.574)
SNCFL	(2.524)	(3.710)	(3.853)
fonds de chômage	(1)	(2.117)	(934)
- Transf.cour. aux ménages(comb)	67	72	16
- Transf.à l'enseignement libre	63	165	225
Total des subventions de l'Etat	4.433	7.850	7.049

244. Structure des aides à l'investissement aux entreprises de l'administration centrale (en millions F)

source: STATEC

	1980	1983	1985
- Ministère de l'Economie, dont:	1.056	2.848	1.041
* loi-cadre	(706)	(828)	(751)
* aide except. et temp. à la sidér.	(300)	(2.010)	(270)
- Ministère de l'Agriculture, dont:	278	350	444
* fonds d'orientation écon. et soc.	(213)	(225)	(316)
* fonds de remembrement	(65)	(125)	(128)
- Ministère des Transports (modernisation des lignes SNCFL)	90	100	100
- Autres Ministères	322	729	843
Total des aides à l'investissement des entreprises	1.746	4.027	2.428

25. Opérations des communes

251. Structure des recettes des administrations locales (en millions F)

source: STATEC

	1970	1980	1984
Production marchande	217	740	819
Imp. liés à la prod. et à l'import.*	1.575	4.604	6.864
Imp. courants sur le rev. et patr.	713	2.839	4.007
Transf. cour. proven. du sect. publ.	217	539	730
Aides à l'investissement	264	1.098	1.133
Divers	225	1.073	1.173
Total des recettes (1)	3.211	10.893	14.726
(1) En % du total recettes pour l'ensemble des adm. publiques	16,0	15,0	13,8
(1) En % du PIB	5,7	7,3	6,6

\* Y compris l'impôt commercial communal.

26. Transferts aux Communautés européennes

source: STATEC

	Total des transf. (en mio.F)	En % total recettes des adm. publ.	En % du PIB
1970	83	0,4	0,1
1975	537	1,2	0,6
1980	930	1,3	0,6
1981	1.309	---	0,8
1984	2.593	2,4	1,2
1986	3.331	---	1,3

3. EVOLUTION ET SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES31. Capacité (+) ou besoin (-) de financement pour l'ensemble des administrations publiques

source: STATEC

	Chiffre consol ens.adm.publ.	Administr. centrales	Administr. locales	Sécurité sociale
1970	+ 1.770	+ 745	+ 361	+ 664
1974	+ 4.930	+ 3.381	+ 360	+ 1.189
1975	+ 967	+ 1.241	- 520	+ 246
1980	- 601	- 614	- 511	+ 524
1982	- 1.965	- 1.327	- 1.277	+ 639
1984	+ 5.725	+ 3.869	+ 788	+ 1.068

32. Dettes publiques

source: Statec

	Dettes administr. centrale	Dettes communale	Dettes totale	PIB vers. nat.	Dettes totale en % du PIB
1960	8.626	1.574	10.200	26.181	39,0
1970	12.271	3.178	15.449	56.358	27,4
1975	10.768	4.930	15.698	94.860	16,5
1980	10.472	7.863	18.335	149.378	12,3
1985	18.846	9.927	28.773	240.273	12,0



33. Comparaisons internationales (projections 1988)

source: Commission CE

	Dette brute des administr. publ. (en % du PIB)	Intérêts payés sur la dette publique (en % du PIB version SEC)
Belgique	128,5*	11,0
RFA	44,8	2,9
France	40,8	2,8
Pays-Bas	83,1*	5,9
Luxembourg	13,0	1,1
EUR-12	62,9	4,8

\* Administrations publiques hors sécurité sociale.

34. Equilibre structurel des finances de l'Etat

source: Ministère des Finances

	1985 compte	1986 compte	1987 budget	1988 budget
Dépenses budgétaires	79.537	82.015	80.218	84.124
- amortissements	- 1.282	- 1.913	- 2.494	- 2.641
= dép. budg. nettes	78.255	80.103	77.724	81.483
Recettes budgétaires	81.364	82.351	80.063	85.047
- empr. budgétaires	- 1.000	0	- 1.000	- 500
(1)= rec. budg. nettes	80.364	82.351	79.063	84.547
Dépenses budg. nettes	78.255	80.103	77.724	81.483
- alim. des fonds d'I	- 7.548	- 3.457	- 3.155	- 2.800
+ dép. des fonds d'I	+ 3.243	+ 3.850	+ 5.201	+ 6.180
- alim. fonds emploi	- 3.412	- 4.373	- 1.968	- 1.968
+ dép. fonds emploi	+ 3.063	+ 2.922	+ 3.289	+ 2.788
(2)= dép. corrig. nettes	73.601	79.045	81.091	85.683
Solde financier net (1)-(2)	+ 6.763	+ 3.306	- 2.028	- 1.136
Emprunts nets	- 282	- 1.913	- 744	- 1.391

Unité: millions de francs