



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/EV.EC.FIN.SOC. (89)

L'EVOLUTION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET

SOCIALE DU PAYS

1 9 8 9

A V I S

Luxembourg, le 21 mars 1989

S O M M A I R E

Page:

I. INTRODUCTION .....	1
II. LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE, SOCIALE ET DEMOGRAPHIQUE .....	3
1. LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE .....	4
11. L'évolution de l'environnement international.....	4
12. La conjoncture économique et la situation sociale au Luxembourg.....	7
2. L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES .....	9
3. LA SITUATION DEMOGRAPHIQUE .....	14
31. La situation actuelle.....	14
32. Les projections du Statec.....	16
321. Quant à la population totale.....	18
322. Quant à l'évolution par grands groupes d'âge.....	19
323. Quant à la population en âge scolaire.....	22
33. Les enseignements à en tirer.....	23
III. LES DEFIS ET PROBLEMES ECONOMIQUES ET SOCIAUX ET LEURS EFFETS .....	25
1. LES REPERCUSSIONS DE L'IMMIGRATION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL ET LA FORMATION .....	26
2. LE MARCHE UNIQUE DE 1993 .....	31
21. Les répercussions horizontales de l'achèvement du marché intérieur.....	31

211. L'élimination des frontières physiques.....	31
212. L'harmonisation des fiscalités.....	32
213. La suppression des frontières techniques.....	33
214. L'abolition du double marché des changes.....	36
215. La dimension sociale du marché intérieur.....	37
216. Le niveau de gouvernement.....	38
22. Les répercussions sectorielles de l'achèvement du marché intérieur.....	39
221. Le secteur de l'industrie.....	39
222. Le secteur bancaire.....	40
223. Le secteur des assurances.....	41
224. Le secteur audiovisuel.....	41
225. Le secteur du commerce et de l'hôtellerie- restauration.....	42
226. Le secteur de l'artisanat.....	43
227. L'agriculture et l'industrie agro-ali- mentaire.....	44
228. Le secteur des transports.....	44
3. LES INFRASTRUCTURES .....	45
4. LA DIVERSIFICATION, LES EQUILIBRES INTER-REGIONAUX, L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ENVIRONNEMENT .....	52
41. L'explosion des services ou l'implosion de la ville de Luxembourg.....	53
42. La diversification des activités par une poli- tique volontariste en matière d'industrie et de services industriels.....	54
43. La protection du milieu naturel.....	55
44. La politique d'aménagement d'ensemble.....	56
5. LE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE .....	57
51. Les tendances récentes en matière de protection sociale.....	57

511. Les données globales concernant les trans- ferts sociaux.....	57
512. L'assurance pension.....	58
513. L'assurance maladie-maternité.....	60
52. Les problèmes à moyen et à long terme.....	64

#### IV. LES LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE POUR LA PERIODE 1989-1994 ..... 66

1. UNE POLITIQUE ECONOMIQUE VISANT LE RENFORCEMENT DE LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES ET DE LA STRUCTURE ECONOMIQUE .....	67
11. Les éléments de compétitivité en relation avec le facteur capital.....	70
111. La fiscalité des entreprises.....	70
112. L'accès aux sources de financement.....	72
12. Les éléments en relation avec le facteur travail.....	74
121. La durée du travail.....	74
122. La souplesse dans l'organisation du travail ....	75
123. Le coût de la main-d'oeuvre.....	75
1231. Les coûts salariaux.....	76
1232. Les cotisations sociales.....	77
13. Autres éléments de coûts.....	78
131. Le coût de l'énergie.....	78
132. Le cadre réglementaire.....	79
14. Les autres facteurs influençant la compétitivité des entreprises.....	82

141. La valorisation du capital humain.....	82
142. La recherche-développement.....	84
143. La promotion des exportations.....	85
144. L'environnement social.....	86
 2. UNE POLITIQUE SOCIALE SELECTIVE ET EQUILIBREE .....	87
21. Le fonds pour l'emploi.....	87
22. Les conditions et l'environnement du travail.....	89
221. La sécurité et l'hygiène du travail.....	89
222. Les nouvelles technologies.....	91
223. Le travail à temps partiel.....	92
224. L'aménagement du temps de travail.....	93
23. La cogestion.....	94
 3. UNE POLITIQUE FINANCIERE AU SERVICE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET SOCIALE .....	95
31. Les bases de départ.....	95
32. Les réformes à entreprendre.....	97
321. La maîtrise des dépenses de consommation.....	98
322. L'optimisation des dépenses d'investisse- ment.....	98
323. La réallocation des ressources à l'inté- rieur du secteur communal.....	100
324. Le ciblage des subventions accordées aux entreprises et aux ménages.....	101
325. Le financement de la protection sociale.....	101
326. La réforme fiscale.....	103
33. Les orientations fondamentales.....	104
  V. SYNTHESE DES DEFIS ET PROBLEMES EN RELATION AVEC LA DEMOGRAPHIE .....	107
1. INTRODUCTION .....	108

2. L'EVOLUTION DU MARCHE DU TRAVAIL ET DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE .....	110
3. LES PROBLEMES LIES A L'IMMIGRATION .....	111
4. L'EDUCATION ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE .....	112
5. LA PROTECTION SOCIALE .....	113
51. L'assurance pension.....	113
52. L'assurance maladie.....	114
53. Les prestations familiales.....	115

6. L'INFRASTRUCTURE, LES SERVICES ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....	116
7. LES ASPECTS SOCIETAUX .....	117
8. LA CONCLUSION .....	118

- ANNEXES: 1. Extrait des projections de la population luxembourgeoise - Bulletin du Statec no 7 - 1988.  
 2. Statistiques relatives à la Sécurité sociale.

I

INTRODUCTION

-----

## I. 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 1er trimestre, un avis sur la situation économique, financière et sociale du pays.
- A la veille d'une nouvelle législature, le présent avis se situe dans une optique à moyen terme, en vue de faire connaître aux responsables politiques les vues concertées des groupes socio-professionnels sur les problèmes économiques, sociaux et financiers qui se posent face aux mutations en cours.

Il est vrai qu'au cours des derniers mois, le Conseil Economique et Social a déjà eu l'occasion de prendre position par rapport aux défis majeurs auxquels doivent faire face notre économie et notre société au cours des années à venir.

Il s'agit des avis sur l'harmonisation de la fiscalité indirecte (2 juin 1988), d'une part, et de l'avis sur l'achèvement du marché intérieur communautaire (24 novembre 1988), d'autre part.

Le Conseil Economique et Social a tenu à rappeler, à préciser et à adapter ses principales positions en ce qui concerne les politiques économique, sociale et financière à mener pour la période 1989-1994.

- Au-delà, le Conseil Economique et Social a également tenu à intégrer une variable essentielle dans ses réflexions qui est celle de l'évolution démographique, cette dernière conditionnant, en effet, le développement économique et le bien-être social à long terme.

En raison de l'importance que le Conseil Economique et Social attache à l'évolution démographique pour l'avenir du pays, il a tenu à esquisser au chapitre V et, en guise de conclusion au présent avis, les principaux axes de réflexion suivant lesquels ce problème crucial de la démographie pour notre pays serait à approfondir.

- 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 de la nouvelle législature en fonction des impératifs économiques et financiers et des préoccupations sociales.



II

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE, SOCIALE

-----

ET DEMOGRAPHIQUE

-----

## II. LA SITUATION ECONOMIQUE, SOCIALE, FINANCIERE ET DEMOGRAPHIQUE

### 1. LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE

#### 11. L'évolution de l'environnement international

Le "krach boursier" d'octobre 87, que la majorité des organismes de prévision économique avait considéré comme le prélude à une nouvelle récession, n'a pas eu d'effet sur l'économie réelle, dans la mesure notamment où les autorités monétaires à travers le monde ont - de concert, et par opposition à ce qui s'est passé en 1929 - injecté massivement des liquidités dans les systèmes financiers domestiques.

- Quant à la conjoncture récente, l'année 1988 a été pour l'économie mondiale une année de croissance exceptionnelle.

C'est ainsi que les Etats-Unis, dont la croissance a été de 4% en 1988, connaissent la période d'expansion la plus longue de leur histoire.

Même la Communauté européenne, dont l'économie semblait moins préparée à renouer avec une croissance forte, fait preuve d'un dynamisme remarquable (+3,7%), soutenue, en cela, par les efforts en vue de l'objectif 1992.

- . Un point mérite tout particulièrement d'être souligné: la reprise des investissements. Celle-ci est devenue, en 1988, la composante la plus dynamique de la demande dans la Communauté. L'augmentation en termes réels de 7,1% des investissements, en 1988, traduit déjà, en partie, la réaction des entreprises à la réalisation du marché intérieur.

Dans ce contexte, il faut à la fois relever la reprise des investissements de capacité au détriment des seuls investissements de rationalisation et la multiplication des opérations de fusions et de reprises de sociétés.

Ainsi, indépendamment des progrès réalisés au niveau politique, les milieux industriels et financiers européens ont déjà pleinement intégré, dans leur stratégie, la dimension du marché intérieur.

Est-ce que l'année 1988 a marqué, un peu, contre toute attente, la fin de cette longue période, qu'on a appelée la crise?

- L'évolution nettement positive de l'activité au cours de l'année écoulée ne doit cependant pas faire oublier les risques et les problèmes qui subsistent dans l'économie mondiale.

Si, comme l'indiquent les différentes prévisions, l'expansion se prolonge, en 1989, à un niveau légèrement inférieur (3% de croissance aux Etats-Unis et dans la Communauté), les déséquilibres internationaux continuent néanmoins à peser sur l'évolution économique internationale.

C'est ainsi que l'inflation a connu une nouvelle recrudescence. Celle-ci ne semble pourtant pas évoluer vers des tensions inflationnistes connues à la fin des années soixante-dix. Le durcissement des politiques monétaires, illustré par les récents relèvements des taux d'intérêt aux Etats-Unis et dans la Communauté, devraient assurer une stabilisation de la hausse des prix à un niveau moyen d'environ 4% pour 1989 dans la zone OCDE.

Une aggravation de l'inflation entraînant des politiques monétaires encore plus restrictives, constituerait une menace pour la bonne conjoncture, comportant, en même temps, de nouveaux risques pour la stabilité financière internationale.

Le chômage restera, en Europe, un des problèmes majeurs. Malgré la bonne conjoncture, le taux de chômage se situe, en moyenne, à 10,5% de la population active communautaire. Ceci indique que sa résorption sera un processus à long terme où la seule croissance sera insuffisante. Car, si la croissance est désormais devenue plus créatrice d'emplois - 6 millions d'emplois créés entre 1986 et 1989 - le nombre de chômeurs n'a baissé que de 1,25 millions.

- . Sur le plan international, les principaux déséquilibres n'ont pas disparu.

Les déficits américains n'ont pas été absorbés. A cet égard, la politique menée par la nouvelle administration américaine aura un impact certain sur l'évolution de la conjoncture ainsi que des marchés monétaires et financiers internationaux.

Il faut d'ailleurs noter que les ajustements internationaux n'ont pas fait de progrès notables, même si une certaine coordination des politiques économiques et monétaires a permis d'éviter des dérapages trop importants, notamment au niveau des taux de change. L'évolution du dollar continue néanmoins à marquer indélébilement les relations monétaires internationales, pouvant avoir une influence considérable sur l'évolution des économies européennes, notamment à travers la politique des taux d'intérêt.

Dans ce contexte, l'intensification de la coopération monétaire dans la Communauté devient de plus en plus urgente. Le futur rapport DELORS devrait permettre un approfondissement du système monétaire européen dans la perspective d'une banque centrale européenne.

Si la récession aux Etats-Unis, annoncée depuis un certain temps déjà, ne s'est pas matérialisée, il ne faut pourtant pas sous-estimer les fragilités de l'expansion américaine largement financée par un endettement public et privé vertigineux qui s'accroît plus rapidement que le PNB. De même, bien que le commerce international ait connu une croissance vigoureuse (8,5%), les tendances protectionnistes ne sont pas enrayées et des progrès rapides au niveau de l'URUGUAY ROUND sont peu probables. Plutôt qu'une véritable guerre commerciale, les risques d'une aggravation des politiques protectionnistes, plus larvées, sont réels.

- . Le Tiers Monde est largement resté à l'écart de la forte reprise de l'économie mondiale. Certes, la grande crise de la dette n'est pas survenue et, au fur et à mesure que le système bancaire international prend ses précautions en provisionnant les risques, celle-ci devient moins probable. Mais, de plan d'ajustement à plan d'austérité, la plupart des pays en développement fortement endettés ne réussissent pas de sortir de cette spirale où le poids d'une dette ancienne limite les flux de nouveaux capitaux et restreint le potentiel de croissance. D'importateurs nets de capitaux, les pays en développement sont désormais devenus exportateurs vers les pays industriels du fait de la charge d'une dette qui n'est plus guère en relation avec leurs capacités économiques.

Il faut se demander si, à moyen terme, un système économique international plus stable est compatible avec une instabilité économique et politique croissante dans de nombreux pays du Tiers Monde.

- En conclusion, si la conjoncture économique internationale a évolué favorablement et si les perspectives pour 1989 restent également positives, il ne faut pourtant pas négliger les incertitudes qui dévoilent autant de fragilités dans le contexte économique mondial.

En effet, si la crise semble désormais dépassée, le monde reste engagé dans de profondes mutations et n'a pas encore trouvé un nouvel équilibre durable. La révolution technologique, la redistribution des forces industrielles, la nouvelle répartition dé-

mographique, mais également le processus d'intégration communautaire ainsi que les innovations politiques et économiques qui ont lieu en Europe de l'Est continueront à marquer profondément l'environnement international. Ces facteurs imprégneront également de plus en plus l'évolution économique de notre pays.

## 12. La conjoncture économique et la situation sociale au Luxembourg

- Pour l'économie luxembourgeoise, l'année écoulée a été sans aucun doute une année très favorable. Elle a pleinement bénéficié de l'expansion internationale et tout particulièrement de la bonne conjoncture en Europe. En 1988, la croissance économique de notre pays de plus de 4% se situe au-dessus de la moyenne communautaire et elle restera, selon les prévisions, du même ordre en 1989. La hausse des prix modérée en 1988 (+1,4%) devrait s'accélérer légèrement en 1989 (environ 2%). Sans qu'il y ait pour autant une réelle accélération de l'inflation, une certaine vigilance s'impose.

La production industrielle a augmenté d'environ 11% par rapport à l'année précédente. La sidérurgie, qui reste la première industrie du pays, a vu sa production d'acier brut en hausse de 10,9%. Parallèlement à cette augmentation quantitative, les prix des produits sidérurgiques se sont également redressés à un moment où le système communautaire des quotas a pris fin. Le secteur de la construction a poursuivi sa croissance (+8%) du fait d'un niveau d'investissements public et privé élevé.

Selon les données de la SNCI, les investissements industriels sont passés de 8,1 milliards, en 1987, à 11,2 milliards, en 1988. La sidérurgie prévoit la mise en oeuvre d'un plan d'investissement à moyen terme de quelque 13 milliards de francs, alors que pendant la même période les amortissements dépassent sensiblement les 13 milliards de francs précités.

Ces chiffres se réfèrent au noyau sidérurgique proprement dit et ne tiennent pas compte des investissements envisagés dans le cadre de la stratégie du redéploiement, ceci aussi bien en aval de la sidérurgie que dans des activités nouvelles.

De même, les activités de services ont mené une politique d'investissement particulièrement active.

Si la demande intérieure a été dynamique, notre économie a surtout bénéficié d'une évolution favorable de ses échanges extérieurs. C'est ainsi qu'en 1988 nos exportations de biens ont, en valeur courante, augmenté de 12%\*par rapport à 1987.

-----

\* Estimation.

Les chiffres de l'emploi révèlent, une fois de plus, des forces et des faiblesses. L'emploi intérieur salarié a encore augmenté de plus de 3% en 1988, ce qui a permis un léger tassement d'un socle de chômage qui se situe autour de 1,6% et qui s'explique principalement par une inadéquation structurelle entre l'offre et la demande d'emplois.

En 1988, environ 60% des emplois additionnels créés ont été occupés par des frontaliers. En 1985, cette proportion était de l'ordre de 45%. Aujourd'hui, la part des frontaliers représente 13% de l'emploi intérieur. La croissance économique de notre pays ainsi que le développement de nouvelles activités sont ainsi largement tributaires de la disponibilité d'une main-d'oeuvre, en général qualifiée, dans nos régions frontalières.

Ceci constitue à terme un facteur d'interdépendance supplémentaire de notre pays, même si l'intégration des marchés du travail, du fait de la libre circulation des personnes à l'échelle communautaire, est désormais une donnée importante. Une diminution des demandeurs d'emploi dans les régions frontalières pourrait devenir un frein pour l'expansion de notre économie.

- La situation sociale a été caractérisée par une évolution dynamique des revenus, en partie due à certaines mesures législatives et conventionnelles (augmentation des rentes et pensions, mesures salariales dans la fonction publique, réductions fiscales, etc.) ainsi qu'à l'échéance, à la fin de l'année, d'une tranche indiciaire.

Le Conseil Economique et Social se félicite également du climat de paix sociale qui a caractérisé l'année écoulée. Il souligne l'importance du dialogue social pour le développement de notre économie, la paix sociale restant un des grands atouts de notre pays dans la compétition économique.

En effet, il apparaît que le facteur social est une composante essentielle d'une gestion efficace. Notre pays ne peut pas non plus se fermer à des formes innovatrices au niveau de l'organisation du travail sans que par là une plus grande flexibilité puisse signifier une diminution des acquis sociaux. La solution qui a pu être trouvée au sujet du travail du dimanche révèle dans ce contexte une importance particulière, notamment en vue d'une meilleure rentabilisation des investissements et, de ce fait, améliore la position de notre pays dans la compétition pour de nouveaux investissements industriels, élément indispensable pour la modernisation de notre économie et le maintien de l'emploi.

## 2. L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES

Dans son avis sur la situation économique, sociale et financière de 1988, le Conseil Economique et Social a présenté une analyse approfondie des finances publiques, de leur évolution et de leur impact sur l'économie nationale.

De plus, un avis sur une réforme fiscale globale qui doit prendre en compte non seulement les incidences économiques et sociales de la fiscalité, mais aussi l'évolution financière de l'Etat dans une perspective à plus long terme, est en voie d'élaboration.

Depuis 1984, notre pays a connu une situation budgétaire excédentaire. Il est cependant vrai que le solde financier net de l'Etat a progressivement diminué de 1985 à 1988.

CLASSIFICATION ECONOMIQUE DES RECETTES ET DES DEPENSES DE L'ETAT

Code	L i b e l l é	1984	1985	1986	1987	1988		1989	Extra- polation*
						Budget voté (millions)	Compte prévisionnel* (milliards)		
Div.	Total des recettes.....	74.402,7	80.136,1	81.321,4	85.511,8	84.342,7	90,5	89,4	94,4
Div.	Total des dépenses.....	69.071,7	73.415,3	79.066,5	84.792,1	89.759,4	94,0	92,6	....
	Solde budgétaire.....	5.331,0	6.720,8	2.254,9	719,7	-5.416,7	- 3,5	- 3,2	....
	à déduire								
96	- Recettes d'emprunts .....	3.027,2	1.092,9	82,0	1.103,5	1.346,2	0,8	1,1	1,1
91	- Amortissement de la dette publique .....	1.209,3	1.282,5	1.912,6	3.208,3	2.641,5	2,6	1,9	1,9
Div.	Total des recettes nettes..	71.375,5	79.043,1	81.239,4	84.408,3	82.996,5	89,7	88,3	93,3
Div.	Total des dépenses nettes..	67.862,4	72.132,8	77.153,9	81.583,9	87.117,9	91,4	90,7	....
	Solde financier net .....	3.513,1	6.910,3	4.085,5	2.824,5	-4.121,4	- 1,7	- 2,4	....

Source: Projet de Budget de l'Etat pour 1989.

De 1984 - 87: montants en millions de francs, de 1988 à 89: montants en milliards de francs.

Notes: 1984 - 1986: Comptes généraux

- 1987: Compte provisoire

\* chiffres provisoires

\*\* extrapolation des recettes par un calcul théorique sur la base des données provisoires du compte prévisionnel pour 1988 et du taux de croissance du PIB prévu pour 1989.



L'explication de cette évolution est double:

du côté des dépenses, le Gouvernement n'a pas réussi à respecter la norme budgétaire qu'il s'est fixé pour l'accroissement des dépenses;

du côté des recettes, les réductions fiscales, décidées depuis 1985, ont freiné l'évolution des recettes de l'Etat. Compte tenu de la bonne conjoncture et de l'élasticité des recettes par rapport au PIB, structurellement supérieure à 1, les recettes ont néanmoins suivi un accroissement assez dynamique.

Pour ce qui est plus précisément de l'année budgétaire écoulee et sur la base des données prévisionnelles disponibles au moment du dernier débat budgétaire, il y a lieu de faire état d'un besoin de financement net de 1,7 milliard de francs. Ce chiffre doit toutefois être relativisé. Si le Gouvernement n'avait pas procédé à des plus-values de dépenses de quelque 4,3 milliards de francs, la capacité de financement aurait atteint, en 1988, eu égard aux plus-values des recettes nettes de 6,7 milliards de francs, quelque 2,6 milliards de francs par comparaison au solde financier net définitif de moins de 1,7 milliard de francs et du besoin de financement net de 4,1 milliards de francs, prévu par le budget pour l'année 1988.

Force est donc de constater que les marges budgétaires successives au cours des années budgétaires écoulées ont été plus consistantes que ne le font apparaître les chiffres ex post portant sur les capacités de financement. En effet, si le Gouvernement avait strictement respecté la norme budgétaire - à la fois lors de l'élaboration des propositions budgétaires et dans le cadre de l'exécution de celles-ci - la diminution successive de la capacité de financement aurait été moins significative.

Structurellement, l'évolution de la situation financière de l'Etat - qu'il faut placer dans le contexte économique et social actuel et la mettre en relation avec la réforme fiscale - reste cependant saine. Fin 1988, début 1989, la réserve budgétaire a atteint 5,2 milliards de francs et les avoirs des fonds d'investissements publics se sont élevés à 7,4 milliards de francs.

Si, de surcroît, on prend en compte les plus-values de recettes de 2 milliards de francs au titre de l'exercice de 1988, il y a lieu de conclure que les réserves, au sens large, devraient atteindre 14,6 milliards de francs. Il s'agit d'un niveau approprié, compte tenu des risques traditionnellement inhérents à l'évolution conjoncturelle et des besoins des fonds de l'Etat,

notamment en matière d'investissement et de modernisation des infrastructures et de la préparation de l'économie luxembourgeoise au défi que constitue le marché intérieur de 1993.

Dans ce contexte, le Groupe salarial critique l'absence d'un fonds de réserve à vocation sociale. En vue des améliorations qui s'imposent dans ce domaine, il propose qu'une part des plus-values des recettes soit affectée à cette fin.

Ce diagnostic n'est que renforcé par la situation de la dette publique. Après le non recours, total ou partiel, à l'émission des emprunts budgétaires, prévus pour 1986, 1987 et 1988, la dette publique est tombée à un niveau historiquement bas et, en termes relatifs, est sans comparaison avec celle des autres pays de la Communauté. L'endettement à long terme passera ainsi de 14,9 milliards de francs, fin 1987, à 10,6 milliards de francs fin 1989 et représentent 4% du PIB. La très faible charge de la dette qui, dans de nombreux pays, occupe une part assez importante dans les dépenses, accroît ainsi la marge de manoeuvre budgétaire.

Pour ce qui est de l'année budgétaire en cours, le budget voté dégage un besoin de financement de 2,4 milliards de francs. Compte tenu cependant que la croissance économique en valeur pour 1989 est évaluée à 5,8% et compte tenu du fait que les prévisions budgétaires ne prennent pas suffisamment en compte la dynamique de certaines recettes - les recettes nettes programmées pour 1989 étant déjà de 1,4 milliard de francs inférieures à celles effectivement encaissées en 1988 - l'année 1989 devrait se caractériser par des plus-values de recettes de l'ordre de 5 milliards de francs. Quant au solde financier net, son signe et son ampleur dépendront finalement du niveau de dépassement des dépenses. En l'absence de tout dépassement, le solde financier pourrait avoisiner 2,6 milliards. Dans l'état actuel des choses, on peut cependant estimer que l'exercice 1989 pourra être clôturé en équilibre, voire présenter une légère capacité de financement.

La tendance à la réduction progressive de la capacité de financement semble donc être freinée, voire renversée. Toutefois, l'analyse des chiffres souligne également que la capacité de financement de l'Etat ne se situe plus au niveau des années 1985 et 1986 et que, de ce fait, l'évolution des dépenses publiques mérite désormais une attention particulière, d'autant plus que certaines dépenses développent une dynamique propre. Si, donc, l'existence au départ de cette marge financière permet de s'engager, le cas échéant, davantage dans la voie d'une réduction

du prélèvement obligatoire, la maîtrise des dépenses publiques ne constitue pas moins une tâche prioritaire. Dans ce contexte, le financement de la Sécurité sociale, auquel l'Etat participe d'une façon importante (environ 1/3), est une donnée à incorporer dans une perspective à plus long terme de nos finances publiques.

Le Conseil Economique et Social reviendra sur ces aspects en intégrant notamment une variable essentielle, qui est celle de l'évolution démographique.

### 3. LA SITUATION DEMOGRAPHIQUE

#### 31. La situation actuelle

La population et ses différentes composantes constituent un des éléments essentiels qui conditionnent le développement économique et le bien-être social à long terme d'un pays.

A cet égard, le Luxembourg ne se trouve guère dans une situation enviable.

- La fécondité qui, en 1965, se situait encore à 2,38 enfants par femme, est tombée en-dessous du niveau de remplacement des générations (2,1), pour atteindre 1,41 enfants par femme en 1987.

La tendance à la baisse de la fécondité affecte les deux populations luxembourgeoise et étrangère. La régression, particulièrement sensible chez les étrangers, a rapproché les indicateurs respectifs. Ceci illustre l'impact de l'environnement socio-culturel sur les comportements procréateurs.

Il en résulte à terme une décroissance absolue de la population, une forte réduction des jeunes générations et une importance relative accrue des personnes âgées.

- L'allongement sensible de la vie humaine contribue également au vieillissement de la population.

Depuis la dernière guerre mondiale jusqu'en 1987, l'espérance de vie à la naissance est passée, pour les hommes, d'environ 62 ans à 70,6 ans et, pour les femmes, d'environ 66 ans à 77,9 ans.

Le tableau suivant retrace l'espérance de vie à certains âges de 1946/48 à 1985/87.

Espérance de vie à certains âges

A G E	1946 - 1948		1985 - 1987	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
0	61,7	65,8	70,6	77,9
20	48,0	51,5	51,9	58,8
40	30,3	33,4	33,2	39,4
50	22,2	24,7	24,2	30,1
60	14,1	16,9	16,4	21,3
70	9,3	10,3	10,1	13,3

Source: STATEC

L'augmentation de l'espérance de vie est, à tous les âges retenus, nettement plus sensible pour les femmes que pour les hommes.

L'on constate que sur la période sous revue, l'espérance de vie à 60 et à 70 ans a augmenté respectivement de 26,04% et de 29,13% pour les femmes ainsi que respectivement de 16,31% et de 8,60% pour les hommes, l'écart entre les deux sexes se creusant.

De 1970 à 1987, le taux brut de mortalité est tombé de 12,2‰ à 10,8 ‰.

En 1987, la part des 60 ans et plus représente 22,2% de la population luxembourgeoise, la part de ce groupe n'est que de 7,7% chez les étrangers, du fait que la population immigrée est essentiellement composée de personnes en âge de travailler.

- Pour suppléer au déficit de la population indigène, le Luxembourg a eu recours à l'immigration, qui a exercé une influence considérable sur l'évolution de la population.

En 1960, les étrangers représentaient 13,2% de la population totale; en 1970, cette part était de 18,4% et, en 1987, 26,2% de la population totale est étrangère.

Il s'y ajoute le recours de plus en plus important à la main-d'oeuvre frontalière au cours des dernières années.

- Par ailleurs, les options et les naturalisations ont contribué à prévenir une diminution sensible de la population de nationalité luxembourgeoise, notamment suite à la modification de la législation afférente du 11 décembre 1986, par laquelle 3.330 personnes mineures nées entre 1969 et 1986 de mère luxembourgeoise et de père étranger sont devenues luxembourgeoises au 1er janvier 1987.

Depuis 1980, le nombre de naturalisations et d'options a toujours été supérieur à 600 par an.

### 32. Les projections du Statec

- Le Statec vient d'établir les projections de la population luxembourgeoise de 1987 à 2030. Ces projections constituent les cinquèmes de notre histoire statistique, les premières ayant été effectuées en 1950 sur la base de la population recensée au 31.12.1947.

Les projections de 1988 ont comme base de départ la population estimée au 1er janvier 1987 et elles ne reposent que sur les hypothèses d'évolution des différentes variables démographiques: fécondité, mortalité, migrations, options/naturalisations. C'est à dessein que l'étude du STATEC n'a pas pris en compte des scénarios relatifs à l'évolution économique et sociale future, ceci en raison des difficultés de prévisions en la matière. Le Conseil Economique et Social approuve la décision du Gouvernement de faire élaborer par un institut spécialisé une projection plus globale pour les prochaines décennies.

Six variantes ont été retenues auxquelles s'ajoutent une variante "plancher" et une variante "plafond".

- Le Conseil Economique et Social entend se limiter à la présentation des deux variantes centrales retenues par le Statec, variantes qui lui semblent le plus refléter les tendances constatées dans le passé récent.

---

\* Voir annexe 1 (tableaux 1-5).

- Les variantes centrales 1 et 2 admettent les mêmes hypothèses en matière de fécondité et de mortalité.

Elles se distinguent par des hypothèses différentes en matière de migrations et d'options/naturalisations.

	Variante centrale 1			Variante centrale 2		
Fécondité (I.C.F.)*	1,45			1,45		
	Année	H	F	Année	H	F
Mortalité (E.V.）**	1987	70,9	77,5	1987	70,9	77,5
	2000	72,8	79,4	2000	72,8	79,4
	2025	74,1	80,7	2025	74,1	80,7
Migrations (solde annuel)	+ 500			+ 1000		
Options/ Naturalisations (chiffre annuel)	600			850		

Source: STATEC.

- . En ce qui concerne la fécondité, le Conseil Economique et Social a itérativement estimé qu'un redressement significatif et durable de la situation démographique par les seules naissances est improbable. Aussi l'extrapolation du niveau de fécondité actuel de 1,45 enfants par femme au cours des quarante années à venir semble-t-elle constituer une hypothèse de travail réaliste.
- . Pour ce qui est de l'espérance de vie, toutes les variantes admettent la même hypothèse (à l'exception des variantes plancher et plafond).

\* I.C.F. = indicateur conjoncturel de fécondité, qui est encore appelé "somme des naissances réduites". C'est la descendance finale dans une génération fictive qui aurait, à chaque âge successif, la fécondité empruntée à chacune des trente-cinq générations (15 à 49 ans) réelles observées une année donnée.

\*\* E.V. = espérance de vie.

- . Quant au solde migratoire de plus de 500 unités admis sur une période de 40 ans dans la variante centrale 1, il semble quelque peu sous-évalué aux yeux du Conseil Economique et Social. Par ailleurs, il est vrai que de 1981 à 1984 les soldes migratoires annuels étaient toujours inférieurs à 500 unités. Cependant, depuis, cet excédent a considérablement évolué, pour se situer, en 1985, à 900 unités et, en 1986 et en 1987, à 2000 personnes et plus par an.

Il faut également situer l'évolution du solde dans le contexte d'un marché du travail européen totalement intégré du fait de la libre circulation des personnes qui concernera bientôt les 12 Etats membres.

Si cette évolution devait perdurer, l'hypothèse d'un solde migratoire positif d'au moins 1000 personnes constituerait une thèse minimale, à moins d'un recours encore plus massif à la main-d'oeuvre frontalière dont le réservoir n'est pourtant pas illimité.

### 321. Quant à la population totale

Le tableau suivant retrace la projection de la population totale, luxembourgeoise et étrangère, du 1.1.1987 au 1.1.2030.

Année au 1er janvier	Variante centrale 1			Variante centrale 2		
	TOTAL	LUX	ETRANG.	TOTAL	LUX	ETRANG.
	<u>Chiffres absolus</u>					
1987	369500	272700	96800	369500	272700	96800
2000	377540	269710	107830	383420	273250	110170
2010	376430	263100	113330	386790	269740	117050
2020	369940	255160	114780	385100	265190	119910
2030	358340	244630	113710	378050	258130	119920
	<u>en %</u>					
1987	100	73,80	26,20	100	73,80	26,20
2000	100	71,44	28,56	100	71,27	28,73
2010	100	69,89	30,11	100	69,74	30,86
2020	100	68,97	31,03	100	68,86	31,14
2030	100	68,27	31,73	100	68,28	31,72

Source: STATEC.



Les deux variantes aboutissent, plus ou moins, à une stabilisation au niveau actuel de la population (-3,02% pour la variante centrale 1; +2,3% pour la variante centrale 2).

Cependant, à l'intérieur de l'évolution totale de la population, les composantes autochtones et étrangères se développeraient de façon divergente, la population luxembourgeoise diminuant et la population étrangère augmentant. A l'horizon 2030, la part des étrangers atteindrait près de 32 % dans la population totale (variantes centrales 1 + 2).

Par ailleurs, en comparant l'évolution projetée de la population totale jusqu'à l'horizon 2030 avec le développement de la population totale observé au cours des 40 dernières années, (1947 - 1987), l'on constate que cette dernière a augmenté de 81.000 unités au cours de cette période (291.000 - 372.000).

A l'horizon 2030, toutes les variantes aboutissent à une population étrangère qui constituerait environ 1/3 de la population totale.

### 322. Quant à l'évolution par grands groupes d'âge

Le tableau ci-après retrace cette évolution.

Variante	Population totale		Groupes d'âge								Indices de dépendance	
			moins de 20 ans		20 à 59 ans		60 ans et plus					
	Chiffres absolus	%	chiffres absolus	%	chiffres absolus	%	chiffres absolus	%	$\frac{60 \text{ ans} +}{20-59 \text{ ans}}$	$\frac{(0-19)+(60+)}{20-59 \text{ ans}}$		
1987	369.500	100,0	87.476	23,7	214.069	57,9	67.955	18,4	31,8	72,7		
<u>2000</u>												
-Variante centrale 1	377.540	100,0	82.520	21,9	217.153	57,5	77.862	20,6	35,8	73,9		
-Variante centrale 2	383.420	100,0	85.493	22,3	218.756	57,1	79.169	20,6	36,2	75,3		
<u>2010</u>												
-Variante centrale 1	376.430	100,0	74.737	19,9	216.083	57,4	85.613	22,7	39,6	74,2		
-Variante centrale 2	386.790	100,0	78.861	20,4	219.658	56,8	88.268	22,8	40,2	76,1		
<u>2020</u>												
-Variante centrale 1	369.940	100,0	67.231	18,2	205.113	55,4	97.591	26,4	47,6	83,4		
-Variante centrale 2	385.100	100,0	73.063	19,0	209.955	54,5	102.086	26,5	46,3	86,4		
<u>2030</u>												
-Variante centrale 1	358.340	100,0	64.151	17,9	185.820	51,9	108.373	30,2	58,3	92,8		
-Variante centrale 2	378.050	100,0	71.300	18,9	193.681	51,2	113.073	29,9	58,4	95,2		

Source: STATEC

- La part de la population âgée de 60 ans et plus dans la population totale augmente de façon importante. En 2030, elle constituera environ 30% de la population, alors qu'en 1987 cette part ne s'élevait qu'à 18,4%.
- Dans l'hypothèse des variantes centrales 1 et 2, les plus de 60 ans auraient augmenté respectivement de 59,5% et de 66,4%.

En revanche, la proportion des moins de 20 ans et celle des 20 à 59 ans, en âge de travailler, régresse. De 1987 à 2030 la part de la population en âge de travailler aurait diminué de 6 points et plus selon la variante centrale 1 ou 2 prise en considération pour se situer, à long terme, à un peu plus de 51% de la population totale contre 57,9% en 1987.

La part absolue et relative des moins de 20 ans diminuera également. De 23,7% en 1987, elle passerait à 17,9% (variante centrale 1) à 18,9% (variante centrale 2).

- Le rapport entre le nombre des personnes ayant atteint l'âge de la retraite et celui des personnes en âge de travailler ira en s'accroissant. En 1987, il y a pour 1000 personnes en âge de travailler 318 personnes ayant l'âge de la retraite. En 2030, ces derniers atteindront environ 580 unités, ce qui constitue un accroissement de 83%.

Le rapport entre, d'une part, les jeunes (<20 ans) et les personnes âgées (>60 ans) et, d'autre part, les personnes en âge de travailler, est de 72,7% en 1987. En 2030, ce rapport serait, suivant les variantes, de respectivement 92,7% et de 95,2%, c'est-à-dire que le nombre des personnes susceptibles d'être à charge égalera presque celui des personnes censées les supporter.

- En ce qui concerne plus particulièrement les personnes âgées de 75 ans et plus, le Statec constate que le nombre de ces personnes ira en s'accroissant, ceci dans toutes les variantes retenues.

En 2030 le taux d'accroissement de cette population se situerait ainsi entre 60 et 75% par rapport à 1987. Le nombre des personnes âgées de 75 ans et plus était de 21.289 unités. En 2030, ce nombre s'élèverait à 35.081 pour la variante centrale 1 et à 37.107 pour la variante centrale 2 (augmentation de respectivement 64,8% et de 74,3%).

En 1987, le groupe des 75 ans et plus représente 5,8% de la population totale. En 2030, il constituerait 9,8% pour les deux variantes centrales.

### 323. Quant à la population en âge scolaire

Le tableau suivant retrace l'évolution de la population en âge scolaire de la population totale.

Année (1er janvier)	Préscolaire (4 - 5 ans)	Primaire (6 - 12 ans)	Secondaire (13 - 20 ans)
1987	8.671	28.665	38.889
<u>2000</u>			
Variante centrale 1	8.263	29.697	33.084
Variante centrale 2	8.437	30.772	34.860
<u>2010</u>			
Variante centrale 1	6.886	25.574	32.986
Variante centrale 2	7.223	26.845	35.289
<u>2020</u>			
Variante centrale 1	6.705	23.123	27.709
Variante centrale 2	7.240	25.131	30.460
<u>2030</u>			
Variante centrale 1	6.358	22.725	26.075
Variante centrale 2	6.950	25.166	29.662

Source: STATEC.

A l'exception d'une légère remontée des effectifs de l'enseignement primaire en l'an 2000 (due à la légère augmentation des naissances par rapport aux années 70), la baisse de la natalité engendrerait une diminution progressive des effectifs des différents niveaux d'enseignement par rapport à ceux de 1987. Cette baisse est particulièrement forte au niveau des effectifs du secondaire (groupe 13 à 20 ans) où, dans l'hypothèse de la variante centrale 1, l'on enregistre une diminution de 12.814 unités, (moins de 33%) et, dans l'hypothèse de la variante centrale 2, cette régression s'élèverait à 9.227 unités (moins de 23,7%). Dans les autres groupes, la baisse des effectifs observée à l'horizon 2030 est, en ce qui concerne la variante centrale 1, respectivement de -26,7% dans le préscolaire et de -20,7% dans le primaire.

Pour ce qui est de la variante centrale 2, les effectifs du préscolaire et du primaire diminueraient au cours de la période sous projection respectivement de 19,9% et de 12,2%.

### **33. Les enseignements à en tirer**

- L'apport étranger est indispensable pour contrecarrer la diminution de la population luxembourgeoise et pour stabiliser la population de résidence à peu près à son niveau actuel. A l'horizon 2030, près d'un tiers de notre population sera d'origine étrangère et ce quelque soit l'hypothèse retenue.

Un vieillissement prononcé de notre population est inéluctable. Dans 40 ans, les personnes âgées de 60 ans et plus auront augmenté d'environ 60% et plus selon la variante centrale retenue. Environ 30% de la population de résidence aura plus de 60 ans.

La population en âge de travailler aura diminué, tant en valeur absolue, qu'en valeur relative. Sa part dans la population totale, qui était de 57,9% en 1987, ne s'élèvera plus qu'à un peu plus de 51% en 2030.

- L'évolution future de notre population ainsi projetée ne manquera pas d'avoir des répercussions importantes.

Partant de cette toile de fond, le Conseil Economique et Social a décidé de consacrer dans son avis de 1989 une attention particulière à la composante démographique de notre population lors de l'analyse des différents problèmes économiques, financiers et sociaux.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social esquissera en conclusion du présent avis les répercussions majeures de l'évolution démographique, notamment au niveau des infrastructures économiques, du marché du travail, de l'éducation et, plus spécialement, de la formation professionnelle, des politiques en matière sociale, d'immigration et d'aménagement du territoire.

III

LES DEFIS ET PROBLEMES ECONOMIQUES ET SOCIAUX

-----

ET LEURS EFFETS

-----

### III. LES DEFIS ET PROBLEMES ECONOMIQUES ET SOCIAUX ET LEURS EFFETS

#### 1. LES REPERCUSSIONS DE L'IMMIGRATION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL ET LA FORMATION

- L'immigration ne constitue pas un but en soi. Elle résulte, d'une part, des besoins en main-d'oeuvre qui, à long terme, sont déterminés par la croissance économique, les changements économiques structurels, le progrès technique et l'évolution sociale et, d'autre part, d'une situation démographique naturelle de la population résidente qui ne répond pas à ces besoins.

Pour évaluer l'évolution future de l'immigration, il importerait par conséquent d'affiner les projections démographiques du STATEC selon certaines hypothèses concernant les variables économiques déterminantes citées ci-dessus.

Parmi les scénarios à retenir, il y aurait lieu de prendre en considération un scénario basé sur une croissance économique modérée, couplée à un progrès technique très important donnant lieu à un potentiel de rationalisation élevé. Un tel scénario tempérerait sensiblement les perspectives en matière d'immigration décrites ci-après.

- Les variantes centrales retenues par le Statec concluent au mieux à une stabilisation de la population globale, la population en âge de travailler diminuant. Les projections de la population active disponible vont dans le même sens jusqu'à l'an 2010, la stabilisation s'opérant à l'aide de la seule population étrangère.

En attendant les affinages demandés ci-dessus, le Conseil Economique et Social estime, qu'étant donné l'évolution démographique des 40 dernières années (+81.000 personnes), l'hypothèse d'une stabilisation de la population paraît peu réaliste, surtout si l'on raisonne en termes de population active nécessaire dans l'optique d'une croissance économique moyenne.

- Il se dégage des constats qui précèdent une conclusion centrale.

Comme par le passé, et sans considération d'autres mesures internes ayant pour objet le relèvement du taux d'activité, le Luxembourg devra équilibrer son marché du travail par le recours à



probablement être renforcé. Dès lors, il existe deux possibilités:

- . le recours aux frontaliers;
- . le recours à l'immigration.

- Quelsque soient les choix voulus et possibles, la dépendance du pays vis-à-vis de l'extérieur augmentera. Il existe un risque réel de voir tarir les sources traditionnelles de cette main-d'oeuvre à plus ou moins long terme. Ce risque est fonction de l'évolution économique, sociale et technologique dans les régions périphériques du Luxembourg, pour ce qui concerne les frontaliers, et des mêmes évolutions dans l'Europe méridionale, pour ce qui concerne les immigrés.

Il faut d'ores et déjà constater, qu'hormis de rares exceptions, le déficit démographique touche déjà toute l'Europe. En présence d'un décollage économique des pays européens méditerranéens, couplé à une modification conséquente du comportement procréateur du fait de l'intégration politique, économique et culturelle de l'Europe, la raréfaction de la main-d'oeuvre européenne devrait se généraliser.

- . Les déséquilibres structurels actuels des marchés du travail pourraient se renverser progressivement.
- . A long terme l'offre d'emploi en Europe risquera alors de dépasser la demande d'une façon constante. Seuls des progrès très substantiels en matière de productivité réduiraient cet écart.
- Le Luxembourg, tout comme les autres pays européens, sera de ce fait obligé de recruter à une échelle importante la main-d'oeuvre qui manque au-delà des frontières européennes, dans des pays dont les modes de vie et les cultures sont fort différentes des nôtres.

Le solde migratoire dépend aussi de l'attrait des conditions de travail et de vie - dont le degré d'intégration voulue ou subie des immigrés - au Luxembourg et dans les pays de recrutement.

La présence d'une forte communauté non européenne de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers de personnes vivant à l'horizon 2030 au Luxembourg ne relève absolument pas de la science-fic-

tion. Elle constitue un élément central de toute prospective sérieuse concernant notre pays.\*

- Les problèmes sociétaux tenant notamment à l'identité nationale, à l'acculturation des étrangers, à l'évolution osmotique des communautés, la répartition, voire le transfert du pouvoir, risqueraient de s'accentuer, de sorte que la xénophobie, le racisme et le nationalisme - déjà latents - pourraient trouver là un terrain fertile. Une accélération de l'intégration politique et culturelle de l'Europe permettrait de mieux intégrer l'immigration extra-européenne dans une grande communauté multi-culturelle et linguistique et augmenterait de la sorte le seuil (psychologique) de son acceptation par la population d'accueil.
- En sus des problèmes sociétaux plus généraux que posera l'immigration dans les décennies à venir, elle lance une série de défis à notre système éducatif. Si les options politiques concernant l'immigration dans son ensemble, c'est-à-dire dans tous ses aspects, ne seront pas clairement circonscrites, les problèmes s'aggraveront à ce niveau.

Comme l'objectif de l'école est de former l'homme, le citoyen et le producteur, il importera de définir à l'avenir les priorités dans ce triptyque, en tenant largement compte des aspects démographiques.

Par exemple, le Luxembourg ne pourra pas continuer à négliger le potentiel de qualification de sa population immigrée en lui imposant des exigences linguistiques trop poussées et mal adaptées.

Quatre aspects qui méritent une attention particulière devront trouver une solution.

- . Le régime linguistique dans nos écoles empêche beaucoup de jeunes - surtout des jeunes étrangers - à réussir une qualification qui correspond par ailleurs à leurs intérêts et à leurs aptitudes.

Cet aspect est double: Il y a, d'une part, la langue véhiculaire - surtout dans l'enseignement secondaire technique et dans l'en-

-----

\* Les pays de l'Europe de l'Est pourraient constituer un réservoir d'immigration pour les pays de l'Europe de l'Ouest. Vu les évolutions politiques actuelles dans ces pays, il est difficile de se prononcer sur la volonté et la possibilité d'émigration des populations concernées.

seignement primaire et préscolaire - et, d'autre part, l'apprentissage des langues étrangères.

Si les contraintes liées à l'intégration de la population d'immigration doivent absolument être prises en compte, il faut se demander si une plus grande diversité au niveau des langues véhiculaires ne serait pas à favoriser. Outre l'allemand et le luxembourgeois, la pratique du français comme langue véhiculaire devrait être encouragée, eu égard à la composition pluri-nationale des classes.

Ne devrait-on pas assouplir le régime des langues étrangères en laissant opter davantage les élèves parmi des langues autres que celles offertes actuellement? Vu les flux commerciaux européens et internationaux et sa vocation exportatrice, notre pays ne saurait qu'en profiter.

- . Les déficits scolaires ou linguistiques, souvent constatés auprès des enfants immigrés et surtout auprès de ceux qui arrivent au pays en cours de scolarité, ont souvent des causes linguistiques. Compte tenu de l'impératif de qualification optimale une sollicitude particulière à leur égard, tant au niveau de l'organisation scolaire - par exemple journée scolaire continue -, que des méthodes pédagogiques devrait être envisagée.
- . L'importance relative de l'immigration dans notre pays pose la question de la réorientation des contenus de certaines branches comme l'histoire, la géographie, la littérature afin de mieux intégrer la culture des immigrés dans l'enseignement, ceci étant actuellement assuré en partie par des enseignements spécifiques.

La convivialité interculturelle en bénéficierait, l'intégration serait favorisée, les préjugés et stéréotypes combattus.

- . La formation ou la qualification des immigrés actifs risquant d'être de plus en plus insuffisante ou inadéquate, la formation continue acquerra une importance accrue. Elle sera d'autant plus nécessaire que face à la pénurie constante de main-d'oeuvre, les entrepreneurs auront tendance à rendre leurs entreprises de plus en plus capitalistiques accentuant, par là-même, des processus de restructuration et de rationalisation déjà enclenchés pour des raisons technologiques. Un risque de déqualification de la main-d'oeuvre - surtout la moins qualifiée - en sera la conséquence, en dehors du fait que le développement de l'économie s'en trouvera affecté.

- Des développements qui précèdent et qui restent fondamentalement valables pour les jeunes et adultes luxembourgeois, il découle que la performance du système éducatif luxembourgeois et son aptitude à fournir rapidement des réponses pertinentes aux évolutions économiques et technologiques qui marqueront le marché du travail sera pour beaucoup dans la réussite économique de notre pays. L'impératif de qualifier au maximum doit ainsi être vu en étroite liaison avec notre situation démographique. Une foi aveugle dans des adaptations automatiques comme cela a pu être le cas dans le passé aboutirait à un gâchis humain et économique.

C'est à la lumière de cet impératif que le Conseil Economique et Social se doit d'insister pour que le projet de loi sur l'enseignement secondaire technique, actuellement en instance législative, apporte des solutions aux problèmes des enfants immigrés - actuels autant que futurs - et qu'il étoffe autrement le chapitre sur la formation continue.

A l'avenir, le vieillissement de notre population et le risque de pertes de compétences et de dynamisme tant sociaux que professionnels qui accompagnent tout vieillissement démographique, une immigration constante, importante et culturellement différente de l'actuelle de même qu'un progrès technique accéléré imposeront un développement systématique de la formation continue tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des entreprises.

La formation initiale, mais surtout continue de la main-d'oeuvre, doit devenir une des pierres angulaires d'une politique cohérente et acceptée des ressources humaines qui seront encore davantage au coeur de la compétitivité de nos entreprises. Cette formation sera le pendant de la flexibilisation nécessaire de l'organisation des entreprises, le droit face à l'obligation.

## **2. LE MARCHÉ UNIQUE DE 1993**

- Le Conseil Economique et Social s'est prononcé à trois reprises tant au sujet des mesures proposées par la Commission en vue de l'achèvement du marché intérieur qu'au sujet de leurs implications pour notre pays. Les prises de position successives du Conseil Economique et Social ont fait l'objet des trois avis suivants:
  - . l'avis du 26 juin 1986 sur l'achèvement du marché intérieur - Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (première partie);
  - . l'avis du 2 juin 1988 sur l'harmonisation des fiscalités indirectes en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire;
  - . l'avis du 24 novembre 1988 sur l'achèvement du marché intérieur communautaire (deuxième partie).
- Le Conseil Economique et Social a analysé les effets sur l'économie luxembourgeoise susceptibles d'être engendrés par les mesures proposées par la Commission, en distinguant deux volets:
  - . les répercussions horizontales;
  - . les répercussions sectorielles.

### **21. Les répercussions horizontales de l'achèvement du marché intérieur**

#### **211. L'élimination des frontières physiques**

L'élimination des frontières physiques par la suppression des postes de douane aux frontières internes de la Communauté est considérée par la Commission comme une première condition de réalisation d'un espace sans frontières.

Le Conseil Economique et Social ne sous-estime pas l'impact psychologique que la disparition des postes de douane aux frontières internes de la Communauté ne manquerait pas de produire sur les citoyens. Néanmoins, il considère que dans l'optique de

l'achèvement du marché intérieur, qui est une optique purement économique, il y a lieu de se concentrer sur l'abolition des contrôles qui empêchent, compliquent, voire renchérissent la libre circulation des facteurs de production et des produits. Aussi, la problématique des frontières physiques renvoie-t-elle à celle des entraves techniques.

## **212. L'harmonisation des fiscalités**

- L'harmonisation des fiscalités recherchée par la Commission comporte deux volets:

- . l'harmonisation des fiscalités indirectes;
- . l'harmonisation des fiscalités de l'épargne.

- Pour ce qui est de l'harmonisation des fiscalités indirectes, le Conseil Economique et Social ne partage pas le point de vue de la Commission selon lequel le maintien de différences entre les taux de la TVA et les droits d'accises appliqués dans les différents Etats membres serait incompatible avec l'achèvement du marché intérieur. De plus, l'application des propositions de la Commission en la matière - du moins dans leur version initiale - provoquerait dans bon nombre de pays un bouleversement plus ou moins prononcé de l'équilibre actuel entre les fiscalités directe, indirecte et la parafiscalité.

De l'avis du Conseil Economique et Social, le Luxembourg serait probablement le pays le plus affecté par l'adoption des propositions en question. Rappelons brièvement l'ampleur des problèmes ainsi engendrés sur le plan de l'économie nationale (voir chapitre III, point 22 pour les répercussions sectorielles):

- . détérioration du solde budgétaire de l'ordre de 2% du PIB, version nationale, d'où la disparition de toute marge budgétaire permettant aux pouvoirs publics d'accorder des allégements compensatoires au titre des impôts directs et/ou des cotisations sociales;
- . augmentation de l'indice des prix de 3,65-3,9% au minimum d'où une diminution du pouvoir d'achat des ménages, ce qui pourrait, poser la question de l'opportunité de l'indexation;
- . suppression de quelque 4,4% de l'emploi suite au recul du chiffre d'affaires du commerce et à la fermeture subséquente de 6% des commerces de gros et de détail;

- . distorsion au niveau de la redistribution des revenus;
- . dégradation de la compétitivité de nos entreprises.
- Quant à l'harmonisation des fiscalités de l'épargne, le Conseil Economique et Social n'est pas d'avis qu'elle constitue un préalable à la libération des mouvements de capitaux dans la Communauté. Il redoute que l'introduction d'une retenue à la source, complétée par un renforcement d'assistance mutuelle entre administrations fiscales, ne conduisent à une fuite massive de capitaux hors CEE et donc à un appauvrissement de la CE et des économies qui la composent.

Aussi ces propositions ne concordent-elles pas avec d'autres suggestions de la Commission relatives à la création d'un espace financier européen.

### **213. La suppression des frontières techniques**

- La suppression des frontières techniques envisagée par la Commission grâce à la mise en oeuvre d'une vaste panoplie de mesures devrait favoriser la libre circulation, non seulement des biens, mais aussi des personnes, des services et des capitaux. Les adaptations qu'elles exigeraient au Luxembourg seraient tantôt positives, tantôt plus problématiques.
- La libre circulation des biens: Suite à la suppression quasi totale des entraves traditionnelles à la libre circulation - droits de douane et restrictions quantitatives - il demeure les entraves techniques, telles les règles techniques ainsi que les normes et les standards industriels, qui freinent considérablement les flux intracommunautaires de biens. Une enquête menée auprès des entreprises luxembourgeoises n'a fait que confirmer l'étude CECCHINI qui a démontré que, relativement à toutes les barrières encore existantes, les gains essentiels résulteront de l'abolition de ces frontières techniques.

Si, du fait de la diversité géographique de ses débouchés, l'industrie luxembourgeoise a su s'adapter à des exigences techniques divergeant d'un pays de destination à l'autre, il n'en demeure pas moins qu'une harmonisation, voire la généralisation du principe de la reconnaissance mutuelle en la matière permettront des économies substantielles au niveau du développement, de la

fabrication et de la commercialisation des produits. Ces économies, cependant, ne pourront être réalisées que si la Communauté réussit la "nouvelle approche"\*.

Pour ce qui est des importations effectuées pour le compte des secteurs public et privé, les mesures préconisées par la Commission élargiront considérablement les possibilités d'approvisionnement, c'est-à-dire la concurrence entre les fournisseurs; il devrait s'en suivre la perspective d'achats à des conditions économiquement plus avantageuses.

- L'ouverture des marchés publics: Dans ce domaine encore la Communauté reste actuellement segmentée en marchés nationaux, ce qui s'explique par ce que, du fait de l'importance de leurs dépenses, les pouvoirs publics peuvent, à un certain degré, contrôler le niveau et la structure de la demande nationale.

-----  
\* La "nouvelle approche" en matière d'harmonisation technique et de normalisation, adoptée par le Conseil "marché intérieur" réuni le 7 mai 1985, doit relayer l'ancienne méthode qui a consisté à tout vouloir harmoniser en détail sur la base de l'article 100 du Traité CEE (règle de l'unanimité). Cette méthode n'ayant pas abouti aux résultats escomptés, le Conseil Economique et Social approuve la "nouvelle approche" qui repose sur une distinction au départ, selon qu'une harmonisation s'impose ou non.

Là où une normalisation européenne reste nécessaire, celle-ci peut se limiter à fixer les exigences essentielles en matière de protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement, tandis que le soin d'établir les spécifications techniques des produits revient à des organismes européens de normalisation .

Dans le cas où l'harmonisation n'apparaît pas comme indispensable, ce sera le principe de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales qui s'appliquera. Des produits légalement fabriqués et mis sur le marché dans un Etat membre peuvent ainsi avoir accès aux marchés de tous les autres Etats membres.



Au Luxembourg, ceci vaut essentiellement pour les marchés publics de travaux, les marchés publics de fournitures étant plus fréquemment adjugés à des entreprises non-résidentes, l'offre interne étant inexistante pour de nombreux biens.

Dans un autre ordre d'idées, cependant, il convient de ne pas négliger les effets bénéfiques de l'ouverture des marchés publics de fournitures et de travaux; en effet, l'intensification de la concurrence intra-CE permettra une gestion plus parcimonieuse des deniers publics.

- La libre circulation des travailleurs ne devrait pas gêner une économie qui a, d'ores et déjà, recours à un pourcentage record de main-d'oeuvre étrangère, résidente ou frontalière. Compte tenu des perspectives démographiques peu encourageantes et des besoins croissants de main-d'oeuvre dus à l'explosion de certains secteurs et branches économiques, le Conseil Economique et Social confirme son point de vue que cette libre circulation à l'intérieur de la Communauté constitue une nécessité pour le développement économique futur et la prospérité du pays.

Toutefois, trois propositions présentées par la Commission ne manqueraient pas de causer, si elles étaient adoptées, des difficultés, de nature et d'ampleur, certes, différentes.

- . La proposition de directive du 21 décembre 1979 concernant l'harmonisation des dispositions relatives à l'imposition des revenus en relation avec la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté vise surtout l'imposition des travailleurs dits "frontaliers". Aux termes de cette proposition, les travailleurs frontaliers seraient imposables dans leur pays de résidence.

Or, actuellement, 23.900\* travailleurs frontaliers recensés (contre 500 résidents travaillant à l'étranger et un total de salariés de 156.300\* ) sont imposés sur leur salaire dans notre pays. L'adoption de la proposition de la Commission engendrerait, sur la base des données actuelles, un déchet fiscal de quelque 1,9 - 2,1 milliards. De plus, les contribuables résidents seraient tenus de financer une très large partie des prestations sociales fournies aux frontaliers du fait de la fiscalisation assez importante de la sécurité sociale au Luxembourg.

-----  
\* STATEC: Note trimestrielle de conjoncture - février 1989.

- . Les membres des professions libérales ne bénéficient pas encore tous des mêmes conditions d'établissement dans les différents Etats membres. Dans ce contexte, il y a lieu de relever une récente directive qui, tout en s'appliquant aussi aux salariés, vise à accélérer les progrès en la matière par la mise en place d'un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur. Aucune harmonisation préalable des formations n'étant prévue, un mécanisme de compensation est introduit.

Néanmoins, le Conseil Economique et Social reste d'avis que cette directive n'a pas résolu les problèmes soulevés lors de l'examen de la proposition en 1986.

En particulier, le système de reconnaissance mutuelle qu'il établit repose sur des critères quantitatifs (durée de la formation et des éventuelles périodes de qualification professionnelle) plutôt que qualitatifs (contenu des formations et des qualifications).

- . L'idée d'ouvrir l'accès à la fonction publique, traditionnellement réservée à des nationaux, risque de créer des difficultés substantielles pour notre pays, même si seuls des emplois ne relevant pas de l'exercice de la souveraineté nationale sont en cause. En effet, vu l'exiguïté de notre territoire, un afflux relativement massif d'étrangers dans la fonction publique risquerait de porter atteinte à notre identité nationale dans l'hypothèse où il n'existerait plus un juste équilibre entre nationaux et non-nationaux dans les emplois publics visés.

#### **214. L'abolition du double marché des changes**

La Belgique et le Luxembourg se sont engagés, sous certaines conditions, à abolir le double marché des changes (marché libre et marché réglementé).

Au stade actuel de ses réflexions, le Conseil Economique et Social ne peut que réitérer à ce sujet ses réflexions formulées en novembre:

- le double marché des changes ne constitue nullement une entorse à la réalisation d'un marché unique;
- si, néanmoins, il faut l'abolir, ceci ne comportera pas l'impact majeur pour notre économie à condition, toutefois, que la Belgique poursuive une stricte politique de stabilité du franc;
- il en résulte que la politique monétaire gagnera en importance;
- si elle n'arrivait à empêcher une nouvelle détérioration des changes, son coût s'accroîtrait, le crédit renchérirait et des ajustements monétaires deviendraient inéluctables.

#### **215. La dimension sociale du marché intérieur**

- Quant à la prise en compte de la dimension sociale, le Conseil Economique et Social rappelle que celle-ci constitue l'une des prémisses nécessaires à la réussite du marché intérieur. Les conditions de vie et de travail doivent être améliorées, la libre circulation des travailleurs assurée, la cohésion économique et sociale assurée, le dialogue entre partenaires sociaux développée.

Il est essentiel que les bienfaits du marché intérieur ne profitent pas seulement aux entreprises et, à travers elles, à l'Etat et donc, de manière indirecte, à l'ensemble de la population, mais qu'ils soient étendus, dès le départ, et de manière directe, aux travailleurs. A cette fin, l'idée de la Commission visant à instaurer un socle social communautaire paraît particulièrement heureuse. Tout en assurant aux travailleurs des pays les moins développés de la Communauté une amélioration de leurs conditions de travail et de sécurité sociale, la mise en oeuvre de ce principe, reposant sur des normes minima, n'empêchera pas les pays dont le tissu social est plus performant, à maintenir, voire à améliorer, les dispositions sociales existantes dans leurs pays.

Loin de remettre en cause notre système de protection sociale, l'achèvement du marché intérieur offrirait ainsi les potentialités économiques nouvelles qui permettraient de consolider notre

tissu et, donc, notre paix sociale, garants du progrès et de la prospérité future de notre pays.

- Finalement, le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à suivre avec attention, d'une part, l'évolution des propositions communautaires concernant la dimension sociale de l'achèvement du marché intérieur, ainsi que, d'autre part, les propositions qui ne manqueront pas d'engendrer des retombées d'ordre social au niveau de notre pays.

En effet, en l'état actuel des choses, la Commission n'a pas encore présenté des vues détaillées quant à l'ensemble des propositions d'actions annoncées dans sa communication du 14 septembre 1988, concernant la dimension sociale du marché intérieur.

Etant donné l'importance que le Conseil Economique et Social attache à la dimension sociale du marché intérieur, il se déclare prêt à approfondir, dans le cadre d'avis succincts, des problèmes d'ordre ponctuel. Ces avis devraient permettre au Gouvernement d'arrêter sa position lors des négociations communautaires afférentes à la lumière des considérations développées par les partenaires sociaux.

## **216. Le niveau de gouvernement**

Il existe le risque qu'à force de trop vouloir rapprocher, harmoniser et unifier en Europe, les pouvoirs ne se déplacent du niveau national au niveau communautaire.

Le Conseil Economique et Social partage, à ce sujet, le point de vue exprimé dans le rapport Padoa-Schioppa selon lequel l'efficacité exige une plus grande sélectivité dans le choix du niveau de décision adéquat - local, national, communautaire - au sein de la Communauté.

## 22. Les répercussions sectorielles de l'achèvement du marché intérieur

### 221. Le secteur de l'industrie

L'industrie luxembourgeoise, traditionnellement vouée à l'exportation, devrait être l'un des grands bénéficiaires de l'achèvement du marché intérieur. Ce sont les mesures proposées en matière de normes et de règlements techniques, ainsi que l'ouverture des marchés publics de fournitures qui produiront certainement les effets les plus bénéfiques (cf. ci-dessus).

La condition essentielle requise pour que l'industrie profite des opportunités de 1992 est qu'elle puisse améliorer continuellement sa compétitivité, et qu'elle ne subisse pas des situations et des évolutions de coût qui soient défavorables par rapport à celles des entreprises les plus performantes dans les autres pays de la CEE.

Néanmoins, pour pouvoir pleinement bénéficier du marché unique, l'industrie luxembourgeoise devra consentir trois types d'efforts en particulier:

- la part encore trop importante de produits dits "mûrs", en considération du cycle de vie d'un produit, devra être réduite;
- la gestion technique, commerciale, financière et administrative des entreprises devra être améliorée;
- les P.M.I., qui restent prépondérantes dans notre tissu industriel, devront réussir des économies d'échelle sans pour autant abandonner leur indépendance au profit de grands groupes internationaux.

Il est évident que ces efforts demanderont des investissements considérables tant sur le plan technique que sur le plan humain, ce qui constitue un autre défi pour notre pays.

Au-delà de cette problématique, il convient de rappeler que les intentions d'harmonisation respectivement d'uniformisation de la fiscalité indirecte ne manqueraient pas de produire des effets négatifs sur la marche de certaines branches industrielles travaillant dans le secteur des biens de consommation:

l'industrie du tabac, l'industrie agro-alimentaire, des boissons etc. En effet, contrairement à l'industrie des biens d'investissements, les entreprises du secteur des biens de consommation écoulent une part importante de leur production sur le marché national qui, du fait de son caractère régional et frontalier, doit s'attendre à une contraction de la demande et de la part des frontaliers et de la part des résidents.

## **222. Le secteur bancaire**

L'intégration du secteur bancaire au projet "1992" doit être mise en parallèle avec la libéralisation des mouvements de capitaux, ainsi qu'avec la création d'un espace financier européen permettant aux entreprises et aux particuliers d'avoir accès, au moindre coût, à des services financiers plus diversifiés. Les projets communautaires en la matière ne pourraient que bénéficier à notre place financière si, sur le plan communautaire, le volet fiscal n'était pas considéré par d'aucuns comme un préalable, alors que l'expérience montre que la libéralisation des mouvements de capitaux a pu se réaliser jusqu'ici sans harmonisation préalable de la fiscalité de l'épargne.

Certaines autres mesures en relation avec le secteur bancaire sont de nature, soit à développer son activité (p.ex. coordination des formalités à respecter pour l'admission à la cote de la bourse qui pourrait inciter certains émetteurs à demander à l'avenir, sans trop de formalités supplémentaires, l'admission à la cotation à Luxembourg), soit de nature à la diminuer, auquel cas il convient de freiner ces initiatives (p.ex. suppression du droit d'option en matière d'assujettissement des opérations bancaires à la TVA alors qu'un tel droit permet à chaque établissement de crédit de s'adapter à sa clientèle spécifique).

### **223. Le secteur des assurances**

En vue d'analyser les répercussions de l'achèvement du marché intérieur sur ce secteur, il y a lieu de distinguer deux domaines:

- celui de l'assurance directe;
- celui de la réassurance.

Si la réassurance - qui, suite à une politique volontariste a connu un bel essor au cours des dernières années - ne sera guère touchée par l'objectif "1992", il n'en va pas de même de l'assurance directe. En effet, la libéralisation en cours (libre prestation des services) expose les compagnies indigènes à une concurrence d'autant plus sévère qu'elles sont, comme la plupart de nos entreprises, de taille plutôt faible dans la comparaison internationale, et que leur marché "naturel", le marché indigène, l'est également. Aussi l'ouverture des frontières en la matière posera-t-elle la question essentielle, notamment pour les assurés, de la possibilité d'un contrôle sérieux des compagnies opérant sur le marché.

### **224. Le secteur audiovisuel**

Dans ce domaine encore, le projet de directive communautaire lié à l'achèvement du marché intérieur vise à supprimer les obstacles à la libre circulation des programmes de télévision en Europe. Il s'agit de rechercher une harmonisation minimale des règles de cette diffusion pan-européenne, le droit fondamentalement applicable étant celui du pays d'origine des émissions. Globalement, ce projet convient aux intérêts du Luxembourg qui a joué un rôle précurseur en matière de télévision et de radio privées et d'internationalisation de la communication audiovisuelle.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social a pris acte de l'accord politique intervenu quant à la directive sur une télévision sans frontières.

Le projet parallèle de convention européenne sur la télévision "transfrontière" élaboré par le Conseil de l'Europe était initialement plus restrictif que le projet communautaire; désormais il semble s'en rapprocher.

L'intérêt d'un pays disposant d'une tradition audiovisuelle est de maintenir les acquis voire de susciter de nouveaux investissements au niveau respectivement de la diffusion et de la production de programmes. Les mesures légales et fiscales d'ores et déjà mises en vigueur constituent un apport positif en ce domaine. L'attrait de nouvelles activités, connexes à la production proprement dite, est à favoriser.

#### **225. Le secteur du commerce et de l'hôtellerie-restauration**

Les problèmes posés à ces deux secteurs essentiellement par les projets fiscaux présentés dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur sont particulièrement graves. En effet, la clientèle transfrontalière contribuant très largement à la diversité et à la prospérité de ces secteurs, celles-ci sont directement remises en cause par le projet de la Commission visant l'harmonisation des fiscalités indirectes.

Pour concrétiser l'ampleur de ces problèmes potentiels, il suffit de rappeler quelques chiffres établis par le Conseil Economique et Social dans son avis spécifique du 2 juin 1988\* pour le commerce:

- recul du chiffre d'affaires de 13%;
- fermeture de quelque 6% des commerces de gros et de détail;
- suppression de quelque 4,4% de l'emploi;
- d'où: moins-values fiscales non-négligeables pour l'Etat et les communes.

Le secteur des cafés-hôtels-restaurants vivant largement du tourisme de courte durée en liaison avec l'attrait de notre commerce, serait également affecté et ceci d'autant plus que l'uniformisation des droits d'accise vers le haut enlèverait un important créneau à nos cafés et restaurants. Dans ce contexte, il faut veiller à ce que les services Horesca restent soumis au taux réduit de la TVA.

Une telle évolution serait d'autant plus regrettable que l'harmonisation de la fiscalité indirecte n'est pas un préalable

---

\* L'harmonisation des fiscalités indirectes en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire.



à la réalisation et au fonctionnement correct d'un marché unique.

La problématique engendrée par la proposition communautaire a permis également au Conseil Economique et Social de mettre l'accent sur une faiblesse structurelle de notre commerce, à savoir le niveau élevé de ses prix d'achat dans la comparaison internationale et la longueur de ses chaînes d'approvisionnement. Il en résulte que les prix de vente hors taxe sont souvent plus élevés que ceux pratiqués par des concurrents dans les pays voisins.

## **226. Le secteur de l'artisanat**

Les implications prévisibles du marché intérieur sur l'artisanat varient suivant l'orientation des branches artisanales.

Les entreprises actives dans le domaine de la construction, très nombreuses, seront exposées à une concurrence encore plus vive du fait de l'ouverture des marchés publics de travaux aux entreprises étrangères. En effet, le Luxembourg devant être considéré comme région frontalière dans son ensemble, le degré de pénétration du marché par des entreprises étrangères sera particulièrement élevé. Voilà pourquoi il sera d'autant plus important pour les entreprises résidentes de compenser leurs pertes de parts de marché dans le pays par la conquête de marchés extérieurs, notamment dans les régions frontalières.

Il est clair, cependant, qu'un tel renforcement de la concurrence appellera une restructuration incisive de nos entreprises adjudicatrices, devant leur assurer une meilleure compétitivité tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur.

Enfin, il convient de rappeler que l'achèvement du marché intérieur affectera l'efficacité du rare instrument de politique conjoncturelle sectorielle dont disposaient jusqu'ici les pouvoirs publics, à savoir l'action sur le secteur de la construction.

Les autres entreprises artisanales, travaillant essentiellement pour une clientèle locale, seront moins directement touchées par l'ouverture des frontières, abstraction faite des répercussions de nouvelles règles en matière vétérinaire et phytosanitaire et de ce qui vient d'être répété au sujet des implications d'une harmonisation des fiscalités indirectes.

### **227. L'agriculture et l'industrie agro-alimentaire**

Ces secteurs ne seront pas non plus épargnés par les nouvelles règles envisagées en matière de fiscalité indirecte (viticulture, industrie des boissons alcoolisées notamment) et dans les domaines vétérinaires et phytosanitaires.

Comme la plupart des autres entreprises dans le pays, les secteurs de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire sont, le cas échéant, handicapés, dans la compétition internationale, par leur taille réduite et les conséquences qui en résultent au niveau de la gestion, du développement de nouveaux produits ou de la capacité exportatrice.

### **228. Le secteur des transports**

Le secteur des transports devrait profiter de l'augmentation des échanges commerciaux intercommunautaires à la suite de la libre circulation des biens. La liberté des services afférents dans tous les pays membres est un élément important de la politique commune des transports prévue par le Traité. Il est cependant indispensable d'harmoniser les conditions de concurrence dans la Communauté et entre les différents modes de transport, afin de permettre finalement un nouvel essor à nos entreprises dans un cadre de saine et loyale concurrence.

### 3. LES INFRASTRUCTURES

Il n'est certainement pas inutile de rappeler que des infrastructures modernes et performantes de transports, de télécommunications, de distribution d'énergie ainsi qu'une infrastructure touristique et un aménagement des centres de nos villes sont des éléments-clés pour la viabilité à moyen terme de l'économie luxembourgeoise.

- La qualité de l'infrastructure routière se répercute directement sur les coûts et la qualité de vie des usagers. Le Luxembourg, caractérisé par l'absence d'un vaste marché domestique est plus que tout autre pays dépendant de bonnes liaisons avec les réseaux routiers et autoroutiers étrangers.

A un moment où le marché unique est en voie de se mettre en place et où l'activité d'investissement reprend, tout retard dans l'accomplissement d'un tel réseau intégré comportera des préjudices irrémédiables pour notre économie.

Aussi le Conseil Economique et Social est-il d'avis qu'il faut s'efforcer de compléter dans les meilleurs délais notre réseau par l'achèvement des travaux de la collectrice du Sud, la construction du contournement Est de la Ville de Luxembourg, les raccordements au réseau allemand et la construction d'une voie rapide vers le Nord du pays.

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.

Il est indéniable qu'à défaut d'un réseau routier moderne dans le Sud du pays, il ne sera pas possible de mener à bien le redéploiement économique de cette région du pays et, partant, de maîtriser le déséquilibre régional croissant en défaveur de cette région.

La construction du contournement Est de la Ville de Luxembourg doit être entamée dans les délais les plus brefs pour alléger les problèmes de congestion de la Ville de Luxembourg et pour assurer une plus grande fluidité du trafic national et international. Dans cet ordre d'idées, il faut, par ailleurs, veiller

à ce que le contournement soit prolongé jusqu'à l'autoroute Trèves-Luxembourg. De surcroît, le Conseil Economique et Social estime que pour résoudre le problème des transports à l'intérieur de la Ville de Luxembourg, un concept nouveau est à élaborer, qui devrait s'inspirer de modèles qui doivent exister dans des villes étrangères où le trafic est encore plus dense que dans notre capitale.

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.

Aussi justifiées que soient par ailleurs la consultation des riverains concernés et l'élaboration d'études d'impact, celles-ci ne devraient toutefois pas servir de frein ou d'alibi pour retarder de façon inadmissible le démarrage des travaux.

- Pour ce qui est du transport par rail, les mêmes considérations s'appliquent, mutatis mutandis.

Le Luxembourg doit éviter de finir par se voir coupé à l'avenir des grandes voies de communication ferroviaires, suite aux investissements actuels effectués chez nos voisins dans les réseaux de trains à grande vitesse et s'efforcer d'améliorer les liaisons avec Bruxelles ainsi qu'avec l'Allemagne.

A ce sujet, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il a écrit l'année passée:

"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 Economique 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."

Si le Luxembourg ne réussit pas l'intégration au réseau TGV, non seulement l'avenir économique du chemin de fer luxembourgeois sera fortement compromis, mais le pays tout entier perdra de son attrait comme lieu de production et de distribution au moment crucial de l'éclatement des frontières européennes.

Cette opération de raccordement aura un coût considérable, de sorte qu'il faut s'efforcer d'affecter à l'avenir les deniers publics au financement des projets les plus rentables.

- En matière d'infrastructures de transport aérien, le Luxembourg possède un aéroport dont la zone d'attraction s'étend aux régions frontalières des pays voisins et au-delà. En ce qui concerne les voyages d'affaires, le "home-market" de l'aéroport se limite aux régions frontalières du Grand-Duché (avec des pôles d'attraction tels que Arlon/Bastogne, Thionville/Longwy/Metz, Trêves/Sarrebruck). Au niveau des voyages de vacances, le "home market" est cependant beaucoup plus étendu. Il en est de même du transport de fret.

En raison de la saturation des grands aéroports européens, l'aéroport luxembourgeois pourrait être à même, malgré sa taille réduite, d'attirer davantage de compagnies intéressées.

De la sorte, il pourrait se prêter comme zone franche d'activités industrielles en aval de la production et comme centre de distribution de marchandises originaires d'autres pays européens, mais également de pays tiers à la Communauté, à condition de liaisons routières satisfaisantes.

Pour ce qui est du trafic passager, il s'avère indispensable d'adapter rapidement l'aérogare aux besoins opérationnels d'un trafic international, entre autres, par l'agrandissement des salles d'arrivée et de départ et l'aménagement de passerelles passagers. Le Conseil Economique et Social estime ces aménagements nécessaires pour que l'aéroport de Luxembourg puisse

valoriser au mieux ses atouts face notamment à la concurrence des aéroports régionaux voisins qui sera encore renforcée par l'ouverture en août 1991 du nouveau aéroport régional lorrain de Louvigny.

- Mais des efforts s'imposent non seulement en matière d'infrastructures de transports. Il en est de même de l'amélioration des infrastructures de télécommunications où l'amélioration constante du réseau - téléphonique, télex, télécopie, vidéotex, vidéo-conférence - tout comme le recours aux technologies nouvelles présuppose des investissements importants. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social constate que le Luxembourg reste le seul pays dans la Communauté économique européenne dont, légalement, les télécommunications soient encore exploitées par une administration au sens propre du terme sans autonomie financière par exemple. Une telle exploitation s'accompagne inévitablement du handicap qu'elle doit se confiner à des structures légales et réglementaires peu adaptées aux exigences d'une gestion commerciale efficace d'un réseau de télécommunications. Or, l'attrait du Luxembourg, et particulièrement de sa place de services financiers et autres, est de plus en plus conditionné par des services de télécommunications modernes et performants.
- En outre, l'économie luxembourgeoise est entièrement tributaire des importations énergétiques. Le Luxembourg ne dispose ni de gisements de pétrole ou de gaz naturel, ni de ressources charbonnières propres et fait largement appel aux pays voisins pour couvrir ses besoins énergétiques.

Le Conseil Economique et Social rappelle qu'un consensus a été trouvé en son sein portant sur les deux points suivants, à savoir, premièrement, la nécessaire amélioration du rendement énergétique dans tous les secteurs et, deuxièmement, la diversification des approvisionnements et le renforcement et l'extension des infrastructures de transport et de distribution.

- . En matière d'énergie électrique, il faut faire jouer la concurrence, afin d'assurer aux entreprises luxembourgeoises les mêmes conditions de fourniture que celles dont disposent les concurrents implantés dans d'autres pays. En conséquence, l'infrastructure de distribution nécessaire à cette fin doit être mise en place. Le Conseil Economique et Social rappelle sa prise de position afférente de 1988:

"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."

- . En matière de gaz naturel, il s'agit de promouvoir ce dernier comme source d'énergie alternative. Depuis son introduction en 1972, le gaz naturel, à travers le réseau de transport desservant le Sud et le Centre du Pays, contribue actuellement à raison de 10% à l'approvisionnement énergétique du pays.

Le Conseil Economique et Social estime que l'extension du réseau vers l'Est, l'Ouest et le Nord doit être entreprise quitte à ce que les priorités soient définies en fonction des potentiels de consommation, notamment dans le chef des activités industrielles existantes ou projetées.

- Font également partie de l'infrastructure-cadre, les infrastructures touristiques et l'aménagement des centres-villes dont dépendent respectivement la capacité du pays d'exploiter son potentiel touristique et l'attractivité commerciale qu'exerce le Luxembourg sur la clientèle étrangère.

Depuis une vingtaine d'années le tourisme international connaît une expansion impressionnante, qu'il s'agisse du tourisme individuel - dont l'essor s'explique en partie par l'augmentation des revenus, par le fait que des pays à balance courante largement excédentaire encouragent leurs populations aux voyages à l'étranger et par l'amélioration des moyens de transports et la réduction de leurs coûts - ou du tourisme d'affaires et de congrès.

L'importance économique du tourisme dans ses multiples expressions n'est donc plus à démontrer.

Activité exportatrice par excellence, cette "industrie blanche" a un potentiel de croissance qu'il s'agit de mieux exploiter.

Le développement de l'économie touristique luxembourgeoise, qui est apte à défendre sa place dans le grand marché intérieur de 1993, est un dessein qui vaut bel et bien des efforts. La modernisation, l'adaptation et la diversification de notre infrastructure touristique sont indispensables sur un marché en expansion mais âprement disputé.

La réflexions précédentes s'appliquent également à l'aménagement des centres-villes. Si le Luxembourg veut maintenir ses attraits pour la clientèle étrangère, et eu égard de surcroît aux risques qui menacent l'avantage comparatif relatif du Luxembourg en matière de fiscalité indirecte, il devient essentiel de continuer à encourager la modernisation et l'aménagement des centres-villes pour permettre aux clients d'effectuer leurs achats dans un cadre moderne, attrayant et accueillant. Sous ce rapport, des comparaisons avec des villes commerciales étrangères, notamment allemandes, sont d'ores et déjà révélatrices du besoin de rattrapage existant.

Dans ce contexte des infrastructures, le Conseil Economique et Social invite l'Etat et les Communes à utiliser dans une plus large mesure les possibilités qu'offre le sous-sol en vue de la réalisation de réseaux de communications (gainés techniques, tunnels, aménagements de carrefours) et d'aires de stationnement. En raison du facteur de rareté que constitue le terrain dans les villes, une telle approche s'impose tant pour des raisons économiques que pour des raisons écologiques et touristiques.

Le renversement progressif de la pyramide des âges et, partant, la part relative croissante de la population âgée dans la population totale devrait augmenter les besoins liés à la prise en charge des personnes âgées.

Aussi ce changement relatif dans la structure des besoins ne saurait-il rester sans impact sur les besoins en infrastructures d'équipements collectifs destinées à la satisfaction desdits besoins.

Ce constat appelle toutefois une nuance et une précision.

Quant à la nuance, il faut noter qu'il ne faut pas nécessairement conclure que l'accroissement des besoins devra se traduire par un accroissement équivalent des infrastructures publiques dans la mesure où des formules comme les soins à domicile pour-



raient être développées. Il n'est pas exclu que les infrastructures dont besoin seront, pour partie, mises en place par le secteur privé.

Quant à la précision, il s'agit de se rendre à l'évidence qu'on assistera, en contrepartie, à des besoins moindres en infrastructure visant la satisfaction collective des besoins liés à la population jeune. Il en est, par exemple, en matière d'infrastructures et d'équipements d'éducation. Il s'agira donc ceteris paribus d'utiliser les fonds ainsi libérés pour les affecter aux infrastructures collectives qui seraient insuffisantes dans le sillon de la modification démographique.

#### 4. LA DIVERSIFICATION, LES EQUILIBRES INTER-REGIONAUX, L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ENVIRONNEMENT

Dans une optique structurelle, la diversification de notre économie, le maintien ou le rétablissement des équilibres interrégionaux, l'aménagement optimal du territoire et la défense de l'environnement sont des objectifs étroitement liés entre eux.

- En effet, la diversification de l'économie est poursuivie dans un but de recherche d'une structure économique équilibrée, laquelle s'avère difficile à réaliser, eu égard à la taille réduite de notre territoire. L'éclosion, la maturation, la crise et le redéploiement de notre sidérurgie en est l'exemple le plus frappant. L'évolution du secteur bancaire depuis le début des années 70 nous permet de mesurer l'ampleur des efforts qui devront être faits pour éviter à l'avenir des chocs tels qu'ils ont dû être maîtrisés dans le cas de l'industrie lourde.
- La recherche de l'équilibre inter-régional dépend de notre structure économique, puisque dans la tradition de notre pays, quatre régions bien distinctes ont été forgées, chacune ayant des vocations premières, qui n'ont cependant pas exclu le développement d'autres activités:
  - . le nord: l'agriculture, le tourisme et le milieu naturel;
  - . l'est: la viticulture et le tourisme;
  - . le sud: l'industrie;
  - . le centre: les services publics et privés.

Compte tenu des vocations régionales, la politique de diversification influence l'aménagement du territoire, pour autant que les autorités publiques ont le pouvoir et la volonté de modifier l'utilisation de l'espace disponible dans le respect de nos principes juridiques.

- Finalement, l'environnement est également une composante de l'ensemble, puisque des activités économiques résultant notamment des vocations des différentes régions peuvent avoir des effets sur le milieu naturel et, partant, également sur l'aménagement du territoire.

L'existence de ces liens étroits a amené le Conseil Economique et Social à étudier les différents problèmes dans une optique structurelle de valorisation économique, sociale et écologique de notre pays.

Dans ce contexte, trois défis structurels majeurs, à savoir l'explosion des services ou l'implosion de la ville de Luxembourg, la diversification des activités par une politique volontariste en matière d'industrie et de services industriels et la protection du milieu naturel apparaissent immédiatement. Le Conseil Economique et Social se propose d'analyser tour à tour ces trois défis dans une optique à long terme.

#### **41. L'explosion des services ou l'implosion de la ville de Luxembourg**

L'explosion des services a profondément transformé l'économie et la géographie du Grand-Duché. En effet, sachant que plus de 60% de la valeur ajoutée proviennent des services et que 80% de ceux-ci sont produits sur le territoire de la ville de Luxembourg, il en résulte que la moitié du PIB luxembourgeois a sa source dans la capitale, laquelle n'héberge pourtant qu'un cinquième de la population. Cette concentration d'activités et de richesses a laissé également des traces sur le terrain comme en témoignent la situation difficile du trafic routier, la hausse des prix des immeubles et le boom dans la construction de bâtiments administratifs et commerciaux. Cette évolution qui explique largement la richesse récente de notre pays, ne signifie nullement que le développement des services devrait être freiné à l'avenir. Au contraire, il faut élargir la gamme des services offerts de façon à rendre le moins fragile possible notre place financière et à augmenter le "know-how" spécifique qui y est développé. Pour y arriver, un certain nombre de conditions devront être impérativement réglées à moyen et à long terme:

- trouver une solution au problème de la formation;
- mettre les télécommunications au niveau des ambitions de la place financière en concentrant les efforts sur l'amélioration de la qualité et de la rapidité des transmissions de données;
- développer les infrastructures et les services de transport qui sont en relation avec les problèmes posés;
- poursuivre la politique volontariste de défense de la place financière et d'encouragement de nouveaux créneaux qui peuvent s'y développer.

Dans une optique d'aménagement du territoire, il faudra veiller à ce que la poursuite du développement de la place des services soit compatible avec les données physiques, ce qui signifie en clair qu'il faudra impérativement désenclaver la ville de Luxembourg. Au lieu de se satisfaire de solutions de facilité, le Conseil Economique et Social suggère qu'on étudie la conception et la réalisation de vastes parcs d'activités de services en fonction de la nature de celles-ci. Le réaménagement en cours d'étude du plateau du Kirchberg pourrait être une première approche utile dans cette direction. La recherche et l'aménagement d'autres sites dans une optique d'aménagement global du territoire devraient être engagés.

Le développement fulgurant et l'internationalisation de notre économie nous obligent en second lieu à résoudre le problème des infrastructures et des services de transport dans la ligne tracée au chapitre 3.

#### **42. La diversification des activités par une politique volontariste en matière d'industrie et de services industriels**

Dans la mesure où le monolithisme de l'industrie a été un problème perçu de longue date, les autorités politiques ont suivi avec une constance remarquable la politique de diversification et de renforcement du tissu industriel. A l'évidence, cette politique devra être poursuivie et développée à l'avenir, notamment au moyen des actions de promotion à l'étranger. Compte tenu de la surenchère que se livrent dans ce domaine la plupart des pays, notre politique de promotion devra cependant se concentrer de plus en plus sur des créneaux porteurs. Parmi les cibles à retenir, on peut citer par exemple les pays limitrophes de la CEE (Scandinavie, Suisse, Autriche, Turquie, etc.), un certain nombre de pays à développement très rapide comme le Japon et la Corée, des PME/PMI européennes qui désirent s'internationaliser à l'approche de 1993 ou encore des activités d'avenir comme l'audiovisuel.

A condition d'être axé sur les nouvelles technologies de pointe ("high tech."), technologies, dont notre pays n'est que faiblement fourni et compte tenu des difficultés de mobiliser des capitaux à risque nécessaire, la loi sur les certificats de capital à risque revêt un intérêt certain pour le développement et la diversification économiques de notre pays.

Parallèlement à cette politique de promotion à l'étranger, il s'agira également d'intensifier les efforts de développement et d'éclosion d'entreprises domestiques, voire régionales et ceci tant dans le domaine industriel, qu'artisanal et commercial. Cette approche d'encouragement des entreprises domestiques est en effet souhaitable puisque notre pays a intérêt à ce que les centres de décision d'une part aussi large que possible de son activité économique se situent effectivement au Luxembourg. Or, pour qu'un tel souhait ne soit pas un vœu pieux, il convient de poursuivre l'effort en faveur de l'amélioration de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, lesquelles souffrent nécessairement du renchérissement des facteurs de production dû à l'explosion de la place financière, alors que leurs concurrents des régions frontalières limitrophes bénéficient d'un effet contraire dû à la crise de leurs industries traditionnelles. La recherche de l'amélioration de la compétitivité nécessitera une politique d'accompagnement de maîtrise des coûts (cf. chapitre IV, point 1 "Une politique économique visant le renforcement de la compétitivité des entreprises et de la structure économique").

#### **43. La protection du milieu naturel**

Les problèmes de l'environnement, les catastrophes naturelles qui ébranlent régulièrement le monde et la reconnaissance que le milieu naturel constitue une pièce maîtresse de notre qualité de vie nous ont appris que la protection de la nature devient une nécessité vitale dont les coûts sont considérables pour la société. Le Conseil Economique et Social constate que la gravité du problème de l'environnement est aujourd'hui pleinement reconnu. Même si les comportements individuels ne permettent pas de résoudre l'ensemble de la question, le Conseil Economique et Social estime que les efforts de sensibilisation et d'éducation des individus doivent être renforcés.

Pour ce qui est des activités de l'économie ouverte, la seule approche possible est celle qui a caractérisé l'action des gouvernements successifs et qui vise à régler les problèmes d'environnement en concertation étroite avec les secteurs concernés. Le corollaire en est 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, laquelle place les différents acteurs économiques devant des contraintes analogues.

#### 44. La politique d'aménagement d'ensemble

Alors qu'à l'étranger un territoire de la taille du Grand-Duché de Luxembourg ne représente qu'une partie d'une région, le Luxembourg se caractérise par une tradition régionale qu'il serait vain de nier. Cependant, l'aménagement du territoire doit être vu comme un ensemble, ce qui nécessite une collaboration étroite et continue entre les autorités nationales et locales, ceci évidemment à l'intérieur des principes de droit qui constituent la base de nos normes. Cette redéfinition des compétences est nécessaire afin que les gouvernants soient à même de répondre dans le délai voulu aux nombreux défis liés entre eux qui viennent d'être esquissés ci-dessus.

Le Conseil Economique et Social est persuadé que son analyse trouve une adhésion dans son ensemble, ce qui n'exclut nullement l'existence de conflits d'intérêts. Tout l'art de gouverner est de surmonter ces contradictions en ne succombant pas aux pressions immédiates. Le Conseil Economique et Social est conscient des difficultés qui seront rencontrées, mais apporte son concours pour que les grands problèmes et les opportunités structureaux soient étudiés et attaqués dans un esprit qui réponde aux intérêts supérieurs de l'ensemble de notre pays.

## 5. LE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE

### 51. Les tendances récentes en matière de protection sociale

#### 511. Les données globales concernant les transferts sociaux

Dans son avis du 18 mars 1988 concernant la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social avait analysé l'évolution des transferts relatifs à la protection sociale pour la période de 1970 à 1986. L'examen des comptes de la protection sociale, actualisés à l'exercice 1987 (voir tableaux en annexe 2), permet de dégager les faits nouveaux suivants, faits qui confirment l'évolution tendancielle telle qu'elle s'est dégagée de l'avis annuel du Conseil Economique et Social de 1988.

- Les dépenses courantes (avant transferts entre gestions) accusent une progression très forte entre 1986 et 1987, augmentant de 55,5 milliards à 59,9 milliards de francs. Cette progression de 6,9% en termes réels est largement supérieure à celle du produit intérieur brut et la part des dépenses courantes de la protection sociale passe de 22,0% à 22,9% de celui-ci, pour se rapprocher de nouveau de son niveau le plus élevé de 24,7% atteint en 1981. Cette augmentation relative est essentiellement imputable aux prestations de maladie qui passent de 5,1% à 5,5% du PIB et aux prestations d'invalidité, de vieillesse et de survie qui passent de 12,7% à 13,2% du PIB entre 1986 et 1987.
- Les recettes courantes, en revanche, se sont maintenues en 1987 au même niveau de 25% du PIB qu'en 1986.
- La tendance à la fiscalisation du financement de la protection sociale se maintient dans la mesure où la part des contributions publiques atteint, en 1987, 37% de l'ensemble des recettes courantes par rapport à 32,5% en 1980 et 34,1% en 1985. Aussi les contributions publiques se chiffrent-elles à 24,1 milliards en 1987 et représentent 9,2% du produit intérieur brut contre 8,2% en 1980 et 1985.
- Le ralentissement de la croissance des dépenses de protection sociale que le Luxembourg a connu au cours de la première moitié des années quatre-vingts, notamment en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations à faible effectif, a pris fin. L'accélération de la croissance des dépenses a été intensifiée par les réformes effectuées en matière de pension des ré-

gimes non contributifs et du régime contributif et par l'absence de mesures tendant à freiner l'évolution débridée des dépenses en matière d'assurance maladie.

## 512. L'assurance pension

Le Conseil Economique et Social constate qu'au cours de la présente période législative, le Gouvernement a pris des mesures qui ont abouti à des augmentations généralisées des pensions, alors que le programme gouvernemental n'avait retenu que des améliorations sélectives ne devant pas modifier la structure générale du niveau de protection garanti. Ces augmentations sont le résultat, d'une part, du relèvement des traitements de fin de carrière de l'ordre de 6% dans le secteur public, relèvement qui s'est répercuté intégralement sur les pensions de retraite et, d'autre part, par la revalorisation linéaire des pensions de 7% dans le régime contributif qui, bien que conçue comme une avance sur les ajustements futurs, risque de se transformer en augmentation structurelle des pensions avec l'ajustement des pensions voté récemment par la Chambre des Députés.

Le groupe salarial attend du Gouvernement que ce relèvement soit transformé en augmentation structurelle des pensions, ceci en vue de l'harmonisation vers le haut des régimes de pensions.

La majorité du Conseil Economique et Social est d'avis que les autorités de l'Etat devraient prendre leur responsabilité en vue de la définition et de la mise en oeuvre d'un régime d'assurance pension qui soit compatible avec la situation et l'évolution économique et démographique du Grand-Duché.

Aussi, en attendant la mise en oeuvre d'un tel régime, le groupe patronal ne saurait cautionner la revendication salariale de transformer la revalorisation linéaire des pensions de 7% en augmentation structurelle.

Les résultats de la politique récemment menée en matière d'assurance pension ont abouti à une accélération de la croissance des dépenses en matière de pensions, croissance qui dépasse nettement celle du produit intérieur brut du pays tel qu'il ressort du tableau ci-après.

Le Conseil Economique et Social n'a pas connaissance d'un autre pays industrialisé qui aurait procédé à des améliorations comparables du niveau de la structure des prestations.



Aussi demande-t-il avec insistance au Gouvernement de faire procéder à une comparaison internationale du niveau des pensions garanti par le régime de pension contributif et par les régimes non contributifs en fonction des salaires et rémunérations. Cette comparaison devrait porter sur les principaux pays membres de la CE et elle devrait permettre de situer le Luxembourg vis-à-vis de ses partenaires.

### DEPENSES COURANTES DES REGIMES DE PENSIONS

Unité: mio de francs

ANNEE	Régime contributif 1)			Régimes non contributifs 2)		
	Montant	En % du PIB	Taux de croissance annuel moyen réel 3)	Montant	En % du PIB	Taux de croissance annuel moyen réel 3)
1970	3.815	6,8%	7,9%	1.561	2,8%	9,8%
1975	7.920	8,3%	6,4%	3.524	3,7%	5,0%
1980	14.619	9,8%	1,8%	6.073	4,1%	1,9%
1985	20.868	8,7%	4,5%	8.676	3,6%	3,6%
1986	22.222	8,8%	5,4%	9.163	3,8%	7,1%
1987	23.660	9,1%	8,5%			
1988	25.724	-	5,6%			
1989	27.841	-				

Source: IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale

- 1) Décompte définitif, compte prévisionnel (1988) et budget interne (1989) du régime contributif.
- 2) Comptes de la protection sociale.
- 3) Déflateur: cote d'application de l'échelle mobile des salaires.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social insiste à nouveau sur sa demande de faire réaliser une analyse actuarielle des régimes non contributifs et de faire établir pour ces régimes des prévisions à moyen et à long terme de l'évolution des pensions, à l'instar de celle existant pour le régime contributif.

### 513. L'assurance maladie-maternité

L'explosion des coûts en matière des soins de santé continue sur sa lancée sans que la moindre mesure de prise en main de cette évolution ne se profile à l'horizon. En ce qui concerne les prestations en nature, le taux de croissance annuel moyen s'élève, entre 1985 et 1988, à 9,4% en termes réels, et, en ce qui concerne les prestations en espèces, à 5,5%. Ces taux sont largement supérieurs au taux de croissance de notre produit intérieur brut.

Aussi n'est-il pas étonnant que les déficits en matière de financement de l'assurance maladie qui avaient diminué grâce aux mesures prises en 1983, apparaissent de nouveau. Suivant les prévisions du budget interne des caisses de maladie, ce déficit atteindra de nouveau, au 31 décembre 1989, 474 millions de francs pour les prestations en nature et 392 millions de francs pour les prestations en espèces, alors que ces déficits ne s'élevaient plus qu'à respectivement 68 millions et 173 millions de francs au 31 décembre 1986.

Année	Prestations en espèces		Prestations en nature		Total		
	Montant	Taux de variation annuel moyen réel	Montant	Taux de variation annuel moyen réel	Montant	En % du PIB	Taux de variation annuel moyen réel
1975	1.315	- 2,6%	3.086	+ 8,7%	4.401	4,6%	+ 5,8%
1980	1.558	2,5%	6.327	+ 3,2%	7.885	5,3%	+ 3,2%
1985	2.298		9.645		11.943	5,0%	
1986	2.494	+ 6,4%	10.636	+ 8,2%	13.943	5,2%	+ 7,8%
1987	2.710	+ 7,6%	11.850	+10,3%	14.561	5,6%	+ 9,8%
1988	2.782	+ 2,4%	13.030	+ 9,7%	15.812	-	+ 8,4%
1989	2.996	+ 5,1%	14.480	+ 8,4%	17.476	-	+ 7,8%

Source: IGSS

Décompte définitif, compte prévisionnel (1988) et budget interne (1989) des caisses de maladie

Cette augmentation du déficit se produit malgré une intervention croissante de l'Etat dans le financement de l'assurance maladie-maternité et notamment au titre de la couverture du déficit engendré par la catégorie des bénéficiaires de pension (1980: 1,5 mia, 1985: 2,4 mia, 1987: 3,3 mia, 1989: 4,6 mia).

En l'absence de mesures concrètes concernant la prise en main de ce secteur important des dépenses sociales et en dépit de l'accroissement de la contribution de l'Etat, cette évolution laisse présager que la solution de facilité, à savoir le relèvement des cotisations de l'assurance maladie, prévaudra de nouveau pour faire face aux déficits croissants. Cette solution de facilité ne saurait être approuvée par le Conseil Economique et Social.

Au-delà de cette constatation, le Conseil Economique et Social salue différentes mesures proposées au niveau des groupes techniques fonctionnant dans le cadre de la table ronde instituée en vue d'endiguer l'explosion des coûts de l'assurance maladie.

Il est plus particulièrement d'avis que l'informatisation plus poussée, permettant de suivre de près l'évolution des prestations des différents fournisseurs de soins de santé, devrait être mise à profit, conjointement avec l'introduction d'une feuille de soins uniformisée et d'un meilleur agencement du carnet radiologique pour limiter les abus tant au niveau des fournisseurs de soins de santé qu'au niveau des assurés.

L'accord intervenu fin 1988 entre l'Union des Caisses de maladie, l'Association des Médecins et Médecins-dentistes et le Collège médical en ce qui concerne la surveillance et le contentieux des conventions signées entre l'Union des Caisses de Maladie d'une part et, les fournisseurs de soins d'autre part, devrait par ailleurs assurer un meilleur respect par les parties contractantes de ces conventions. Aussi le Conseil Economique et Social invite-t-il le Gouvernement à intégrer, dans les meilleurs délais, dans la législation afférente, les dispositions de cet accord (article 308 quater nouveau - CAS).

Le Conseil Economique et Social note avec satisfaction la décision du Gouvernement de mettre à la disposition des Caisses de maladie un premier crédit budgétaire nécessaire pour soumettre la gestion hospitalière à une expertise. Conjointement avec l'introduction de prix différenciés par le biais d'une rémunération plus adaptée aux plateaux techniques et aux services des différentes sections de l'hôpital, une gestion hospitalière plus rigoureuse devrait permettre de freiner l'accroissement inquiétant des frais d'hospitalisation.

Le Conseil Economique et Social constate que l'accroissement du coût de l'assurance maladie résulte pour une part importante de mesures prises par le législateur et par ailleurs trop souvent que partiellement exécutées par le Gouvernement dont les gestionnaires des caisses de maladie ne sauraient être tenus comme responsables. Aussi invite-t-il le Gouvernement à mieux prendre en considération l'impact direct et indirect sur l'assurance maladie d'initiatives prises notamment par les pouvoirs publics.

La démographie médicale en raison de l'accroissement continu de l'offre qui risque encore de s'accélérer dans le contexte de l'achèvement du marché intérieur, constitue un élément potentiel de la dynamique du coût de l'assurance maladie qu'il s'agit de maîtriser.

Aussi le Conseil Economique et Social estime-t-il que sa proposition, faite antérieurement, de négocier les tarifs médicaux dans le cadre d'une enveloppe globale, à mettre à la disposition du corps médical, mérite d'être examiné de façon plus approfondie. Il est en effet d'avis qu'une action efficace sur les différents paramètres de l'offre des prestations médicales, notamment par le biais de mécanismes régulateurs qui incitent les fournisseurs à limiter l'offre, s'impose si l'on veut éviter un dérapage du coût de l'assurance maladie. A cet effet, le Comité central de l'Union des Caisses de maladie devrait être à court terme doté des moyens techniques et humains adéquats par mener à bien les missions lui dévolues par la loi.

## 52. Les problèmes à moyen et à long terme

- Au-delà des répercussions immédiates des récentes mesures en matière d'assurance pension et de l'absence d'initiatives en matière d'assurance maladie, le Conseil Economique et Social voudrait insister sur les problèmes structurels auxquels le Luxembourg sera confronté en matière de protection sociale.

Le constat d'une évolution économique conjoncturelle plutôt favorable ne devrait cependant pas entraver une prise de conscience de ces problèmes structurels qui s'avère d'autant plus nécessaire que notre système de protection sociale devra maîtriser les conséquences, entre autres, de l'évolution démographique et notamment du vieillissement de la population. En effet, l'âge est l'un des principaux éléments qui déterminent la nature et l'étendue des besoins de l'individu au sein de la collectivité et c'est précisément notre système de protection sociale qui prend en charge, de façon collective, une partie importante de ces besoins.

Que le vieillissement de la population soit une caractéristique dominante de l'évolution démographique au Luxembourg, personne n'osera plus le contester. Jamais les taux de fécondité ne sont tombés à un niveau si bas; jamais l'espérance de vie n'a atteint un niveau si élevé.

Selon les prévisions actualisées de l'OCDE pour le Luxembourg, la population âgée de 65 ans et plus est passée de 9,8% de la population totale en 1950 à 13,5% en 1980, pour atteindre 22,4% en 2030. Les prévisions récentes du STATEC aboutissent à des résultats analogues pour l'ensemble des variantes plausibles.

Ainsi, l'indice de dépendance, représentant le rapport entre la population âgée de 60 ans et plus et la population âgée entre 20 et 59 ans, passe de 31,8 en 1987 à un niveau se situant entre 55,3 et 60,4 selon les différentes hypothèses admises.

Il en résulte que la croissance de la population âgée inactive augmentera nettement plus rapidement que la population active.

Quelles en seront les conséquences sur le financement de l'assurance maladie si l'on tient compte du fait que les personnes âgées ont une consommation de soins de santé largement supérieure à celle des personnes actives? Au-delà de l'augmentation intrinsèque du coût de la médecine et de l'augmentation de la consommation des soins par groupe d'âge pour lesquelles il n'est guère possible de faire des extrapolations, il devrait cependant être possible de prévoir le seul effet démographique sur l'évolution des dépenses et le financement de l'assurance maladie.

- En matière d'assurance pension, le phénomène de la maturation des régimes de pension viendra encore renforcer le seul effet du vieillissement global de la population. Il résulte des prévisions à moyen terme effectuées par l'Inspection générale de la Sécurité sociale pour le régime contributif que le rapport entre les prestations et la masse des revenus cotisables aura tendance à croître de 22,5% en 1987 vers 28,6% en l'an 2005. Point n'est besoin de rappeler les prévisions à plus long terme encore qui font état d'un rapport entre prestations et masse des revenus cotisables de l'ordre de 35%\*. Pour les régimes non contributifs, où ce rapport s'établit actuellement aux alentours de 50%, il n'existe toujours pas de prévisions concernant l'évolution future du coût de ces régimes.

Dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de l'année précédente, le Conseil Economique et Social avait déjà abordé les problèmes structurels en matière d'assurance pension constitués par l'augmentation inéluctable du coût de ces régimes et par l'existence de différences trop prononcées dans la protection garantie par les régimes contributifs et non contributifs.

Par ailleurs, le Groupe patronal rappelle que le Conseil Economique et Social avait esquissé certaines orientations possibles permettant d'agir sur cette hausse prévisible des coûts.

---

\* L'augmentation structurelle des pensions de 7% représenterait un coût additionnel de l'ordre de 2,5% des revenus cotisables.

IV

LES LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE

-----

ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE

-----

POUR LA PERIODE 1989-1994

-----



#### IV. LES LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE POUR LA PERIODE 1989-1994

##### 1. UNE POLITIQUE ECONOMIQUE VISANT LE RENFORCEMENT DE LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES ET DE LA STRUCTURE ECONO MIQUE

La performance future des entreprises luxembourgeoises et, partant, la croissance du revenu réel et la création d'emplois seront tributaires du développement de la capacité de notre économie nationale de créer de la valeur ajoutée.

Cette capacité est fonction, premièrement, de la faculté des unités de production de fabriquer et de vendre dans des conditions compétitives sur des marchés exposés à une concurrence accrue et, deuxièmement, de l'aptitude du pays à préserver et à renforcer ses attraits comme lieu d'extension des activités existantes et d'attraction d'activités nouvelles.

Pour les entreprises, la compétitivité, c'est-à-dire l'aptitude d'écouler leur production, est plus que jamais l'objectif primordial.

Ce constat s'applique non seulement aux activités industrielles et à celles des activités de services orientées vers l'extérieur et dépendantes de la demande étrangère pour l'écoulement de leurs produits, mais également à d'autres branches économiques. Il en est ainsi de l'hôtellerie-restauration, activité exportatrice par excellence, en concurrence avec d'autres régions touristiques; du commerce, en concurrence intense, de par la proximité de grandes villes étrangères, avec les régions frontières et des transports confrontés à un processus progressif de déréglementation et d'ouverture des marchés.

Pour ce qui est des activités traditionnellement moins soumises à la pression concurrentielle internationale, l'achèvement du marché intérieur comportera également le risque d'une exposition accrue à la concurrence d'entreprises étrangères.

Assurément, la performance économique de ces activités exposées et concurrencées dépend en premier lieu de la capacité de chaque entreprise et donc de ses acteurs - entrepreneurs et salariés - de rester compétitifs.

Cela exige des investissements judicieux, un renouvellement des produits, une gestion efficiente et une formation continue de la ressource humaine, une recherche inlassable de nouveaux débouchés et une stabilité au sein des entreprises des relations entre partenaires sociaux.

Cela implique également, voire surtout, dans une perspective du long terme, que les entreprises fassent les bons choix stratégiques face aux changements déjà en cours et en train de s'amorcer.

Cependant la gestion et l'organisation efficaces des entreprises ne sont pas une condition suffisante au renforcement de la compétitivité. Ce renforcement dépend dans une mesure non pas moins importante d'un ensemble de facteurs relevant de l'environnement et du milieu, au sens large, dans lequel doivent opérer celles-ci.

Ces facteurs se caractérisent par le fait qu'ils se situent en dehors du champ de décision des entreprises.

Ils tombent, pour une large partie, sous la compétence des pouvoirs publics nationaux à l'exception de ceux qui, déterminés ou façonnés à l'extérieur, se soustraient à toute emprise nationale.

En affectant les fonctions de coûts des entreprises et, partant, respectivement leur compétitivité-coût ou leur compétitivité-prix, les facteurs en question jouent un rôle déterminant.

Par dessus le marché, ils ne se répercutent pas uniquement sur la rentabilité des entreprises existantes et sur leurs possibilités d'extension et d'investissement, mais ils ont également un impact crucial sur les attrait d'un pays comme lieu de localisation d'investissements étrangers.

Dans le sillon, premièrement, de l'accès facilité aux marchés domestiques suite à l'élimination de tout un paquet d'obstacles et d'entraves et, deuxièmement, de la mobilité plus grande des facteurs de production, les choix de localisation des unités de production se feront, plus que par le passé, sur la base d'un arbitrage, au sein des entreprises, entre les différents lieux d'implantation.

Cet arbitrage se fera en fonction, précisément, d'une analyse comparative des environnements nationaux évalués en vertu de leur impact sur les résultats des unités de production.

Les Etats se voient ainsi entraînés dans un jeu partiellement non coopératif d'ajustement de leurs économies nationales et de renforcement de leurs atouts.

Par ce biais, une nouvelle concurrence entre systèmes nationaux se greffe sur celle, déjà renforcée, entre entreprises, le tout parallèlement au processus législatif supranational d'harmonisation et de libéralisation européennes.

Le Luxembourg, pour permettre aux entreprises nationales d'entrer en concurrence à armes égales avec leurs concurrents, condition nécessaire à leur survie et au maintien de l'attractivité du pays en tant que lieu d'implantation d'activités nouvelles, se doit de suivre de près ces changements qui constituent pour lui une donne à laquelle il ne peut, bon gré mal gré, que s'adapter.

Les pouvoirs publics doivent ajuster en conséquence - dans l'intérêt national et en vue de préparer l'échéance 1993 - l'environnement national qui constitue la base opératoire des entreprises.

Si besoin, ils doivent s'efforcer à préserver les atouts-cadres dont dispose le pays, surtout, si ceux-ci risquent d'être mis en cause dans le processus de réalisation du marché intérieur. Ceci est d'autant plus vrai si leur abolition découle de mesures qui ne sont pas une condition préalable à la réalisation du marché unique. Il en est ainsi notamment des propositions sur l'harmonisation de la fiscalité indirecte et de la fiscalité de l'épargne.

Le Luxembourg doit réunir, en permanence, un maximum d'atouts pour assurer une économie diversifiée et compétitive.

Réaliser un environnement-cadre propice à un fonctionnement efficace de la vie économique, élaborer des cadres réglementaires en prenant soin de ne pas les alourdir de dispositions inutiles dont l'observation entraîne des coûts supplémentaires pour les entreprises, alléger - en tenant compte des besoins de financement de l'Etat - les charges fiscales et parafiscales reposant sur les facteurs de production travail et capital, contribuer à la disponibilité quantitative et qualitative desdits

facteurs de production, encourager la recherche-développement, maintenir un climat social serein, voilà quelques-uns des grands axes autour desquels doit s'articuler la politique économique de l'Etat et que le Conseil Economique et Social développera par la suite tout en renvoyant sur ses réflexions relatives aux défis internes analysées au chapitre II et dont la maîtrise s'avère également et, il convient de le souligner à cet endroit, une condition nécessaire au renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

## **11. Les éléments de compétitivité en relation avec le facteur capital**

### **111. La fiscalité des entreprises**

La fiscalité affecte la rentabilité des unités de production et, partant, le degré d'autofinancement et la rémunération du capital, ainsi que l'apport de capital à risque national et étranger.

De ce fait, il existe un lien étroit entre la fiscalité et la capacité d'un pays à maintenir un niveau d'investissement suffisant au renouvellement et à l'extension de son potentiel de production, qu'il s'agisse d'investissements qui s'imposent à des entreprises existantes en vue du maintien de leur compétitivité ou d'investissements nouveaux attirés de l'étranger.

Face à la suppression, au cours de la phase de réalisation du marché unique européen, de bon nombre d'entraves existantes, les degrés de liberté dans les choix de localisation des investissements nouveaux vont augmenter.

Les opérateurs économiques ne tarderont pas à mettre en concurrence les différents systèmes nationaux en général et les régimes fiscaux en particulier dans la mesure où les charges fiscales constituent des éléments-clé de différenciation entre les différents sites européens en concurrence.

On assistera à l'avenir à une concurrence accrue entre pays qui cherchent à modifier leurs régimes fiscaux respectifs pour assurer leur compétitivité. Il n'est dès lors pas étonnant que les réformes fiscales se multiplient notamment dans les Etats membres de la Communauté. La fiscalité sera un élément stratégique majeur de la réussite ou de l'échec de l'économie luxembourgeoise et déterminera si celle-ci saura négocier le tournant 1993 sans dérapage préjudiciable à son avenir économique.

Il s'ensuit, qu'à l'heure actuelle, le Luxembourg ne peut pas se permettre de rester en porte-à-faux vis-à-vis de ses principaux partenaires.

Le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de faire procéder à une étude comparative des charges fiscales et para-fiscales pesant sur les entreprises.

Il y a lieu de rappeler qu'au Luxembourg il existe deux grandes catégories d'impôts pesant sur l'activité économique.

- La première regroupe les impôts sur le revenu, à savoir, d'une part, l'impôt sur le revenu des collectivités s'il s'agit de sociétés de capitaux ou l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'il s'agit d'entreprises individuelles ou de sociétés de personnes, les deux majorés de l'impôt de solidarité et, d'autre part, l'impôt commercial communal sur le bénéfice d'exploitation.
- La deuxième catégorie se compose des impôts sur le capital, c'est-à-dire, de l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation, de l'impôt sur la fortune, de l'impôt foncier, de la taxe d'abonnement et du droit d'apport.

En 1985, le cumul des deux impôts sur le revenu, dans le cas d'une société soumise à l'impôt sur le revenu des collectivités, s'est traduit par un taux effectif d'imposition de 46,4%. En 1989, ce taux effectif va encore atteindre quelque 40,6%, étant entendu que ces chiffres incluent également l'impôt de solidarité.

Si, en outre, l'on tient compte du fait que les impôts sur le capital doivent être prélevés sur les revenus générés par les activités d'une entreprise, ceux-ci, en s'ajoutant à l'impôt sur le revenu, viennent en augmentation de la part relative du prélèvement opéré sur l'assiette des revenus économiques.

Cet alourdissement du prélèvement fiscal sera d'autant plus substantiel que le rendement du capital sera faible. Il s'en suit également, qu'à défaut d'un rendement suffisant, l'impôt sur le capital aboutit à une réduction du stock de capital et, partant, des flux de revenus futurs indispensables pour effectuer les investissements requis.

L'imposition du capital des entreprises peut avoir des incidences lourdes de conséquences sur la rentabilité, incidences qui, le cas échéant, peuvent porter le taux d'imposition global à quelque 50% du revenu imposable.

En matière de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il est toujours vrai que les taux marginaux au Luxembourg restent élevés et rendent, de ce fait, plus onéreuse la venue de main-d'oeuvre étrangère qualifiée à laquelle les entreprises doivent assurer un revenu net compétitif, risquant ainsi de freiner la croissance économique.

Le Conseil Economique et Social reconnaît les efforts entrepris par le Gouvernement en matière de réduction de la charge fiscale.

La majorité du Conseil Economique et Social considère que ceux-ci doivent être poursuivis, compte tenu de l'impératif d'améliorer notre situation relative vis-à-vis de l'étranger.

La marge budgétaire actuelle devrait faciliter le financement de nouveaux allègements qui seraient à inscrire dans le cadre d'une réforme fiscale, comportant à la fois un réaménagement des principes et des structures de la fiscalité ainsi qu'une réduction du poids fiscal supporté tant par les entreprises que par les ménages.

Aussi cette même majorité conclut-elle que cette réforme et la réduction du poids fiscal à propos desquelles le Conseil Economique et Social est saisi pour émettre un avis circonstancié, qui tiendront compte de l'objectif économique qui veut que le niveau plus faible et la structure mieux adaptée de la fiscalité, au lieu de diminuer la masse imposable, peut contribuer non seulement à la sauvegarde, mais également à l'accroissement de la matière imposable, donc de la valeur ajoutée.

Le Groupe salarial, tout en renvoyant à ses réserves formulées à la page 103, souligne qu'il n'est pas en mesure de se prononcer définitivement sur cette proposition.

## **112. L'accès aux sources de financement**

Le Conseil Economique et Social est d'avis que la mise en place d'un cadre fiscal plus propice aux activités économiques per-

mettrait à toutes les entreprises, de la plus petite à la plus grande, et indépendamment de leurs statuts juridiques et de leurs branches d'activité, de rester compétitives.

Une telle politique, poursuivie de façon générale et cohérente, est à préférer à une politique d'extension des aides directes dont le financement entraînerait une augmentation de la pression fiscale et dont l'exécution s'accompagnerait de complications et de coûts administratifs superflus.

En règle générale, il vaut mieux réduire les coûts supportés par les entreprises que de compenser par après les déficiences de rentabilité. Ainsi par exemple des réductions de la charge fiscale peuvent-elles directement être répercutées sur le prix de revient et, partant, sur le prix de vente.

Dans la mesure où l'accroissement du potentiel de production passe par un investissement systématique incorporant notamment les nouvelles technologies, la majorité du Conseil Economique et Social se dit convaincu que l'encouragement des investissements, qu'il s'agisse d'investissements d'établissement, d'extension ou de remplacement, doit s'opérer à travers un allégement du poids fiscal à réaliser par une réduction des taux d'imposition et un aménagement des règles fiscales, plutôt que par des subventions généralisées. Ces dernières devraient être réservées à des aides de premier établissement, des aides à la création d'activités nouvelles, à la recherche - développement ainsi qu'à la poursuite d'objectifs sectoriels ou régionaux bien précis et passagers.

Cette politique contribuerait à renforcer les capacités d'auto-financement des entreprises et, partant, l'investissement, à rendre plus attractif l'apport de capital à risque et à diversifier notre structure de production.

En outre, dans le cadre d'une politique d'amélioration financière, il conviendrait d'assouplir le recours et les procédures des augmentations du capital à risque.

Cet apport prend toute son importance dans la mesure où beaucoup d'entreprises luxembourgeoises se caractérisent par comparaison à leurs concurrents principaux par une taille trop réduite et par une sous-capitalisation notoire, deux désavantages qui joueront d'autant plus que le marché intérieur européen progressera.

Pour le reste, le Conseil Economique et Social estime qu'un rôle complémentaire important revient aux lois-cadres pour l'industrie et pour les classes moyennes ainsi qu'à la SNCI. Le Conseil Economique et Social se félicite du renforcement des moyens propres de la SNCI par une récente décision du Gouvernement.

## **12. Les éléments en relation avec le facteur travail**

Dans le cadre de ses avis annuels sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social a itérativement souligné l'importance du facteur travail pour la croissance de l'emploi et pour le développement des entreprises en mutation continue.

A ce sujet, il faudra prendre en considération les domaines suivants:

- la durée du travail;
- la souplesse dans l'organisation du travail;
- le coût de la main-d'oeuvre;
- le coût parafiscal.

### **121. La durée du travail**

Il y a lieu de rappeler que dans le cadre de son avis sur l'achèvement du marché intérieur, le Conseil Economique et Social avait constaté que la durée annuelle du travail en Europe est inférieure à celle des Etats-Unis et du Japon, ce qui comporte un désavantage pour l'Europe dans ce domaine.

- En ce qui concerne la situation du Luxembourg par rapport à ses partenaires européens, elle est certes plus nuancée que celle de l'Europe dans son ensemble à l'égard des Etats-Unis et du Japon.

Ainsi, si la durée annuelle du travail au Luxembourg est inférieure à celle existant dans certains pays de l'Europe du Sud, de l'Irlande et du Danemark, elle est cependant nettement supérieure à celle de ses principaux partenaires économiques et en particulier de l'Allemagne.



- Quant à l'appréciation de la durée du travail dans le contexte de la compétitivité, le Conseil Economique et Social souligne à nouveau qu'elle doit être nuancée à la lumière de considérations de productivité du travail et du coût unitaire.

#### **122. La souplesse dans l'organisation du travail**

En ce qui concerne la souplesse dans l'organisation du travail, le Conseil Economique et Social rappelle que pour répondre aux fluctuations inévitables de la demande, les entreprises doivent être en mesure de moduler la production et la commercialisation de biens et de services en conséquence. Cela implique inévitablement l'existence d'une marge de manoeuvre dans l'organisation du travail.

L'exigence d'une plus grande souplesse a rendu inéluctable le recours au sein des entreprises à des formes de travail différentes du modèle classique de contrats à horaire fixe et à durée indéterminée.

#### **123. Le coût de la main-d'oeuvre**

Parmi les éléments de coûts qui entrent dans le calcul du prix de revient, le niveau des salaires, leurs mécanismes de fixation ainsi que les charges sociales constituent sans doute des facteurs importants pour la compétitivité des entreprises.

Le Conseil Economique et Social tient à rappeler que deux facteurs qui sont maîtrisables par les partenaires sociaux et par les pouvoirs publics sont les salaires et les charges sociales.

### 1231. Les coûts salariaux

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

- Quant aux mécanismes de fixation des salaires, le Conseil Economique et Social constate que le Luxembourg est le seul pays des CE qui dispose d'une indexation obligatoire et automatique des salaires au coût de la vie.
- . Dans l'avis du Conseil Economique et Social sur l'indexation des rémunérations, pensions et prestations sociales, le groupe patronal a souligné qu'il attache une grande importance à l'introduction d'une certaine flexibilité dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'économie luxembourgeoise.
- . Le groupe salarial, par contre, a exprimé l'avis que l'indexation automatique est un garant de la paix sociale et, partant, un facteur de stabilité économique.

Au-delà de cette divergence d'approche, le Conseil Economique et Social constate que l'esprit et le mode de fonctionnement du modèle luxembourgeois - auquel il est profondément attaché également pour l'avenir - ont permis de surmonter en pratique des positions de principe divergentes.

- L'existence de ce mécanisme se traduit, en période de forte inflation, par une diminution concomitante de la rentabilité des entreprises. Tel serait également le cas si l'harmonisation de la fiscalité indirecte proposée par la Commission devait amener une hausse abrupte des prix à la consommation calculée TVA et accises comprises.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social tient également à rappeler que le maintien d'un équilibre salarial entre le secteur marchand et le secteur non marchand est primordial pour le maintien de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

A cet égard, le Conseil Economique et Social rappelle les développements afférents faits dans son avis annuel de 1988:

"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 cite 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:

"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."

### **1232. Les cotisations sociales**

En ce qui concerne la parafiscalité, il est connu que le mode de financement en vigueur n'assure pas, à terme, le financement de la sécurité sociale.

Si le taux de cotisation global actuellement nécessaire pour garantir l'équilibre financier du régime contributif de l'assurance pension se situe aux alentours de 24% de la masse salariale cotisable, les calculs actuariels publiés en son temps par le Conseil Economique et Social ainsi que par l'Inspection générale

de la sécurité sociale montrent que le taux global de cotisation devrait augmenter à l'avenir pour dépasser, à l'état stationnaire 35% de la masse salariale cotisable, voire plus, dans le cas où les pensions seraient ajustées au-delà de l'évolution des rémunérations réelles.

Le Groupe salarial estime cependant qu'une partie de la marge budgétaire actuelle devrait permettre de contribuer au financement d'une amélioration des régimes de pension contributifs.

Le Conseil Economique et Social ne peut que regretter que le problème en cause tout comme celui de l'évolution des coûts de l'assurance maladie reste toujours sans solution, solution qui doit être recherchée dans le respect de la compétitivité de notre économie nationale.

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.

### **13. Autres éléments de coûts**

#### **131. Le coût de l'énergie**

Les entreprises luxembourgeoises doivent s'approvisionner largement à l'étranger pour couvrir leurs besoins en matières premières, biens de consommation intermédiaire et biens d'équipement. Il est donc difficile voire impossible d'exercer un impact indirect sur la majorité des coûts d'approvisionnements.

Ceci est d'autant plus vrai que le Luxembourg ne peut pas recourir à une politique de taux de change.

Le Conseil Economique et Social souligne qu'eu égard à ces contraintes, il convient de ne pas perdre de vue que le Luxembourg peut, indirectement, influencer le prix d'un élément de consommation intermédiaire, à savoir l'énergie qui, pour certaines activités, constitue un élément important du coût de revient.

Le Conseil Economique et Social a souligné dans son avis sur le marché intérieur que la dépendance énergétique du Luxembourg qui apparaît a priori comme un danger peut cependant finir par être un atout, à condition que le pays sache tirer parti de sa situation géographique centrale et de la flexibilité dont il peut ainsi bénéficier, surtout dans un grand marché intérieur européen pour garantir aux entreprises et aux ménages un prix compétitif pour les uns et économique pour les autres.

Le Grand-Duché a la chance de pouvoir envisager une politique de diversification de son approvisionnement en énergie, entouré qu'il est de trois pays voisins disposant chacun d'un potentiel énergétique non seulement important, mais, en partie, supérieur à leurs besoins.

Evidemment, ceci n'est possible que si le pays est relié, par une infrastructure de transport adéquate, à tous ses voisins. Ceci lui éviterait de subir les conditions que pourrait lui imposer un seul fournisseur possible. Il faudrait, dès lors, étudier pour faire jouer la concurrence entre fournisseurs, dans quelle mesure de nouveaux raccordements aux réseaux voisins de distribution d'électricité et de transport de gaz naturel peuvent s'avérer économiquement rentables.

La mise en oeuvre d'une telle politique est d'ailleurs d'autant plus urgente pour l'énergie électrique dont le prix d'achat pour l'industrie est sensiblement plus élevé au Grand-Duché qu'en Belgique et qu'en France.

### **132. Le cadre réglementaire**

Le Conseil Economique et Social se doit de souligner que le potentiel de croissance de l'économie est également influencé par le cadre réglementaire dans lequel doivent fonctionner les entreprises.

Un tel cadre est indispensable au bon déroulement de la vie économique. Cependant il faut veiller à ne pas le rendre inutilement contraignant pour éviter que la marge de manoeuvre des entreprises obligées de s'y tenir soit inutilement restreinte et qu'elles doivent, de ce fait, supporter directement ou indirectement des coûts dommageables à leur compétitivité.

L'impact de nombreuses règles est certes difficile à quantifier aussi bien ex post qu'ex ante. Ce constat n'enlève toutefois rien à leur incidence très souvent négative sur le développement de l'économie nationale.

C'est ainsi qu'il faut assurer que le projet de réforme de la législation sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, actuellement régis par la loi du 16 avril 1979, ne rende le cadre économique général inutilement rigide.

Il est vrai que le Conseil Economique et Social reste fermement attaché à un environnement sain et qu'il a le souci de voir l'exécutif disposer d'une législation performante qui permette d'éviter la pollution et de prévenir la dégradation de l'environnement naturel.

Il ne faut pas apporter des rigidités nouvelles incompatibles avec l'approche de renforcement de la compétitivité.

Il n'y a pas de pays ou de régions qui ne cherchent à attirer de nouveaux investisseurs. Or, autant, sinon plus que les aides directes et indirectes, ce sont la rapidité et la flexibilité avec lesquelles les projets d'investissement peuvent être autorisés et évacués qui ont souvent fait, par le passé, pencher les décisions d'investissement d'entreprises résidentes ou non résidentes en faveur du site luxembourgeois.

Par ailleurs, il faut maintenir un marché libre des transports et veiller à ce que le libre choix des usagers soit assuré.

Le Conseil Economique et Social considère que le Luxembourg qui dépend pour l'écoulement de plus de 80% de sa production et pour 80% de son approvisionnement de l'étranger - à un moment où la C.E. met en oeuvre une libéralisation du marché des transports - ne peut pas se permettre de recourir à un interventionnisme exagéré en matière des transports. Une meilleure prise en compte des aspects de protection de l'environnement et de sécurité devrait se faire à l'échelle communautaire.

Il ne faut en effet pas perdre de vue que le Luxembourg, en tant que pays principalement exportateur, dépend des marchés étrangers qui le plus souvent sont des marchés acheteurs sur lesquels les clients décident des conditions et des moyens de transport. Dans la mesure où ceux-ci peuvent s'approvisionner facilement auprès d'autres fournisseurs étrangers, les entreprises luxembourgeoises subiront un effritement de leurs parts de marché.

Le renchérissement des coûts de transports, voire la disparition de tout un ensemble de commandes étrangères léseraient gravement les intérêts des usagers et nuiraient à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Le secteur des transports routiers, privé d'une partie de son marché et confronté à une pression concurrentielle accrue au sein du marché unique européen, aurait des difficultés pour survivre comme branche indépendante de notre économie nationale.

Dans le cadre de la libéralisation européenne de ce marché, il est important de disposer à l'échelle communautaire de réglementations sociales harmonisées dont la stricte application dans les pays membres est à la fois nécessaire pour éviter des distorsions de concurrence entre pays et modes de transport ainsi que pour assurer la sécurité.

Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il faut avoir conscience des rigidités coûteuses sur le plan économique de certaines mesures législatives réglementaires et administratives.

Le Conseil Economique et Social voudrait également rappeler que des lois ou règlements ne sauraient guère sortir leurs effets s'il n'est pas possible d'imposer leur application à toutes les parties impliquées aux échanges, problème particulièrement pertinent dans une économie de petit espace où dans la majorité des actes économiques, des agents non résidents sont partis.

De même, dans l'intérêt du maintien de la compétitivité de notre économie, il s'agit de veiller à l'avenir lors de la transposition dans le droit national de directives communautaires de ne pas rendre notre législation nationale plus contraignante que nécessaire.

La récente loi relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux en constitue une illustration. Tandis que la directive laisse aux Etats membres la faculté de ne pas étendre les dispositions contenues dans la directive en matière de responsabilité civile du fait des produits défectueux aux risques liés au développement de nouveaux produits, le Grand-Duché juge utile de ne pas recourir à cette possibilité. Or, ceci pénalisera les entreprises luxembourgeoises qui développent de nou-

veaux produits en leur imposant d'assurer complètement le risque - inévitable et inhérent à tout produit - et est diamétralement opposé à la politique visant à promouvoir l'innovation et le capital à risque.

#### **14. Les autres facteurs influençant la compétitivité des entreprises**

##### **141. La valorisation du capital humain**

Le renforcement de la compétitivité nécessitera de la part des entreprises un effort d'amélioration au niveau des différentes phases de production et de distribution des produits ainsi qu'au niveau de la gestion administrative, technique et financière des unités de production.

Il va de soi que, compte tenu de l'importance de plus en plus déterminante de la ressource humaine à tous les niveaux hiérarchiques et fonctionnels, cet objectif ne saurait être atteint, au sein des entreprises, à défaut d'une meilleure gestion du facteur humain et d'une formation continue adéquate en fonction des besoins nouveaux qui font leur apparition. Il n'est pas moins vrai que cela requiert également une formation plus efficiente au sein de notre système d'éducation et notamment dans le domaine de la formation professionnelle.

Si l'on ajoute aux impératifs du défi 1993 le fait que ces dernières années notre économie a connu, avec l'émergence d'un secteur tertiaire de plus en plus étendu, des modifications de structure notables, on mesure la tâche qui attend notre système d'éducation et de formation, à un moment où, de surcroît, la rapidité de l'évolution technique et économique est telle que le système d'éducation et de formation risque d'être de plus en plus déphasé par rapport aux besoins nouveaux de l'économie.

Dans l'industrie, des professions nouvelles émergent et les professions traditionnelles requièrent des adaptations des contenus de formation suite aux nouvelles techniques dont le rythme de transposition dans les processus de production ne cesse de s'accélérer.



En ce qui concerne le secteur bancaire, celui-ci, tout en étant en expansion, connaît néanmoins une réorientation de son activité vers le "private banking", très intensif en ressources humaines qualifiées.

Cette réorientation, ensemble avec la complexité croissante des activités bancaires et surtout des opérations liées aux produits financiers nouveaux, nécessite des formations plus poussées.

La qualification des jeunes devient de ce fait une variable capitale et l'avenir de l'économie luxembourgeoise dépendra autant des capacités de notre système éducatif que de nos structures dynamiques, deux éléments par ailleurs en interaction.

En vue d'éviter l'apparition d'un chômage structurel, dû à l'inadéquation entre les offres et les demandes d'emploi, un certain nombre de mesures s'impose.

Aussi le Conseil Economique et Social espère-t-il que les réformes en cours de route du secondaire technique et du secondaire classique puissent apporter des solutions aux problèmes évoqués ci-dessus.

Il tient toutefois à souligner que ces deux réformes ne sauraient pourtant porter leurs fruits que moyennant une réorganisation parallèle de l'enseignement primaire.

Un grand nombre des difficultés signalées précédemment dérivent, en effet, en partie des insuffisances constatées au niveau de l'enseignement primaire dont une réforme s'avère également indispensable aux yeux du Conseil Economique et Social.

Il s'y ajoute le problème de l'intégration et de la scolarisation des enfants immigrés, véritable défi auquel l'enseignement en général et plus particulièrement l'enseignement primaire sont confrontés.

Il s'agit de maintenir les jeunes immigrés dans le pays en les intégrant dans le tissu économique et social par une formation adéquate. Il ne faut pas se leurrer. Compte tenu de l'évolution démographique négative, l'avenir du Grand-Duché de Luxembourg dépendra, dans une large mesure des efforts que la communauté luxembourgeoise, et notamment l'enseignement, seront disposés à faire pour aider les jeunes immigrés à obtenir une formation appropriée.

## **142. La recherche-développement**

La recherche-développement joue un rôle essentiel dans l'innovation technologique et le renouveau industriel. Elle contribue à la croissance économique et oriente la structure de production d'un pays davantage vers des secteurs porteurs d'avenir, souvent à plus forte intensité de connaissances.

Par la recherche-développement, un pays, un secteur, une branche ou une entreprise peuvent mieux s'adapter à l'environnement changeant, voire même prendre de l'avance sur les concurrents. La recherche-développement aide donc à renforcer la compétitivité internationale de l'économie.

Le Conseil Economique et Social se doit de rappeler la nécessité, pour les entreprises établies dans un pays à dimension réduite, d'adapter, notamment à une époque caractérisée par l'accélération des mutations dans les structures et par le défi 1993, sa production de biens et de services aux besoins nouveaux générés par les marchés.

A cette fin, un effort assidu de recherche-développement (procédés améliorés ou nouveaux, produits nouveaux, formes de distribution nouvelles) est une des conditions de réussite des entreprises.

Or, comme le Luxembourg, pour des raisons évidentes, ne peut pas disposer d'une structure de recherche-développement comparable à celle d'autres pays, un des moyens les plus prometteurs pour créer un climat d'incitation à la recherche-développement et porteur d'innovation consiste dans l'incitation fiscale sélective qui aboutit à un renforcement de la substance des entreprises pratiquant la recherche-développement.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social ne sous-estime cependant pas l'impact possible de la loi du 9 mars 1987 ayant pour: 1. objet l'organisation de la recherche et du développement technologiques dans le secteur public et 2. le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public.

En effet, il faut souligner la nécessité d'optimiser et de coordonner les moyens publics utilisés en faveur de l'innovation technologique. Une politique claire, simple et cohérente de stimulation de l'innovation s'impose comme le Conseil Economique et Social l'a souligné, par ailleurs, dans son avis sur l'achèvement du marché intérieur.

#### **143. La promotion des exportations**

La structure de l'économie luxembourgeoise - à prédominance de petites et moyennes entreprises - ainsi que l'absence d'un marché intérieur suffisant demandent des efforts très considérables de la part de nos exportateurs pour écouler leur production sur les marchés extérieurs. L'efficacité de la gestion commerciale au niveau de l'entreprise doit être épaulée, entre autres, par les facilités de crédit à l'exportation, par les services des ambassades et des consulats, par la promotion du label "made in Luxembourg", bref, par une politique de présence régulière et de présentation positive de l'économie luxembourgeoise et de ses produits sur les marchés extérieurs.

Pour permettre à nos entreprises de travailler dans des conditions quelque peu comparables à celles dont jouissent leurs concurrents étrangers, les instruments classiques de promotion du commerce extérieur, tels que Ducroire, SNCI, crédits d'Etat à Etat, bonification d'intérêts doivent constamment être adaptés aux évolutions du commerce international.

Si le soutien de notre réseau d'ambassades et de consulats a été particulièrement précieux à ce jour, force est de constater que les moyens dont il dispose sont limités. A l'image de ce que font la plupart des pays concurrents au nôtre, il conviendrait de renforcer notre réseau de conseillers économiques ayant une expérience confirmée des pratiques du commerce international et du secteur exportateur luxembourgeois.

Plus que pour les produits d'ores et déjà implantés sur le marché, c'est surtout la commercialisation de produits nouveaux qui est difficile et onéreuse. Aussi notre politique de promotion devrait-elle accorder une attention accrue à ces produits.

A côté des mécanismes mis en place dans l'intérêt de la "grande" exportation, il s'agit de promouvoir davantage l'exportation de certains produits de consommation se situant dans un créneau de marché bien déterminé. A cette fin, il serait opportun d'installer sur nos principaux axes routiers des pavillons de vente de produits de consommation nationaux contribuant ainsi à la renommée de ces produits à l'étranger.

#### **144. L'environnement social**

Le Conseil Economique et Social n'a jamais méconnu qu'une condition nécessaire à la bonne tenue de l'économie luxembourgeoise, face aux incertitudes et vicissitudes conjoncturelles et structurelles qui l'ont frappé par le passé, a été le climat social serein s'inspirant d'une volonté de consensus sur un partage équitable respectivement des fruits de la croissance ou des sacrifices à consentir.

Il est également convaincu que l'économie et le social, loin de constituer deux finalités opposées, se déterminent mutuellement.

Pratiquer une politique sociale équitable ne signifie toutefois pas faire une politique de redistribution linéaire tous azimuts, mais exige la mise en oeuvre d'une politique ciblée et sélective au profit des plus faibles.

Pratiquer une politique sociale équitable signifie également respecter la contrainte économique. Il s'agit de ne pas redistribuer trop, pour ne pas affecter la rentabilité des entreprises et, partant, leur compétitivité ainsi que le potentiel de croissance à terme et de ne pas redistribuer trop peu pour assurer le climat social serein et le consensus social, atouts non négligeables de l'économie luxembourgeoise.

## **2. UNE POLITIQUE SOCIALE SELECTIVE ET EQUILIBREE**

- La politique de concertation étroite poursuivie au cours des années de crise, a évité une dégradation de la situation sociale dans notre pays. On ne peut pas nier que la gestion des entreprises et les conditions de travail ont été profondément influencées par l'évolution économique de ces dernières années et le seront à l'avenir en raison de la rapidité du progrès technique et de l'accentuation de la concurrence internationale.

Il en découle que l'organisation et les conditions de travail demeurent au centre de l'actualité sociale. L'amélioration de la qualité de vie au lieu de travail reste, notamment dans les pays industrialisés, un véritable enjeu politique et économique.

Nonobstant la croissance de l'emploi global, fait remarquable par rapport à d'autres pays industrialisés, les effets de restructuration, parfois douloureux pour les salariés, ont permis à la plupart des entreprises en difficulté de recouvrer leur compétitivité, notamment par des investissements de rationalisation. Les pouvoirs publics ont joué leur rôle dans ce domaine par une politique d'intervention adéquate.

Le regain de l'activité économique soulève la question d'une distribution équitable engendrée par l'activité économique, ceci dans le cadre des instruments de concertation existants.

- Des négociations entre les partenaires sociaux et le Gouvernement, concernant la suppression des inégalités des prestations sociales, la consolidation financière, ainsi que l'adaptation du système et du mode de financement de la sécurité sociale à l'évolution de l'économie devront être engagées de suite à l'initiative du prochain Gouvernement.

### **21. Le fonds pour l'emploi**

Par la loi du 12 mai 1986 portant création d'un fonds pour l'emploi, le législateur a transformé le fonds de chômage sous la dénomination générique de "fonds pour l'emploi". Le but déclaré

claré était

"de mettre en relief la complémentarité de la protection sociale des chômeurs, de la politique d'adaptation et de valorisation de la main-d'oeuvre et de la politique de gestion du marché du travail dans le contexte global de la politique de l'emploi menée par le Gouvernement" .

Conformément à l'objectif de la loi précitée, le Conseil Economique et Social, invite le Gouvernement à poursuivre une politique active d'emploi, combinée à une politique dynamique de gestion du marché de travail. Une telle politique s'avère indispensable dans un pays caractérisé actuellement par un chômage réduit, mais confronté à un taux très important de main-d'oeuvre étrangère et transfrontalière.

Au-delà, le Conseil Economique et Social estime qu'un pays comme le Luxembourg qui ne dispose pas d'autres matières premières que la qualité de sa main-d'oeuvre, ne peut pas se permettre le luxe de ne pas axer un effort particulier sur toutes les mesures de formation ayant pour but la valorisation de sa seule richesse naturelle.

A cette fin, le Conseil Economique et Social propose:

- d'améliorer la fonction de placement de l'Administration de l'Emploi au moyen notamment de l'informatisation des services de placement et de la mise en place d'une cellule prospective de l'emploi;
- d'améliorer l'outil statistique et de l'utiliser systématiquement dans le cadre de la définition des politiques d'emploi;
- de créer 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.

Le Conseil Economique et Social estime que les possibilités d'action conférées au Gouvernement 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 professionnelles complémentaires et de mesures d'adaptation, de conversion ou de perfectionnement professionnelles, devraient être mises à profit.

Finalement, 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, eu égard à son impact réel sur le marché du travail.

## **22. Les conditions et l'environnement du travail**

- En vue d'éviter des abus, une attention particulière devra également être portée sur les conditions et l'environnement du travail qui forment un tout.
- Dans ce contexte, les volets suivants sont analysés:
  - . la sécurité et l'hygiène du travail;
  - . les nouvelles technologies;
  - . le travail à temps partiel;
  - . l'aménagement du temps de travail.

### **221. La sécurité et l'hygiène du travail**

- Malgré les progrès déjà réalisés au cours des dernières années, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour lutter contre les accidents de travail et les maladies professionnelles. Un effort particulier s'impose afin de maîtriser les nouveaux risques professionnels.

En dehors des risques physiques connus depuis longtemps, il faut renforcer l'action de prévention au niveau des divers facteurs psychosociaux inhérents à l'entreprise qui ne manquent pas d'influencer le bien-être physique et psychologique des travailleurs.

Par ailleurs, il incombe d'éviter un décalage croissant entre, d'une part, les entreprises "de pointe" dont les techniques sophistiquées incorporent normalement un degré de sécurité élevé et, d'autre part, les petites et moyennes entreprises des secteurs traditionnels qui éprouvent de plus grandes difficultés à maîtriser les risques inconnus jusqu'à ce jour.

- L'Etat, notamment à travers l'Inspection du Travail et des Mines, se voit assigner des responsabilités nouvelles en matière de protection et d'hygiène du travail. C'est ainsi que les inspecteurs du travail seront confrontés à la diversification croissante des produits engendrant la sophistication des techniques et, partant, des risques.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social insiste à nouveau sur la mise en place et sur le fonctionnement effectif de l'Institut de sécurité du travail à instituer, sur une base tripartite, et de l'office de contrôle technique de certaines installations dangereuses ou insalubres, prévus par la loi du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du Travail et des Mines.

En ce qui concerne en particulier l'Institut de sécurité du travail, le Conseil Economique et Social, dans son avis du 8 juillet 1975, avait estimé:

"que cet institut devrait plus particulièrement servir d'instrument de documentation, de coordination, d'information et de formation, en mettant à profit les données fournies par l'association d'assurance contre les accidents et l'Inspection du Travail et des Mines;

qu'à cet effet l'Institut de Sécurité du Travail devrait être chargé de l'analyse des rapports et des statistiques d'accidents;

qu'en collaboration étroite avec les instances gouvernementales concernées, les organisations patronales et syndicales, l'Institut de Sécurité du Travail devrait élaborer, sur la base d'études systématiques relatives aux erreurs commises, des propositions et des directives concrètes à l'intention des intéressés;



que cet institut préparerait la mise sur pied d'une organisation susceptible d'assurer, dans les petites et moyennes entreprises, les services rendus dans les grandes entreprises par le personnel du service de sécurité;

qu'enfin, il faudrait mettre à profit la mise à jour des règlements d'exécution de la loi du 4 avril 1974, pour mieux outiller l'Institut de sécurité tripartite et l'office de contrôle technique pour différentes installations dangereuses et insalubres prévues par l'article 31 de cette loi."

- Finalement, le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de faire adopter les conventions internationales du travail de l'OIT, énumérées ci-après:
- . la convention no 148 concernant la protection des travailleurs contre les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail (1977);
- . la convention no 155 concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail (1981).

## **222. Les nouvelles technologies**

- A maintes reprises, le Conseil Economique et Social a pris position à l'égard des mutations économiques dues à l'introduction des nouvelles technologies. Les transformations qui en découlent quant au niveau et à la structure de l'emploi, requièrent:
- . des qualifications différentes et accrues de la population active et, partant, de l'adaptation du système d'enseignement et de formation aux besoins nouveaux;
- . des adaptations de la structure organisationnelle des entreprises;
- . des modifications de l'organisation du travail;
- . des structures adéquates, associant les représentants des travailleurs aux décisions concernant l'introduction de nouvelles technologies.

- L'ampleur des changements à apporter aux niveaux et à la structure des qualifications et des professions est sous-estimée. L'insuffisance de personnel qualifié, notamment dans le domaine de l'électronique, de la conception de logiciels et de l'analyse des systèmes, se fait cruellement sentir. En outre, de nombreuses catégories de personnel qualifié ont un niveau de formation et de qualification inadapté pour les nouvelles tâches qu'elles sont appelées à exécuter ou qu'elles devraient être en mesure d'exécuter.

L'informatisation risque de créer des effets d'aliénation provoqués par la centralisation et le déclassement des postes de travail; des tensions sociales peuvent en être la conséquence.

Des "accords relatifs à l'introduction des techniques nouvelles", ayant pour objet d'humaniser, de manière optimale, l'automatisation et l'informatisation du monde du travail, devraient faire l'objet de négociations entre les partenaires sociaux.

Avec l'informatisation, le travail à temps partiel et le partage du travail ont gagné en importance.

### **223. Le travail à temps partiel**

- Le travail à temps partiel présente, sous certaines conditions, des avantages tant pour l'employeur que pour le salarié.
- . Pour les employeurs, le travail à temps partiel peut avoir des effets positifs sur l'amélioration de la productivité, sur la qualité du travail et sur le taux d'absentéisme.
- . Pour les salariés, le travail à temps partiel permet, le cas échéant, une meilleure organisation de la vie personnelle, professionnelle et familiale. Cet aspect est particulièrement important pour la promotion du travail féminin.

L'option en faveur d'un temps de travail réduit pourrait permettre à certaines catégories de travailleurs de combiner, sur une durée déterminée, une occupation professionnelle et la poursuite d'études.

- Le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à faire adopter le projet de loi relatif au travail volontaire à temps

partiel, déposé en 1983. La réglementation légale devrait prendre en considération les orientations générales ci-après:

- . l'option du travail à temps partiel doit demeurer un choix volontaire;
  - . supprimer les discriminations de droit et de fait que peuvent subir les salariés choisissant le travail à temps partiel par rapport aux travailleurs à plein temps;
  - . offrir prioritairement aux travailleurs à temps partiel la possibilité d'occuper des emplois vacants à plein temps à qualification identique.
- Finalement, une réglementation du travail partiel ne devrait pas négliger l'aspect de sécurité et de santé des travailleurs.

Le groupe salarial insiste à ce que les heures prestées au-delà de la durée conventionnelle de travail soient rémunérées aux taux majorés prévus par la loi.

#### **224. L'aménagement du temps de travail**

Dans le cadre de ce chapitre, le Conseil Economique et Social entend rappeler ses positions en matière d'aménagement du temps de travail.

Les restructurations de l'économie ainsi que la réorganisation des entreprises et l'introduction des nouvelles technologies engendrent des gains de productivité qui, au-delà de l'impact possible à la baisse des prix par le jeu de la concurrence, peuvent avoir des effets sur la rentabilité des entreprises, mais aussi, le cas échéant, sur l'emploi.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social estime qu'une réduction du temps de travail sous toutes ses formes devrait faire l'objet, au niveau des entreprises, des négociations entre partenaires sociaux.

Le groupe salarial préconise l'introduction de la sixième semaine de congés payés ainsi que la réduction du temps de travail à 35 heures, compte tenu des performances et de la compétitivité économiques.

### **23. La cogestion**

Le groupe salarial est d'avis que la législation concernant la participation des travailleurs et de leurs représentants au processus de décision des entreprises et des sociétés, ne répond plus aux problèmes résultant des bouleversements émanant de l'évolution économique, en général, et, au niveau de l'entreprise, suite à l'introduction de nouvelles technologies, et de procédés de production, ainsi qu'à l'organisation du travail en particulier.

Il insiste de ce fait que la réforme de la loi du 6 mai 1974 instituant les comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes soit amorcée dans les plus brefs délais.

### **3. UNE POLITIQUE FINANCIERE AU SERVICE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET SOCIALE**

A l'aube d'une nouvelle législature, le Conseil Economique et Social voudrait cerner de plus près les potentialités, mais également les risques réels que renferment nos finances publiques, ceci afin de dégager les grandes réformes auxquelles il faudra procéder au début des années 90 sous peine de perdre l'avantage tout relatif du bon état de santé actuel.

Pour ce faire, le Conseil s'est basé sur le réexamen approfondi du rôle du secteur public auquel il avait procédé à l'occasion de son dernier avis annuel, quitte à l'actualiser et en donner une présentation bien plus succincte.

#### **31. Les bases de départ**

- L'examen des finances publiques qui figurent au chapitre II amène le Conseil Economique et Social à confirmer que, dans une optique statique, l'état de santé est excellent. Aussi la véritable marge de manoeuvre budgétaire réside-t-elle dans un niveau suffisant des réserves budgétaires et des fonds d'investissement pour amortir, dans un premier temps, les effets d'un éventuel retournement de situation économique qu'il soit généralisé ou limité à une ou plusieurs branches d'activités. Elle se situe encore au niveau de l'élasticité des recettes par rapport à la croissance du PIB qui structurellement est supérieur à 1, ce qui signifie que la croissance des recettes budgétaires est tendanciellement supérieure à la croissance économique. Elle réside enfin dans une capacité de financement intacte qui renforce d'autant la possibilité d'absorption de tels chocs.

Le Conseil Economique et Social insiste cependant sur le fait que cette capacité de réaction est, par la force des choses, limitée dans le temps.

- . Il suffit de se rappeler la rapidité avec laquelle les réserves de haute conjoncture avaient été absorbées au sommet de la crise financière de la sidérurgie pour se rendre compte du caractère passager de cet instrument de réplique.
- . Cette remarque vaut également pour la capacité d'endettement avec la considération complémentaire que le contrat de généra-

tions ne porte pas uniquement sur le mode de financement des infrastructures et équipements publics, mais qu'il englobe encore d'autres domaines tels que les perspectives de financement des prestations sociales pour les générations montantes. Aussi le faible niveau d'endettement public et le recours fort limité à l'emprunt pour financer les investissements se trouvent-ils partiellement justifiés par les perspectives démographiques plutôt moroses et les défis qui en découlent pour les finances publiques, défis dont l'ampleur se trouve être influencée par:

- .. le rythme de croissance économique;
  - .. le développement de la productivité;
  - .. le taux d'activité féminin;
  - .. le recours à la main-d'oeuvre étrangère;
  - .. le niveau de la protection sociale.
- Ce qui plus est, ces atouts tout relatifs doivent être insérés dans le cadre du rétrécissement que la capacité de financement de l'Etat a connu au cours de la législature qui touche à sa fin. Le groupe salarial s'interroge si les réductions des prélèvements fiscaux consentis au cours de ces dernières années ont pris en considération, de manière suffisante, ces défis.

Le groupe patronal estime au contraire que la marge de manoeuvre pour l'adaptation de nos prélèvements fiscaux aux nécessités économiques aurait pu être augmentée de façon sensible si les dépenses publiques avaient été maintenues à l'intérieur de la norme budgétaire.

Certes le rapport relatif entre dépenses publiques et produit intérieur brut a connu un léger recul, mais il faut bien convenir que les années de référence (1988: 35,9%; 1984: 38,0%) se trouvaient encore marquées par des dépenses liées à la restructuration sidérurgique. En tenant compte de ces dépenses qui revêtaient un caractère exceptionnel, la diminution de la part relative de l'Etat perd encore quelque peu en ampleur et nous sommes bien loin des niveaux qui caractérisaient notre situation avant 1974 (25,2%).

C'est dire que des changements structurels sont intervenus et continueront à marquer le poids futur de l'Etat dans le fonctionnement de la vie économique et sociale. Le Conseil Economique et Social reviendra par la suite sur les facteurs explicatifs de ce changement de fond, facteurs qui se trouvent à la base, pour partie du moins, des dépassements réguliers de la norme budgétaire.

A côté de ces facteurs que l'on peut déceler du côté du budget des dépenses, il y a cependant lieu de ne pas passer sous silence les allègements fiscaux substantiels que l'Etat a consenti à partir de 1986 et dont le total cumulé peut être évalué à plus de 12 milliards au titre de l'exercice budgétaire 1989. Dans la mesure où ces allègements ont créé une activité supplémentaire, ils ont également généré, toutes choses étant égales par ailleurs, des recettes fiscales supplémentaires. En net, le déchet est donc moins important que 12 milliards de F.

Cette politique volontariste a permis d'entretenir la relance de la croissance que ce soit à travers la fiscalité de l'entreprise - accroissement des bénéfices après impôt, possibilité d'autofinancement et d'investissement accrus - ou à travers l'imposition des personnes physiques - accroissement des revenus disponibles servant, soit à la consommation, soit à l'investissement opéré par les ménages (logement, etc.).

### **32. Les réformes à entreprendre**

En matière de politique fiscale, le présent Gouvernement a engagé l'évolution dans la bonne direction. Le Conseil Economique et Social aurait préféré que ces mesures d'allègement successives aient été insérées dans le cadre d'une réforme fiscale globale. Ayant à l'esprit les difficultés et les lenteurs inhérentes à une telle réforme, les exemples étrangers en fournissant une preuve indubitable, le Conseil Economique et Social ne voudrait cependant pas ignorer les avantages de l'approche par étapes, retenue par le Gouvernement, plus pragmatique peut-être, mais plus efficace sans doute quant à son impact économique à court terme à condition toutefois que ces mesures soient incorporées par la suite dans une réforme bien réfléchie, réforme qui devra jeter les bases pour les étapes ultérieures sur la voie de l'aménagement et de la modernisation de la fiscalité. Comme il est appelé à développer ses réflexions à ce sujet, le Conseil ne manquera pas d'esquisser par la suite les grands traits d'une réforme fiscale qui pourra être entamée dès le début des années 90 et dont les effets devront se faire sentir avant l'échéance 1992.

Sur le volet des dépenses, les progrès réalisés en vue de certaines réformes structurelles indispensables sont moins évidents. Certes, l'explosion de certaines catégories de dépenses qu'on avait pris l'habitude d'énumérer parmi les grands défis des finances publiques a pu être endiguée. Il en va ainsi notamment de la contribution de notre pays au budget des CE des

transferts opérés au bénéfice des chemins de fer ou encore les transferts de revenus aux communes. Certains de ces redressements sont cependant limités dans le temps et/ou dans son envergure, alors que d'autres défis latents restent en souffrance, notamment dans le domaine de la sécurité sociale.

Le Conseil Economique et Social voudrait passer en revue les réformes qui restent sur le métier et qui devront être engagées au cours de la prochaine législature.

### **321. La maîtrise des dépenses de consommation**

Loin de vouloir raviver le débat, souvent passionné, qui est mené avec une belle régularité au sujet du niveau de rémunération dans la fonction publique, le Conseil Economique et Social voudrait simplement rappeler dans le présent contexte l'indispensable accroissement de la productivité du travail dans le secteur public.

Les éléments qui seraient certainement de nature à contribuer à la maîtrise des dépenses de consommation consisteraient notamment dans:

- une adaptation des structures, des méthodes et des équipements administratifs aux exigences et aux techniques nouvelles;
- une affectation des fonctionnaires, employés et ouvriers, guidée par les besoins réels et s'orientant d'après des considérations de rendement;
- l'introduction de certains principes de la gestion privée.

### **322. L'optimisation des dépenses d'investissement**

Le Conseil Economique et Social voudrait tout d'abord rappeler que la dépense d'investissement public n'est justifiée que si elle crée une plus-value économique ou sociale pour le pays.

Cette approche générale amène le Conseil Economique et Social à proposer un certain nombre de mesures à court terme.

- Dès la première année de législature, le prochain Gouvernement devra arrêter un programme d'investissement pluriannuel, le principe d'un tel programme se trouvant d'ailleurs arrêté par le législateur en 1974 déjà au moment du vote de la loi concernant l'aménagement général du territoire.



- A l'instar de ce qui se fait dans la plupart des autres pays, les programmes d'investissements publics qui sont le fait de différents niveaux d'administration devraient être coordonnés. A cette fin, le Conseil Economique et Social propose la création d'un organisme de concertation permanent regroupant l'Etat et les communes et, éventuellement, d'autres établissements publics.
- Compte tenu de signes manifestes de suréquipement sur le plan de certains équipements collectifs, notamment de ceux créés à l'initiative des collectivités locales, le Conseil Economique et Social estime qu'il est essentiel d'avancer dans la voie de la création de syndicats intercommunaux à vocation multiple, de promouvoir, à travers une collaboration plus étroite, une utilisation plus rationnelle des équipements existants dont la banalisation, de procéder de façon plus systématique au calcul du prix de revient des équipements et services, d'introduire des taxes communales correspondant plus souvent aux coûts véridiques des services rendus.
- Avant d'être entamé, tout projet d'investissement qui dépasserait un coût à déterminer devrait faire l'objet d'une étude utilité-coût préalable, les notions d'utilité et de coût étant à considérer dans un sens large. Ne se limitant pas aux seuls aspects pécuniaires, cette notion comporterait également une évaluation des retombées de l'investissement du point de vue des objectifs visés - économiques, sociaux, culturels, environnementaux, etc. -.
- Concernant les investissements publics productifs, ils devraient être concentrés davantage sur le renforcement du potentiel économique du pays, augmentant par cela-même la substance fiscale et contribuant de la sorte au plein emploi.
- Quant aux investissements publics sociaux, ils devraient être concentrés en premier lieu sur la maîtrise des défis démographiques qui ont trait à la fois au vieillissement de la population et à l'épanouissement de la famille, en relation notamment avec le travail féminin et avec l'éducation de l'enfant.
- Finalement, la gestion des actifs de l'Etat et des communes pourrait être améliorée notamment par la mise sur pied d'une comptabilité patrimoniale ainsi que par l'introduction de la bureautique et de méthodes de gestion informatisées.

**323. La réallocation des ressources à l'intérieur  
du secteur communal**

Chiffres à l'appui, le Conseil Economique et Social avait démontré l'année dernière que l'enveloppe budgétaire à la disposition des communes était suffisante pour financer les dépenses incombant aux autorités locales. C'est la répartition de cette enveloppe entre les communes qui pose un problème et qui se trouve à l'origine de distorsions souvent graves du point de vue de l'allocation optimale des ressources.

Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social ne peut que répéter, qu'à son avis, un régime de 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.

**324. Le ciblage des subventions accordées 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, 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 sélective 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.).

**325. Le financement de la protection sociale**

A la lumière de l'évolution enregistrée en matière de transferts sociaux, - évolution retracée au chapitre III, 5 - 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 à l'avis annuel de 1988 -, 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.
- 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.

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.

A noter toutefois que le problème de la répartition relative entre le financement par voie d'impôts et celui par voie de cotisations, ne saurait être abordé isolément pour une seule branche de la sécurité sociale, mais qu'il doit prendre en compte l'ensemble des branches.

### 326. La réforme fiscale

Si l'ensemble des propositions formulées ci-avant vise à accroître l'efficacité des interventions publiques, l'objectif visé n'est pas une fin en soi. Il devra plutôt 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.

- La réforme fiscale constitue évidemment un instrument de choix à cet égard. Elle devra comporter deux volets:
- . une refonte de la fiscalité des entreprises afin d'améliorer la compétitivité de notre économie - aussi, mais non exclusivement en vue de l'échéance de 1992 - par des mesures bien choisies, partiellement à caractère général, partiellement à caractère particulier.

Le groupe salarial constate que la compétitivité des entreprises a été améliorée notablement par des mesures d'allégement de la fiscalité des dernières années. Il souhaite que tout allégement supplémentaire doive être précédé par une étude concernant l'évolution dynamique des besoins de financement de la collectivité nationale ainsi que d'une comparaison objective concernant la compétitivité internationale de nos entreprises;

- . une modernisation de la fiscalité des ménages tenant compte des changements intervenus tant dans la société - choix de l'unité d'imposition par exemple - que dans les régimes fiscaux appliqués à l'étranger - élargissement de la base d'imposition avec réduction parallèle du taux d'imposition moyen -.
- Dans le contexte du présent avis, le Conseil Economique et Social entend d'ores et déjà lever quelque peu le voile sur le mode de financement qu'il voudra voir appliqué pour la réforme en question.
- . Parmi les modes de financement interne, théoriquement envisageables, le Conseil Economique et Social voudrait écarter d'office l'aggravation du prélèvement social aux fins de financement de la réforme fiscale. Un relèvement des cotisations sociales à cette fin-là serait par ailleurs de nature à contrecarrer les objectifs visés par un allégement du prélèvement global. C'est

le respect de ce même principe qui incite également à la prudence lorsqu'il s'agit de réfléchir à un relèvement des taux de certains impôts indirects. Finalement, le seul mode de financement interne qui, à première vue, semble s'imposer, est celui de l'élargissement de l'assiette de certains impôts directs. Cet élargissement ira de pair avec la réduction envisagée des taux d'imposition correspondants.

- . Du côté des modes de financement budgétaire, et vu la marge budgétaire actuelle, un recours limité à l'endettement ou aux réserves accumulées pourra, le cas échéant, constituer un complément de financement de la réforme fiscale lors de sa phase de démarrage, mais la continuité et, donc, le succès de la réforme, ne pourront être assurés qu'au prix d'un meilleur contrôle des dépenses.

Nous venons de voir qu'une telle réduction sélective des dépenses publiques est possible sans que pour autant le financement à moyen terme des besoins collectifs ne s'en trouve remis en cause. Il importe dès lors de cerner de plus près les besoins collectifs et d'en chiffrer le coût. Les deux opérations - évaluation des besoins collectifs et réforme fiscale - devront être concomitantes.

- Il découle de ce qui précède que la réforme fiscale ne sera dès lors pas réalisée d'un seul jet, mais qu'il s'agira plutôt d'arrêter une orientation globale et de la transposer dans les faits, grâce à un effort permanent qui respecte certaines échéances tant à court qu'à moyen terme.

Une telle approche par étapes présente en outre l'avantage de pouvoir orienter le rythme des mesures nouvelles d'après les rentrées fiscales nouvelles qu'une réforme fiscale bien conçue ne manquera pas d'engendrer. Ce gonflement recherché de la masse imposable constituera de la sorte le moteur de la réforme.

### 33. Les orientations fondamentales

En partant de la situation actuelle et en tenant compte des principales réformes à entreprendre, le Conseil Economique et Social voudrait dégager en guise de conclusion les grandes lignes directrices qui, à son avis, devront marquer la politique financière au cours de la période 1989 - 1994.

- Au moment où il s'agit de préparer l'horizon 1992 et - d'une manière plus générale et abstraction faite de cette date fétiche - d'assurer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise au moment de son entrée dans le grand marché intérieur, il importe que le prélèvement global ne gagne pas en ampleur.
- Compte tenu de cet environnement économique favorable et vu que l'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB est supérieur à l'unité, l'objectif précité qui doit être qualifié de minimaliste requiert un allègement de la fiscalité. Aussi le Conseil Economique et Social n'hésite-t-il pas à qualifier l'indispensable réforme fiscale - à ne pas confondre avec des simples réductions d'impôts - comme un instrument central au service de la politique économique.

La stabilisation du prélèvement global ne requiert non seulement, en période de croissance économique, un allègement du poids fiscal, les autres composantes du prélèvement global restant inchangées, mais encore exige-t-elle une parfaite maîtrise des grands blocs de dépenses publiques.

- Dans le cadre de son analyse des réformes à entreprendre, le Conseil Economique et Social a dégagé tout un paquet de mesures budgétaires qui auraient précisément pour effet cette maîtrise de ces dépenses, sans que l'action publique s'en ressente.

L'application de critères d'efficacité, une meilleure coopération entre administrations, une affectation plus rationnelle des ressources par exemple au sein du secteur communal, une plus grande sélectivité dans les transferts: voilà autant de voies qui mènent au but recherché.

- Une orientation budgétaire qui calque l'augmentation des dépenses publiques au rythme de croissance économique constitue un instrument nécessaire mais insuffisant pour assurer la maîtrise des dépenses publiques. Le Conseil Economique et Social persiste à croire qu'une orientation quantitative par la seule enveloppe budgétaire globale ne suffit pas, le dépassement régulier de la norme fournissant une preuve indubitable de ces insuffisances.
- Les tendances démographiques probables et le phénomène de vieillissement de la population qui en résultera font que, même en l'absence d'améliorations supplémentaires du côté des prestations, la maîtrise du coût social s'avèrera difficile.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il que le Gouvernement arrête, à l'avenir, annuellement ex ante, des taux de croissance volontaristes par type de dépense publique. C'est

seulement à travers cette différenciation des évolutions par catégories de dépenses classées d'après des critères économiques que l'indispensable restructuration du budget pourra se faire sur la base d'objectifs arrêtés à un niveau politique. La marge de manoeuvre ainsi dégagée pourra servir au financement de certaines dépenses dont l'accroissement ne saurait être maintenu en-dessous du taux de croissance économique pour des raisons d'ordre démographique, économique, social ou autre.

- Loin de préconiser une politique d'austérité, le Conseil Economique et Social entend toutefois plaider pour une politique des finances publiques plus offensive, plus courageuse et plus flexible. Dans ce but, le respect des droits acquis ne devra plus être interprété comme l'impossibilité de faire marche arrière sur tel ou tel article de dépense spécifique, mais le maintien de l'indispensable consensus social devra être recherché sur le plan des grands équilibres budgétaires.

De l'avis du Conseil Economique et Social, ce n'est qu'en intégrant le facteur temps, c'est-à-dire en acceptant que l'initiative privée devra disposer de la liberté d'action requise pour faire avancer l'économie du pays et augmenter par cela-même la masse des revenus dont une partie pourra être redistribuée par après à des fins économiques, sociales, culturelles et environnementales que l'avenir du pays pourra être assuré.

Les partenaires sociaux ne pourront que signaler leur disposition à s'engager dans cette voie tant que l'équilibre reste sauvegardé, mais il appartiendra aux responsables politiques de préparer consciencieusement ces restructurations et d'assumer la responsabilité d'une approche courageuse, plus osée peut-être, mais sans doute aussi plus profitable au développement du pays et au bien-être de ses citoyens.



V

SYNTHESE DES DEFIS ET PROBLEMES EN RELATION

-----

AVEC LA DEMOGRAPHIE

-----

## V. SYNTHÈSE DES DEFIS ET PROBLEMES EN RELATION AVEC LA DEMOGRAPHIE

### 1. INTRODUCTION

- L'évolution prévisible de la population du Luxembourg constitue un grave sujet de préoccupation pour le Conseil Economique et Social. En effet, le niveau très faible de la fécondité, d'une part, la lente, mais continue augmentation de l'espérance de vie, d'autre part, vont entraîner un vieillissement inéluctable de la population.

Ce vieillissement entraînera, dans une optique à long terme, des conséquences économiques, sociales et sociétales considérables.

- Le Conseil Economique et Social a pris conscience du fait qu'il est indispensable de procéder à une analyse systématique des répercussions de l'évolution démographique sur les principaux domaines de la vie économique et sociale. Ce n'est qu'à ce prix qu'il sera possible de dégager une politique cohérente et pertinente à moyen et à long terme, embrassant la politique économique, sociale et financière et permettant de relever le défi démographique auquel est confronté notre pays.

Il est évident que cette analyse systématique sera rendue très difficile par les multiples interdépendances et interactions existant entre les différents domaines de la vie sociale et économique, d'une part, et entre ces domaines et la démographie, d'autre part.

Cependant, le Conseil Economique et Social estime que, d'une part, en fonction de la richesse de données sociales et économiques actuellement disponibles et, d'autre part, par la mise en évidence de l'absence d'informations indispensables à la définition d'une politique cohérente, cette approche globale mérite d'être retenue.

Dans cette approche, le Conseil Economique et Social a retenu six grands axes de réflexion selon lesquels on peut aborder les répercussions de l'évolution démographique, sans prétendre, pour autant, à une quelconque exhaustivité. Il s'agit de:

- l'évolution du marché du travail et de l'activité économique;
- les problèmes liés à l'immigration;
- l'éducation et la formation professionnelle;
- la protection sociale;
- l'infrastructure, les services et l'aménagement du territoire;
- les aspects sociétaux.

## 2. L'EVOLUTION DU MARCHE DU TRAVAIL ET DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE

Le premier axe de réflexion s'articule autour du marché du travail et de l'activité économique en général, étant donné que ce domaine se trouve à l'intersection de multiples domaines connexes, tels celui de l'immigration, de l'éducation et de la formation professionnelle, de la sécurité sociale, etc.

Quelles seront les évolutions futures possibles du marché du travail en fonction, notamment:

- de la démographie naturelle de la population active;
- du taux d'activité de la population résidente;
- de la formation des jeunes par le système scolaire;
- de l'évolution des travailleurs frontaliers;
- de l'immigration et de l'émigration;
- de la croissance économique et des évolutions structurelles;
- des potentialités de rationalisation en vertu du progrès technologique?

Une telle analyse devrait se baser sur un examen du marché du travail par branches et secteurs économiques portant sur les dernières années et prenant en compte les modes d'occupation, les structures d'âge, de sexe, de statut et de rémunération (données disponibles en majeure partie auprès des organismes de sécurité sociale), ainsi que les besoins en qualification. Par ailleurs, il faudra tenir compte du comportement face au retrait de la vie active (âge à la retraite, invalidation, retrait des femmes du marché du travail, émigration) des personnes ayant un emploi.

Cette analyse, qui ne saurait avoir qu'un caractère prospectif, devrait permettre de juger de l'adéquation de l'offre de la main-d'oeuvre à la demande, prévoir les goulots d'étranglement périodiques ou constants selon les hypothèses de croissance et de progrès technique réalistes et orienter les choix politiques en matière d'éducation et de formation professionnelle, du développement de l'activité professionnelle féminine et de l'immigration.

Quelles seront les répercussions d'un manque de main-d'oeuvre qualifiée sur la structure des entreprises au regard de leur stratégie d'investissement, de leur compétitivité, du vieillissement de la main-d'oeuvre, de la transmission du savoir, de la structure des rémunérations etc?

### 3. LES PROBLEMES LIES A L'IMMIGRATION

Comme la croissance de la population active ne peut être garantie que par la poursuite de la politique d'immigration ou par un recours accru aux frontaliers, il y a lieu de s'interroger sur toutes les répercussions de l'immigration.

A long terme, l'immigration actuelle, restreinte aux pays d'Europe occidentale, risque de se heurter à des limites dues à la pénurie généralisée de main-d'oeuvre dans les pays industrialisés. Une politique démographique basée sur l'immigration imposera tôt ou tard l'ouverture des frontières pour des personnes en provenance de pays hors CE, ce qui posera alors le problème crucial de l'intégration de personnes provenant d'horizons culturels et sociétaux très différents de ceux de l'Europe occidentale.

Dans une première étape, il s'agira d'analyser les tendances récentes de l'immigration et du comportement des immigrés, notamment par rapport aux pays de provenance, de l'âge d'entrée, de la répartition par secteur économique, de la formation professionnelle acquise, du retour au pays d'origine, de la sédentarité au Luxembourg et de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

Ensuite il faudra déterminer les besoins spécifiques de cette population (éducation, formation professionnelle, logement, culture, etc.), notamment en fonction de la répartition régionale et locale des populations luxembourgeoise et étrangère.

Au-delà des conditions matérielles d'existence se poseront de nombreux problèmes socio-culturels de fond, à savoir:

- les problèmes de capacité et de volonté d'intégration;
- le déséquilibre de l'emploi des langues et conséquences socio-culturelles et éducatives;
- les dangers de xénophobie dans une société "plurinationale", l'origine ethnique risquant de déterminer le rang ou l'appartenance de classe;
- le problème de la participation des "non-nationaux" à la vie publique;
- le problème des croyances.

#### 4. L'EDUCATION ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La baisse de la fécondité et la réduction subséquente tant relative qu'absolue du groupe d'âge des jeunes engendrera, toutes choses étant égales par ailleurs, une réduction du coût de l'éducation et de tout ce qui est directement lié à celle-ci (infrastructure, investissement, entretien, personnel enseignant, transports scolaires, médecine scolaire, etc.).

Au-delà du risque de récupération de cette marge en faveur d'améliorations des conditions du travail du personnel enseignant (réduction des tâches, réduction des effectifs par classe, etc.), la question se pose s'il ne faudra pas affecter une partie de cette marge en vue d'améliorer la qualité de la formation scolaire des jeunes.

Il s'agira d'étudier les conditions d'amélioration de la qualité de la formation scolaire en tenant compte notamment des problèmes posés par l'immigration et par une participation accrue des femmes à la vie active (problèmes linguistiques, journée scolaire continue, cours d'appui, extension du préscolaire).

Au-delà de cette amélioration qualitative, il s'agira de se pencher sur le problème des échecs scolaires et, plus particulièrement, des enfants sortant du système scolaire avec une qualification insuffisante par rapport aux besoins du marché du travail.

En ce qui concerne la formation professionnelle, trois contraintes pèseront, c'est-à-dire:

- le vieillissement de la population active;
- le progrès technique;
- l'immigration.

Ces trois contraintes imposeront un développement et une systématisation de la formation continue tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des entreprises. La formation continue de la main-d'oeuvre devrait devenir une des pierres angulaires d'une politique des ressources humaines clairement définie.

L'immigration pose, en plus, le problème de l'emploi des langues et des exigences linguistiques (langue(s) véhiculaire(s), multilinguisme, langues étrangères autres que les usuelles).

## 5. LA PROTECTION SOCIALE

Les répercussions de l'évolution démographique se traduiront principalement dans les trois branches suivantes de la protection sociale:

- l'assurance pension;
- l'assurance maladie - santé;
- les prestations familiales.

Dans la mesure où les sources de financement de la sécurité sociale sont et resteront liées, en dernier lieu, directement ou indirectement à la formation des revenus primaires, soit par l'intermédiaire des cotisations, soit par l'intermédiaire du prélèvement fiscal, l'évolution du marché du travail et de l'activité économique constituera le facteur prédominant qui influera sur les recettes de toutes les branches de la sécurité sociale.

### 51. L'assurance pension

En matière d'assurance pension, le vieillissement de la population se répercutera directement sur l'équilibre financier des régimes d'assurance pension en raison du fait que les recettes sont liées à la population active, alors que les dépenses sont liées à la population âgée. Tous les scénarios plausibles des projections démographiques font état d'une sensible augmentation des indices de dépendance (rapport entre la population âgée et la population en âge de travailler). Les effets du vieillissement de la population seront encore renforcés par la maturation naturelle des régimes de pension, à savoir que durant les premières cent années de l'existence d'un régime, le nombre de pensionnés et le niveau moyen des pensions ont tendance à croître plus rapidement que, respectivement le nombre de cotisants et le niveau moyen des salaires.

En fonction des hypothèses admises concernant l'évolution de la population active, il s'agira de déterminer l'évolution prévisible des différentes catégories de bénéficiaires de pension, tant dans le régime contributif, que dans les régimes non contributifs, en tenant compte des données biométriques spécifiques aux différentes catégories socio-professionnelles et des tendances récentes en matière d'âge moyen à la retraite. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être réservée au phénomène des assurés latents, à savoir les personnes en activité à l'étranger, mais conservant des droits à pension au Luxembourg.

De même, il s'agira d'analyser l'évolution du niveau des pensions en fonction des carrières d'assurance effectivement réalisées ainsi que le niveau des revenus de remplacement par individu et par ménage, notamment dans le contexte d'une comparaison internationale avec les autres pays industrialisés.

Ces évolutions devront permettre de dégager les besoins de financement futurs en matière d'assurance pension, notamment en fonction des modes de financement possibles (répartition, capitalisation) et des options politiques en matière de niveau des revenus de remplacement, de l'âge à la retraite et des sources de financement avec leurs répartitions respectives.

## **52. L'assurance maladie**

Puisque la consommation des soins de santé augmente directement en fonction de l'âge, le vieillissement de la population et, particulièrement, l'augmentation prévisible du nombre absolu des personnes très âgées, ne manquera pas d'avoir des répercussions incisives sur le coût de la santé. L'analyse de la consommation de soins de santé par sexe, par âge, par statut professionnel, par milieu urbain ou rural, par cycle de vie en fonction du stress et du rythme de travail excessif et selon la nature des soins de santé, sera indispensable pour prévoir l'évolution future de la consommation et notamment les besoins au niveau des fournisseurs de soins de santé (médecins, pharmacies, hôpitaux, laboratoires, etc.).



### 53. Les prestations familiales

Si, a priori, la réduction de la natalité doit engendrer une réduction des dépenses pour prestations familiales et dépenses fiscales pour enfant (réduction des impôts pour charge d'enfant), il y a lieu de réexaminer l'adéquation et l'efficacité des différentes prestations familiales par rapport à des finalités clairement définies: politique nataliste, prise en charge de coûts engendrés par les enfants, insertion de la femme dans la vie professionnelle, récompense de la mère au foyer.

## **6. L'INFRASTRUCTURE, LES SERVICES ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Face à la transformation continue de la pyramide des âges, marquée notamment par la diminution de la proportion des jeunes et, surtout, par l'apparition d'une nouvelle catégorie de personnes très âgées, quels seront les nouveaux besoins au niveau de l'infrastructure et des services?

Les politiques à envisager pour favoriser l'emploi des femmes ou pour stimuler l'immigration nécessiteront-elles des investissements spécifiques dans l'infrastructure ou la création de services nouveaux?

Lors de l'analyse de ces besoins, il ne faudra pas seulement se limiter aux aspects quantitatifs globaux, mais il faudra également tenir compte de l'aspect spatial, dans la mesure où l'évolution de la structure démographique n'est certainement pas homogène pour tout le territoire national. De même, les besoins quantitatifs et qualitatifs en infrastructure de toute nature (logements, logements sociaux, maisons de retraite, foyers, crèches, etc.) ont tendance de diverger d'une région à l'autre. Aussi faudra-t-il intégrer dans cette analyse le comportement migratoire interne de la population. En tant que principal facteur de redistribution géographique de la population, la mobilité résidentielle risque en effet d'aggraver les disparités régionales existantes.

## 7. LES ASPECTS SOCIETAUX

Le vieillissement de la population et l'augmentation de la part de la population étrangère dans celle-ci comportera nécessairement des répercussions sur l'organisation de la société dans son ensemble.

Une population vieillissante qui, d'une part, continue d'exercer une influence positive en ce qui concerne la rationalité du choix découlant de son expérience, risque, d'autre part, d'exercer une influence négative sur les facteurs de croissance: moindre capacité d'innovation et d'esprit d'entreprise. Cette population risque d'être confrontée à une perte de dynamisme dans un environnement marqué par une extraordinaire multiplication du savoir. La minorisation de la jeunesse risque de provoquer l'émigration des éléments les plus dynamiques. On pourra s'attendre à une accentuation des oppositions d'intérêts en fonction des classes d'âge et à un refus croissant du principe de solidarité entre générations. De même, au niveau purement politique, l'influence des générations plus âgées se manifestera au niveau des choix budgétaires et des allocations de ressources.

L'option visant à accroître la population active par l'intégration croissante des femmes dans le marché du travail se répercutera de nouveau sur l'organisation de la vie familiale et constituera, par là même, un nouveau facteur démographique influençant la fécondité.

## 8. LA CONCLUSION

La prise de conscience de l'ampleur des répercussions de l'évolution démographique et l'analyse concrète de ces répercussions devrait permettre la définition d'une politique démographique cohérente pour le Luxembourg\*. Cette politique démographique devra réserver une large part à la politique familiale, afin d'essayer de contrecarrer, du moins à long terme, les tendances de l'évolution démographique actuelle. Une telle politique familiale pourra utilement se baser sur des recherches à effectuer au niveau de l'économie de la famille.

En conclusion, le Conseil Economique et Social s'est limité, dans le cadre du présent avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays, à esquisser et à situer les principaux axes de réflexions suivant lesquels ce problème crucial de la démographie pour notre pays serait à approfondir.

Dans la mesure où le Gouvernement partage les préoccupations du Conseil Economique et Social quant au problème visé, celui-ci invite le Gouvernement à faire entreprendre les études nécessaires afin de voir quelles sont les mesures à prendre et les structures à mettre en place pour faire face à cette évolution.

Le Conseil Economique et Social, quant à lui, se déclare prêt, de préférence par le biais d'une saisine formelle de la part du Gouvernement, à collaborer à l'élaboration d'une telle politique démographique.

---

\* Il est vrai qu'en 1977, le rapport CALOT avait déjà sensibilisé l'opinion publique sur certains problèmes en relation avec notre affaiblissement démographique.

Résultat du vote:

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

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Rolphe Reding

Luxembourg, le 21 mars 1989

A N N E X E S

-----

1. Extrait des projections de la population luxembourgeoise -  
Bulletin du Statec no 7 - 1988.
2. Statistiques relatives à la Sécurité sociale.

[illegible]

## LES VARIANTES ET LEURS HYPOTHESES

Spécification	Variante 1/	Variante 2/	Variante 3/ centrale A	Variante 4/ centrale B	Variante 5/	Variante 6/	Variante plancher	Variante plafond
Fécondité (ICF)	1,45 en 1987 1,30 en 2000	1,45			1,45 en 1987 1,60 en 1995 1,80 en 2010	1,45 en 1987 1,80 en 1995 2,10 en 2010	1,45 en 1987 1,30 en 2000	1,80 en 1995 2,10 en 2000
Mortalité (eo)	Hommes : 70,9 ans en 1987 72,8 ans en 2000 74,1 ans en 2025	Femmes : 77,5 ans en 1987 79,4 ans en 2000 80,7 ans en 2025					Mortalité constante au niveau de 1987	Même évolu- tion que dans les variantes 1 à 6
Migrations (solde annuel)	+1 000	0	+500	+1 000	+500	0	- 500	+1 500
Options / Naturalisations (chiffre annuel)	850	400	600	850	600	400	400	850

Source: STATEC

[illegible]

PROJECTION DES POPULATIONS TOTALE, LUXEMBOURGEOISE ET  
ETRANGERE (1.1.1987 - 1.1.2060)

Année (au 1 <sup>er</sup> janvier)	Variante 1			Variante 2			Variante 3			Variante 4			Variante 5			Variante 6			
	Total	L	E	T	L	E	T	L	E	T	L	E	T	L	E	T	L	E	
								Chiffres absolus											
1987	369 500	272 700	96 800	369 500	272 700	96 800	369 500	272 700	96 800	369 500	272 700	96 800	369 500	272 700	96 800	369 500	272 700	96 800	
2000	380 510	271 340	109 170	369 740	266 920	102 830	377 540	269 710	107 830	383 420	273 250	110 170	383 240	273 470	109 770	381 010	274 430	106 580	
2010	380 150	265 460	114 690	361 840	257 930	103 900	376 430	263 100	113 330	386 790	269 740	117 050	389 920	271 480	118 440	386 600	273 970	112 630	
2020	374 350	258 180	116 170	348 680	247 450	101 230	369 940	255 150	114 780	385 100	265 190	119 910	392 860	269 560	123 300	890 190	274 690	115 500	
2030	362 080	247 750	114 330	330 290	234 420	95 870	358 340	244 630	113 710	378 050	258 130	119 920	394 150	267 260	126 890	395 420	277 210	119 210	
2060	298 220	202 670	95 550	253 080	184 080	69 000	297 010	201 130	95 880	331 370	224 150	107 220	379 310	252 680	126 630	404 120	283 100	121 020	
								en %											
1987		73.80	26.20		73.80	26.20		73.80	26.20		73.80	26.20		73.80	26.20		73.80	26.20	
2000		71.14	28.86		72.19	27.81		71.44	28.56		71.27	28.73		71.36	28.64		72.03	27.97	
2010		69.61	30.39		71.29	28.71		69.89	30.11		69.74	30.26		69.62	30.38		70.87	29.13	
2020		68.97	31.03		70.97	29.03		68.97	31.03		68.86	31.14		68.61	31.39		70.40	29.60	
2030		68.42	31.58		70.97	29.03		68.27	31.73		68.28	31.72		67.81	32.19		70.11	29.89	
2060		67.96	32.04		72.73	27.27		67.72	32.28		67.64	32.36		66.62	33.38		70.05	29.95	

Source: STATEC

TABLEAU 3:

=====

**SOLDES TOTAL, NATUREL ET MIGRATOIRE**  
**(1987 - 2030)**

Variations	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 5	Variante 6
Variation totale	- 7 420	- 39 210	- 11 160	+8 550	+24 650	+25 920
Mouvement naturel	- 50 420	- 39 210	- 32 660	- 34 450	+3 150	+25 920
Mouvement migratoire	+43 000	0	+21 500	+43 000	+21 500	0

Source: STATEC

TABLEAU 4:

=====

**PROJECTION DE LA POPULATION TOTALE PAR**  
**GRAND GROUPE D'AGES**

Année (1 <sup>er</sup> janvier) Variantes	Population totale		Groupes d'âges					
	Chiffres absolus	%	Moins de 20 ans		20 à 59 ans		60 ans et plus	
			Ch. absolus	%	Ch. absolus	%	Ch. absolus	%
1987	369 500	100.0	87 476	23.7	214 069	57.9	67 955	18.4
2000								
Variante 1	380 510	100.0	82 585	21.7	218 756	59.5	79 169	20.8
Variante 2	369 740	100.0	80 809	21.9	211 437	57.2	77 494	21.0
Variante 3	377 540	100.0	82 520	21.9	217 153	57.5	77 862	20.6
Variante 4	383 420	100.0	85 493	22.3	218 756	57.1	79 169	20.6
Variante 5	383 240	100.0	88 228	23.0	217 153	56.7	77 862	20.3
Variante 6	381 010	100.0	92 083	24.2	211 437	55.5	77 494	20.3
2010								
Variante 1	380 150	100.0	72 415	19.0	219 464	57.7	88 268	23.2
Variante 2	361 840	100.0	71 403	19.7	205 720	56.9	84 714	23.4
Variante 3	376 430	100.0	74 737	19.9	216 083	57.4	85 613	22.7
Variante 4	386 790	100.0	78 861	20.4	219 658	56.8	88 268	22.8
Variante 5	389 920	100.0	87 859	22.5	216 444	55.5	85 613	22.0
Variante 6	386 600	100.0	95 349	24.7	206 539	53.4	84 714	21.9
2020								
Variante 1	374 350	100.0	65 175	17.4	207 090	55.3	102 086	27.3
Variante 2	348 680	100.0	63 027	18.1	189 210	54.3	96 445	27.7
Variante 3	369 940	100.0	67 231	18.2	205 113	55.4	97 591	26.4
Variante 4	385 100	100.0	73 063	19.0	209 955	54.3	102 086	26.5
Variante 5	392 860	100.0	84 547	21.5	210 719	53.6	97 591	24.8
Variante 6	390 190	100.0	93 457	24.0	200 291	51.3	96 445	24.7
2030								
Variante 1	362 080	100.0	61 891	17.1	187 111	51.7	113 073	31.2
Variante 2	330 290	100.0	59 320	18.0	165 811	50.2	105 162	31.8
Variante 3	358 340	100.0	64 151	17.9	185 820	51.9	108 373	30.2
Variante 4	378 050	100.0	71 300	18.6	193 681	51.2	113 073	29.9
Variante 5	394 150	100.0	86 637	22.0	199 142	50.5	108 353	27.5
Variante 6	395 420	100.0	100 049	25.3	190 212	48.1	105 156	26.6

Source: STATEC



TABLEAU 5:

=====

**VARIANTES PLANCHER ET PLAFOND - PROJECTION DES**  
**POPULATIONS TOTALE, LUXEMBOURGEOISE**  
**ET ETRANGERE**

Année (1 <sup>er</sup> janvier)	Variante «plancher»			Variante «plafond»		
	Population totale	Population luxembourgeoise	Population étrangère	Population totale	Population luxembourgeoise	Population étrangère
			Chiffres absolus			
1987	369 500	272 700	96 800	369 500	272 700	96 800
2000	355 110	260 280	94 830	403 230	280 870	122 360
2010	334 830	244 630	90 200	429 550	286 350	143 200
2020	311 850	228 740	83 110	455 250	293 870	161 380
2030	285 330	210 530	74 790	484 360	303 590	180 770
			en %			
1987	100,0	73,8	26,2	100,0	73,8	26,2
2000	100,0	73,3	26,7	100,0	69,7	30,3
2010	100,0	73,1	26,9	100,0	66,6	33,4
2020	100,0	73,4	26,6	100,0	64,5	35,5
2030	100,0	73,8	26,2	100,0	62,7	37,3

Source: STATEC

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

	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	52.024	21,7	57.879	24,1
1986	55.498	22,0	63.125	25,0
1987	59.918	22,9	65.255	25,0

Source: IGSS

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

en %

	1970	1975	1980	1985	1986	1987
Cotisations	61,2	61,3	58,4	59,1	56,2	56,6
- ménages	24,8	24,2	23,0	25,6	23,8	23,3
- entreprises	27,3	26,7	24,1	23,0	22,1	22,5
- adm. publiques	9,1	10,4	11,3	10,5	10,3	10,8
Contrib. publiques	29,9	31,1	32,5	34,1	37,1	37,0
Revenus des capit.	8,9	7,6	9,1	6,8	6,7	6,5
Total des recettes courantes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: IGSS

**Evolution des contributions publiques courantes à la  
sécurité sociale**

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	23.437	9,3
1987	24.122	9,2

Source: IGSS

**Répartition fonctionnelle des prestations de  
protection sociale**

**A. Exprimées en % du total**

Prestations	1970	1975	1980	1985	1986	1987
Maladie	17,7	23,1	23,6	23,9	24,2	24,8
Invalidité-infirm.	11,9	10,9	13,1	16,1	15,8	16,0
Accident de trav., maladie profess.	7,1	5,9	4,0	3,9	3,9	3,8
Vieillesse-survie	50,9	50,0	47,8	44,7	44,3	44,1
Maternité-famille- logement	12,1	9,8	9,4	9,2	9,8	9,3
Chôm., placement, orient., mobilité	0,0	0,2	2,0	1,4	1,3	1,4
Divers	0,4	0,1	0,1	0,8	0,7	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: IGSS

B. Exprimées en % du PIB

Prestations	1970	1975	1980	1985	1986	1987
Maladie	2,6	4,5	5,3	5,0	5,1	5,5
Invalidité-infirm.	1,7	2,1	2,9	3,4	3,3	3,5
Accident de trav., maladie profess.	1,0	1,2	0,9	0,8	0,8	0,8
Vieillesse-survie	7,5	9,8	10,7	9,3	9,4	9,7
Maternité-famille- logement	1,8	1,9	2,1	1,9	2,1	2,0
Chôm., placement, orient., mobilité	0,0	0,0	0,4	0,3	0,3	0,3
Divers	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2
Total	14,7	19,6	22,4	20,9	21,1	22,0

Source: IGSS