

I V

LES LIGNES DIRECTRICES D'UNE

POLITIQUE VISANT L'AMELIORATION

DU CADRE DE VIE

IV. LES LIGNES DIRECTRICES D'UNE POLITIQUE VISANT L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE

1. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans sa déclaration du 24 juillet 1989, le Gouvernement affirme vouloir rehausser le rôle de l'aménagement du territoire comme expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique et lui assigner une tâche plus importante en matière de planification socio-économique des régions, de coordination voire d'arbitrage politique.

Ayant procédé dans le cadre de deux avis spécifiques* à l'examen approfondi des orientations devant guider l'action en matière d'aménagement du territoire, le Conseil Economique et Social ne peut évidemment que se féliciter de cette déclaration d'intention de la part du Gouvernement.

L'expérience du passé ayant toutefois démontré que la concrétisation de ces idées pose des problèmes, le Conseil Economique et Social voudrait profiter du présent avis pour rappeler, de façon succincte, en les actualisant, les orientations qu'il souhaite voir conférées à la politique de l'aménagement du territoire. Ce faisant, il entend esquisser une approche cohérente comportant des propositions concrètes dont la formulation devrait être de nature à appuyer, tout en la nuancant et tout en l'approfondissant, l'action envisagée par le Gouvernement.

11. Les principes fondamentaux devant guider la politique de l'aménagement du territoire

Dans des sociétés très développées, l'intervention de l'homme

*cf. - avis du 8 novembre 1977 sur l'aménagement du territoire;
- avis du 8 décembre 1981 relatif à la protection de l'environnement naturel dans le cadre de l'aménagement du territoire.

sur le sol se fait de plus en plus importante et laisse des traces qui modifient chaque jour davantage le territoire. Ceci est vrai également pour les industries et les activités économiques en général qui, notamment en raison du phénomène des économies d'échelle, ont acquis une grande intensité en capital entraînant, d'une part, une croissance énorme des productions physiques et des productivités et provoquant, d'autre part, une exploitation sans précédent des ressources naturelles et une augmentation des nuisances et des déchets qui pèsent sur l'environnement.

Par ailleurs, le progrès économique a permis un développement de la consommation et, par cela-même, une diversification et une multiplication des besoins qui affectent les ressources disponibles davantage encore que la production proprement dite. Cette nouvelle dimension économique et sociale de l'individu a provoqué des besoins énormes en espace et en ressources, notamment en ce qui concerne l'habitat, les déplacements, les grands voyages et les loisirs, tout en accentuant le problème des nuisances et des conséquences négatives sur l'environnement.

Un des principes fondamentaux de l'organisation de notre société et une des explications du progrès économique et social sans précédent que nous connaissons étant le droit de propriété compris comme une des libertés de l'homme, la question de fond qui se pose est de savoir comment réconcilier ce principe élémentaire avec le besoin d'aménager notre territoire selon des règles cohérentes généralement applicables. La réponse à cette contradiction apparente est que le droit de propriété doit être réglementé chaque fois que son exercice porte atteinte à d'autres droits tout aussi fondamentaux, en l'occurrence le droit de propriété d'autrui, l'utilité publique et l'intérêt général dans le sens fort du terme.

L'aménagement du territoire doit dès lors se mouvoir dans ce cadre précis qui délimite son pouvoir de contrainte tout en lui conférant en sus un pouvoir de proposition et de planification qui pourrait être rendu plus opérationnel grâce à des procédures appropriées et des incitations à la hauteur des enjeux.

En 1981, le Conseil Economique et Social avait défini l'aménagement du territoire comme une politique visant l'optimisation de la jouissance humaine, dans un sens assez large, assortie de la prudence nécessaire sauvegardant les ressources naturelles. Le problème d'optimisation impose des choix difficiles et force notre société à fixer des priorités.

- . Il s'agit, tout d'abord, de poser le problème de la répartition de cette jouissance dans le temps. Faut-il opter pour la jouissance présente et, dès lors, écrémer les ressources naturelles ou faut-il ménager ces ressources au profit des générations futures tout en freinant l'hédonisme et l'égoïsme des générations actuelles.
- . Il se pose, ensuite, de nombreux conflits d'intérêts dans l'espace. Le territoire ne pouvant servir, en principe, qu'une seule fonction à la fois, il y a conflit entre les diverses fonctions auxquelles on peut le destiner. Très souvent, ces différentes fonctions touchent des intérêts spécifiques et généralement conflictuels. Aussi faut-il que les décisions soient prises par tous les intéressés matériellement concernés par les problèmes, d'éventuelles compensations équitables devant être trouvées à travers un processus démocratique.
- Deux conséquences découlent directement de ces principes fondamentaux à respecter en matière de politique de l'aménagement du territoire.
- . Il convient de faire les bons choix au niveau décisionnel approprié et d'adopter une approche globale tenant compte de toutes les fonctions, de leur interdépendance et de tous les conflits.
- . Ce faisant, il faut néanmoins éviter que la conscience des interdépendances économiques et sociales et des conflits potentiels ou réels n'engendre un immobilisme politique général. D'où l'importance de la fonction d'arbitrage de l'aménagement du territoire, qui est évidemment grandement facilitée si elle est de la compétence du chef du Gouvernement.

12. L'évaluation de la législation régissant l'aménagement du territoire

C'est à la lumière des deux critères qui se dégagent de l'analyse fondamentale qu'il convient d'examiner la législation actuelle pour en faire ressortir, en cas de besoin, les modifications qui s'imposent.

- Le premier critère réside dans l'importance que revêt le niveau décisionnel du point de vue de la rationalité des choix en matière d'aménagement du territoire. Si la proximité plaide en faveur du niveau communal, c'est-à-dire l'entité territoriale de

base où les règles de jeu démocratiques s'appliquent, l'existence de problèmes intéressants, au même titre, plusieurs communes juxtaposées, voire toute une région, fait que ce niveau de décision ne saurait être absolu et que la recherche de synergies s'impose.

La taille de nos communes n'est pas faite pour diminuer en quoi que ce soit la nécessité de telles synergies. Leur mise en oeuvre ne doit pas nécessairement passer par la fusion des communes. En effet, la création de syndicats communaux, à vocation multiple, basés sur la loi du 29 juillet 1981, suffit bien souvent pour assurer aux citoyens certains services spécifiques prestés dans des conditions d'efficacité satisfaisantes.

Dans certains cas et pour certains équipements et infrastructures donnés, le niveau communal ainsi élargi ne permet cependant pas, ni de préparer, ni de prendre les décisions qui s'imposent. En l'absence de niveaux de décisions régionalisés, il revient dès lors à l'Etat, voire à des institutions transfrontalières et internationales, de définir les bons choix. D'où toute l'importance qu'il convient d'attacher à une intégration verticale proprement articulée et hiérarchisée des différents niveaux décisionnels, ce besoin d'intégration devant également être présent à l'esprit au moment de la définition du cadre opérationnel.

- Ce cadre constitue précisément le deuxième critère qui doit guider la politique de l'aménagement du territoire. Seule une approche d'ensemble, englobant tous les volets, peut éviter les doubles emplois et les incompatibilités, donner aux synergies tous leurs effets et réaliser des économies d'échelle. Car l'optimisation au niveau partiel néglige forcément de nombreux aspects et choix alternatifs qui ne se présentent que sur un plan plus global.
- L'expérience du passé démontre que les insuffisances manifestes qui caractérisent la politique de l'aménagement dès son origine en 1974 s'expliquent à la lumière des deux critères précités.

Du point de vue du niveau décisionnel tout d'abord, la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes avait conféré la compétence en matière d'aménagement local aux autorités communales, le Ministre de

L'Intérieur n'ayant que la faculté d'approuver les projets* d'aménagement communal sans qu'il puisse imposer aux communes une quelconque modification de leur projet. En introduisant une hiérarchisation nette des instruments d'aménagement - tout plan d'aménagement élaboré par le Gouvernement modifiant automatiquement et de plein droit les projets d'aménagement communal visés - la loi de 1974 concernant l'aménagement général du territoire a mis dans les mains du pouvoir central des instruments dont l'application stricte et systématique serait de nature à enlever tout pouvoir décisionnel aux autorités locales.

Si le Conseil Economique et Social partage les réflexions fondamentales qui ont amené le législateur à procéder à ce transfert des compétences, il croit néanmoins qu'un rééquilibrage s'impose dès à présent à la lumière de l'expérience vécue depuis 1974. L'absence de plans d'aménagement global significatifs permet en effet de conclure que les pouvoirs politiques ont été très réticents dans la mise en oeuvre des instruments que la loi leur a conférés.

- L'absence de résultats tangibles s'explique également par le caractère largement inadéquat des instruments dont dispose l'aménagement du territoire. En fait, ces instruments sont de deux ordres:
 - . le programme directeur, instrument de conception, d'analyse et de coordination horizontale entre les différents secteurs de développement, qui ne produit pas d'effets juridiques et dont le contenu est le plus souvent insuffisamment précis pour pouvoir lier les différents ministères et administrations au moment de la définition de leur politique et de leurs projets respectifs;
 - . les plans d'aménagement qui, lorsqu'ils sont déclarés obligatoires, sont opposables aux tiers et, comme ils se substituent aux projets d'aménagement communal, doivent atteindre un degré de précision qui est difficilement conciliable avec le principe de l'optimisation du processus décisionnel.

Malgré certains effets positifs - obligation d'aménager pour les

* Curieusement, la loi de 1937 emploie le terme de "projet" - qui contient des plans - même quand ce projet est légalement arrêté et sort tous ses effets.

communes, réalisation de certains plans partiels axés sur une problématique particulière - (zones industrielles à caractère national, aéroport, Haff Re'mech) - les instruments d'aménagement ont paru insatisfaisants au législateur parce qu'ils ne sont pas opérationnels. Aussi le souci d'une meilleure sauvegarde des ressources naturelles disponibles explique-t-il le vote de deux lois successives dont l'objet vise à endiguer le développement des activités humaines. Si les effets de la loi de 1977 sur les points kilométriques étaient dès le départ destinés à être limités dans le temps, ceux de la loi de 1982 sur la protection de l'environnement naturel continuent à agir en faveur de la protection de la zone verte.

En voulant suppléer la défaillance d'instruments d'aménagement à portée globale par la mise en place d'instruments sectoriels, voire ponctuels, le législateur a certes réussi à assurer, dans une optique du court terme, une meilleure protection des ressources naturelles, mais il a perdu de vue l'objectif de l'optimisation de la jouissance humaine. Or, de l'avis du Conseil Economique et Social, une approche partielle ne peut pas, du moins sur une longue période, réaliser un équilibre satisfaisant entre la protection des ressources naturelles, l'épanouissement de l'individu et le développement des activités qui y sont sous-jacentes.

Le relatif échec de la politique d'aménagement du territoire menée dans le passé semble finalement s'expliquer en partie par l'inadéquation de l'organisation par rapport à la tâche qui lui était assignée. Mission de planification à long terme et à vocation horizontale, celle-ci se heurtait nécessairement à de fortes administrations verticales non habituées à prendre en compte le concept relativement nouveau d'aménagement de l'espace. L'adjonction à une grande échelle de consultants externes - procédure peu utilisée par ailleurs dans l'administration publique - ne permettait souvent pas de réaliser la synthèse entre les deux approches verticale et horizontale.

13. L'harmonisation des législations: révision du processus décisionnel et du cadre opérationnel de l'aménagement du territoire

- L'analyse ci-avant amène le Conseil Economique et Social à conclure que les résultats insatisfaisants obtenus jusqu'à présent sur le plan de l'aménagement général du territoire s'expliquent,

pour l'essentiel, par l'inadéquation du cadre légal. A cet égard, deux aspects méritent d'être révisés en profondeur: le processus décisionnel et le cadre opérationnel de l'aménagement du territoire.

L'approche proposée à cette fin par le Conseil Economique et Social repose sur le respect de certains principes de base qui peuvent être résumés comme suit:

- . l'optimisation de la jouissance humaine, eu égard à la préoccupation de sauvegarde des ressources naturelles, ne saura être atteinte que par le biais d'une approche globale tenant compte de toutes les fonctions, de tous les intérêts et de leurs conflits possibles;
 - . les choix devront être pris sur le niveau décisionnel le plus approprié en fonction de la nature et de la portée des problèmes à résoudre et en application du principe de subsidiarité;
 - . le risque réel d'un immobilisme général ne pourra être évité qu'à condition que les responsabilités politiques soient clairement définies, tant en ce qui concerne le cadre opérationnel qu'en ce qui concerne le processus décisionnel, et qu'il y ait une instance d'arbitrage reconnue dotée de pouvoirs clairement définis.
- De l'avis du Conseil Economique et Social, le respect de ces principes exige que l'on procède à une harmonisation des principales lois régissant l'aménagement du territoire, à savoir:
- . la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes;
 - . la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire;
 - . la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Cette refonte ne devra pas nécessairement porter sur l'ensemble des dispositions contenues dans ces textes de loi.

Si la loi de 1974 devra bien évidemment être reconsidérée dans son entièreté, tel ne sera pas le cas pour les deux autres lois. Cela est tout particulièrement vrai pour celle de 1982 qui a eu, jusqu'à présent, des effets très bénéfiques pour l'environnement naturel et dont la portée ne devra pas être diminuée.

En fait, la seule modification importante à y apporter devrait avoir trait à la notion de zone verte contenue dans l'article 2.

Le Conseil Economique et Social se demande s'il ne serait pas opportun de refondre les parties ainsi délimitées des trois lois actuelles dans un seul texte, ce qui favoriserait sans aucun doute la cohérence de l'ensemble et faciliterait le maniement de cet instrument important aux nombreux utilisateurs.

Dans ce contexte, force est au Conseil Economique et Social de constater que les actuels avant-projets de révision des lois précitées de 1937 et de 1974 concernant respectivement l'aménagement des villes et du territoire, très loin de satisfaire aux conceptions ci-développées, n'améliorent en rien l'insuffisance opérationnelle des instruments y visés. En conséquence, ils ne vont ni réduire l'immobilisme ni empêcher les conflits réels ou potentiels.

- Sur le plan du processus décisionnel, le Conseil Economique et Social propose de définir avec toute la précision nécessaire les responsabilités politiques tant de l'Etat que des communes.

Concernant l'Etat, son intervention se situerait à deux niveaux différents, mais complémentaires.

Il lui reviendrait d'abord de définir les objectifs du développement économique et social du pays pour en arrêter les effets sur la répartition dans le temps et dans l'espace des activités ainsi que des équipements et infrastructures. Ce faisant, il tracerait le cadre général dans lequel il devrait insérer ses propres politiques sectorielles et dont les communes devraient tenir compte pour la mise en oeuvre des options et actions définies à leur niveau.

La traduction de ces objectifs de développement à caractère national, régional ou, pour le moins, supra-communal dans les options à arrêter sur un niveau communal devrait être confiée aux autorités communales. C'est dire que la définition des dispositions obligatoires qui s'imposent aux citoyens relèverait en principe de la compétence des communes, quitte à ce que ces dernières agissent dans le respect des options arrêtées sur le plan national.

C'est ici que se situerait dès lors le deuxième niveau d'intervention de l'Etat. Il aurait la responsabilité de veiller au respect de ses orientations générales et il lui appartiendrait

d'intervenir dans le cas où une commune aurait pris des options contraires à ces orientations. L'intérêt national l'enlèverait sur l'intérêt communal, chaque autorité politique devant assumer ses responsabilités vis-à-vis de ses propres électeurs.

Le Conseil Economique et Social a évidemment connaissance de la difficulté méthodologique et procédurale que présente la traduction de concepts et de finalités en des politiques opérationnelles.

- La mise en oeuvre de ce processus décisionnel modifié ne pourra se faire sans adaptation en profondeur du cadre opérationnel. Afin de ne pas dépasser les limites inhérentes à un examen effectué dans le cadre d'un avis annuel, le Conseil Economique et Social voudrait reprendre autant que faire se peut les instruments d'aménagement existants, quitte à clarifier certaines des notions utilisées.

Les finalités du développement économique et social du pays pourraient continuer à être définies dans le cadre du programme directeur de l'aménagement du territoire (niveau conceptuel).

Le caractère opérationnel de cet instrument d'aménagement devrait cependant être renforcé à plus d'un égard et réalisé notamment au moyen de programmes pluriannuels des investissements publics (Etat, communes, établissements publics).

L'expression spatiale de ce programme directeur devrait faire l'objet d'un instrument nouveau à part, à savoir le plan directeur de l'aménagement du territoire. De la sorte, les différents aspects de l'aménagement du territoire seraient insérés dans un tout, reflété par un programme et par un plan qui tiendraient compte des aspirations et des besoins multiples de la population.

Le plan directeur, qui pourrait utilement être actualisé au début de chaque législature pour tenir compte des options politiques nouvelles, servirait de cadre de réflexion tant aux ministères et administrations de l'Etat qu'aux autorités communales. Vu son degré de précision renforcé, cet instrument d'aménagement serait de nature à pouvoir assumer le rôle de coordination horizontale et verticale qu'on lui attribue.

A l'intérieur de ce cadre général ainsi tracé par l'Etat, il appartiendrait aux autorités communales de procéder, dans un délai à préciser, à une révision de leur projet d'aménagement général

afin de les rendre compatibles avec les options retenues par le plan directeur.

Les projets (qu'on devrait appeler plans) devraient impérativement s'étendre sur l'entièreté du territoire communal - y compris les espaces non réservés à l'urbanisation - et constituer un véritable plan d'occupation du sol, détaillé au maximum, tant dans sa partie écrite que cartographique.

En principe, l'élaboration des instruments d'aménagement opposables aux tiers serait ainsi confiée aux seules autorités communales, soit le niveau d'administration le plus proche du citoyen.

Les projets d'aménagement communal ainsi adaptés seraient soumis pour appréciation au Gouvernement. Dans l'hypothèse où le Gouvernement estimerait qu'un projet ne reflète qu'insuffisamment les options du plan directeur, ou lui serait carrément opposé, il aurait la possibilité d'élaborer lui-même, au frais de la commune concernée, un plan d'aménagement modifiant en tout ou en partie le projet communal. Les responsabilités politiques étant ainsi clairement arrêtées, le Gouvernement serait sans doute amené à n'avoir recours à cette procédure d'exception que dans l'hypothèse où une commune ferait fi d'un intérêt national en raison de considérations purement locales.

Il va de soi que les procédures d'élaboration des programmes, plans et projets d'aménagement devraient être arrêtées de façon à permettre une consultation directe aussi large que possible, soit entre l'Etat et les communes, soit entre les autorités communales et les citoyens. L'approche étant par définition globale, les dispositions actuelles régissant la protection de la zone verte et conférant un droit de veto à un ministre donné n'auraient par ailleurs plus aucune raison d'être. Au niveau central, toutes les décisions seraient prises par le Gouvernement en Conseil.

14. Remarque finale

Le Conseil Economique et Social a parfaitement conscience qu'en abordant les seuls volets du processus décisionnel et du cadre opérationnel, il n'a pas épuisé le sujet de l'aménagement du territoire sous tous ses aspects. S'il tient cependant à insis-

ter, avec tant de vigueur sur le cadre légal, c'est parce qu'il est profondément convaincu que la clé du succès se trouve dans ces indispensables refonte et harmonisation des législations existantes. En l'absence d'une telle révision de fond, toute initiative serait vouée à l'échec.

Aussi le Conseil Economique et Social s'inquiète-t-il du fait que le Gouvernement semble envisager de continuer à axer la politique de l'aménagement du territoire sur la législation et sur les instruments existants. En effet et contrairement à ce qui était stipulé dans le programme du Gouvernement précédent, la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989 ne souffle mot d'une éventuelle réforme législative.

Comme le Gouvernement semble être déterminé à vouloir conférer à l'aménagement du territoire un rôle plus important que par le passé, le Conseil Economique et Social, désireux de voir cette ambition se concrétiser, espère que l'approche esquissée ci-avant sera prise en considération.

Quant à lui, le Conseil Economique et Social est disposé à collaborer à la définition de cette voie par un approfondissement ultérieur des idées développées ci-avant.

2. L'ENVIRONNEMENT ET LA PROTECTION DU MILIEU NATUREL

Dans ses précédents avis annuels, le Conseil Economique et Social n'a pas manqué de se prononcer au sujet de la politique en matière de protection de l'environnement, fût-ce de manière tout à fait succincte.

De même, dans le chapitre ci-avant concernant l'aménagement du territoire, le Conseil Economique et Social a rendu attentif aux répercussions de l'intervention de l'homme sur le sol conduisant à l'augmentation des nuisances et des déchets qui pèsent sur l'environnement.

L'objectif préconisé par le Conseil Economique et Social en matière de politique d'aménagement du territoire était que l'optimisation de la jouissance humaine, eu égard à la préoccupation de la sauvegarde des ressources naturelles, ne saura être atteinte que par le biais d'une approche globale tenant compte de toutes les fonctions, de tous les intérêts et de leurs conflits possibles.

Dans l'avis annuel de 1990, le Conseil Economique et Social voudrait exposer de façon plus concrète et précise son point de vue en la matière, sans toutefois aller dans un détail qui dépasserait le cadre d'un avis annuel. Ce faisant, le Conseil Economique et Social espère avoir rencontré les soucis du Gouvernement qui, par lettre du 7 octobre 1988, a exprimé son intention de saisir le Conseil Economique et Social sur l'intégration de la politique de l'environnement dans les autres politiques.

21. Les principes devant guider la politique de l'environnement

En matière d'environnement, il y a lieu de distinguer l'environnement naturel et l'environnement humain sans oublier toutefois qu'il existe toujours une interaction entre les faits des hommes et la nature. Les réflexions qui suivent sont centrées sur quelques problèmes que l'action des hommes pose dans notre pays à certains éléments naturels essentiels.

- Le Conseil Economique et Social voudrait appuyer d'emblée l'analyse faite par le Gouvernement selon laquelle la préservation de l'équilibre écologique constitue un des défis majeurs qui se présentent actuellement à notre société.

Quel rang de priorité accorder à la protection du milieu naturel? Le Gouvernement a exprimé dans la déclaration inaugurale un principe sage, à savoir que les solutions à apporter aux problèmes d'environnement doivent être définies et intégrées dans une action globale et cohérente tenant également compte des contraintes relatives à d'autres objectifs essentiels, dont celui du maintien de la compétitivité de l'économie que le Gouvernement souhaite poursuivre.

D'après le Conseil Economique et Social, cette action globale et cohérente relève, de par sa nature même, de l'aménagement général du territoire, cadre de référence synthétique des aspirations, finalités et actions conflictuelles, dans lequel la sauvegarde des ressources naturelles fait partie intégrante des choix à faire en matière d'aménagement du territoire.

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social appuie pleinement la volonté du Gouvernement d'oeuvrer en faveur de "la prévention écologique" qui doit l'emporter, dans la mesure du possible, sur "la réparation écologique".

Toutefois, le Conseil Economique et Social ne voudrait pas se lancer, dans le cadre du présent avis, dans une discussion de la thèse qui établit une opposition entre le développement économique, à la fois destructeur de richesses naturelles et générateur de richesses économiques et d'emplois, et les contraintes écologiques demandant une croissance "douce".

- Pour ce qui est des moyens de lutte contre la dégradation de l'environnement, le Conseil Economique et Social préconise l'approche économique visant à internaliser les coûts externes - pollution, bruit, nuisances, ... - causés par les activités de production ou de consommation. Cette approche devra tenir compte à la fois des contraintes d'efficacité économique et des nécessités d'équité et de justice sociale.

22. Les grands thèmes d'actualité de la politique de l'environnement

221. La gestion des déchets

Elle comporte la collecte, le transport, l'entreposage, la destruction voire le recyclage des déchets. Dans la mesure du possible, il s'agit évidemment d'agir préventivement et d'éviter au mieux voire de réduire la production de déchets de toutes sortes.

- Deux problèmes pendants doivent être résolus d'urgence:

- . la gestion des déchets spéciaux au moyen notamment de la création d'un entrepôt spécial (Sondermüll);
- . la gestion des déchets générés par les démolitions et les constructions des bâtisses et d'ouvrages de génie civil (Bauschutt).
Il faudra veiller à ce que la répartition spatiale des dépôts en question permette une protection de l'environnement efficace, tout en ne grevant pas financièrement, de manière exagérée, les entreprises.

Il est, en outre, indéniable qu'une réglementation plus sévère en la matière imposerait des contraintes renforcées aux particuliers.

- La gestion des déchets devrait davantage intégrer le recyclage, qu'il s'agisse des déchets industriels ou des déchets ménagers.

Pour ce qui est des déchets ménagers, le Conseil Economique et Social recommande aux communes d'avoir un recours renforcé à la formule des syndicats intercommunaux, le cas échéant à vocation multiple.

222. La gestion de l'eau

- Le Conseil Economique et Social approuve pleinement l'intention du Gouvernement d'établir, à court terme, un plan global de gestion des eaux. En effet, il importe d'aborder le problème dans sa globalité: d'un côté, l'approvisionnement en eau potable, de l'autre côté, la consommation d'eau potable et, enfin, l'évacuation et le traitement des eaux usées.
- . Il y a lieu de promouvoir toutes les méthodes permettant de réduire la consommation d'eau potable tant au niveau des ménages que de l'industrie, de nombreuses utilisations n'exigeant pas cette qualité d'eau.
- . En ce qui concerne l'approvisionnement, il y a lieu de protéger au maximum les nappes phréatiques, notamment en réglementant, dans les zones sensibles, le recours aux engrais, aux herbicides et aux pesticides.

A cet égard, le Conseil Economique et Social tient à rappeler les réflexions faites dans son analyse sectorielle concernant l'élaboration d'une stratégie apte à concilier les besoins économiques des exploitations agricoles modernes avec les soucis de préserver l'équilibre écologique et de promouvoir le développement rural.

La nécessité de protection vaut aussi pour les eaux de surfaces, notamment celles du barrage d'Esch-sur-Sûre dont l'eutrophisation est constante depuis des années.

Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il serait indiqué d'instituer un Groupe de travail réunissant les milieux intéressés afin d'élaborer rapidement un concept d'avenir devant orienter, entre autres, la politique à suivre en matière d'évacuation des déchets en agriculture.

Dans le même ordre d'idées, il convient également d'encourager les initiatives développées d'ores et déjà par les agriculteurs eux-mêmes pour rechercher des solutions adéquates aux problèmes liés à l'utilisation plus parcimonieuse des engrais, des herbicides et des pesticides.

- Pour ce qui est du traitement des eaux usées, il y aurait lieu de prévoir, le plus rapidement possible, la couverture intégrale du pays en stations d'épuration. La propreté des cours d'eau n'étant pas une question locale, il y aurait lieu d'harmoniser les charges financières imposées aux fournisseurs d'eaux usées.

Il se pose, en outre, le problème important, resté en souffrance jusqu'à présent, de la surveillance et de l'entretien des stations d'épuration et ce pour des raisons qui tiennent probablement autant à la méconnaissance des enjeux environnementaux par les responsables politiques qu'à l'insuffisance des services techniques.

La raison majeure semble cependant résider dans l'embrouillamini qui existe en matière de compétences pour tout ce qui touche à l'économie de l'eau, y compris l'épuration des eaux usées et la gestion des cours d'eau.

Aussi le Conseil Economique et Social est-il d'avis qu'il importe d'accorder l'entièreté des compétences en la matière à une seule instance nationale à l'instar du "Wasserwirtschaftsamt" allemand.

- Dans le contexte plus général d'une politique de la protection de l'environnement et, en particulier, dans celui de l'assainissement et de la protection de nos cours et plans d'eau se pose également la question de la compatibilité du tourisme avec la protection de l'environnement naturel.

Quant à la réponse, le Conseil Economique et Social est moins optimiste que ne l'est le Gouvernement lorsque celui-ci affirme,

sans réserve aucune, que les deux sont compatibles. Le saupoudrage du pays en campings n'augmente certainement pas l'attrait des paysages (pollution visuelle) et il pose avec acuité la question de la pollution des cours d'eau comme l'a montré l'été dernier notamment la Sûre infestée de salmonelles.

Aussi le Conseil Economique et Social soutient-il le Gouvernement dans la promotion d'un tourisme plus qualitatif - qu'il soit appelé culturel, écologique, doux ou actif, peu importe - le plus respectueux possible de nos richesses naturelles et de vocation de notre pays de poumon vert de la grande région.

- Dans le contexte de la gestion de l'eau, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler que la loi de 1906 sur la santé publique prévoit la création de zones de protection des sources d'eau. Malheureusement, cette disposition n'a guère été suivie de mesures d'exécution.
- Le Conseil Economique et Social a conscience que la propreté des cours d'eau luxembourgeois est souvent un problème transfrontalier, du fait que nombre d'entre eux ont leur source à l'étranger et que l'eau est déjà polluée à l'entrée au pays.

Ce dernier aspect ne fait que documenter une fois de plus l'importance des approches et des politiques transfrontalières dans des domaines tels que l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement.

Pour conclure, le Conseil Economique et Social appuie le Gouvernement dans son intention de créer rapidement les instruments nécessaires à une gestion efficace de l'eau et ce dans une conception globale du problème.

223. L'utilisation du sol

Compte tenu de l'exiguïté de notre territoire et de la densité relativement élevée de la population et des activités économiques, une utilisation parcimonieuse du sol s'impose de manière accrue, ceci non seulement pour des raisons de protection de la nature.

La répartition spatiale des fonctions sociales - à savoir: produire, se loger, s'instruire, se détendre, communiquer -, la nécessité de sauvegarder un environnement de qualité et les

carences des plans d'aménagement communaux, notamment en matière des espaces verts, exigent des instruments d'aménagement conférant une vue globale de l'affectation de l'ensemble du territoire national et permettant de la sorte de trancher les conflits d'attribution ou d'occupation. Le cadre opérationnel afférent se trouve être exposé au chapitre IV-13 ci-avant.

224. La lutte contre la pollution de l'air

- En dehors du contexte international, trois sources polluantes peuvent être détectées chez nous:

- . les chauffages;
- . les transports;
- . les émissions industrielles;

- Le Conseil Economique et Social est d'avis que le Gouvernement devrait agir dans toute la mesure du possible dans le sens d'une réduction de ces polluants atmosphériques, soit par des moyens contraignants, soit par des moyens dissuasifs ou incitatifs. A ce sujet, le Conseil Economique et Social accueille favorablement l'intention du Gouvernement d'établir un plan global d'action anti-pollution atmosphérique. Aussi l'invite-t-il à soutenir tous les efforts en vue d'aboutir sur les plans européen et international à des solutions rapides et efficaces.

En ce qui concerne en particulier les industries, le Conseil Economique et Social se demande si les instruments d'incitation à produire d'une façon moins polluante et à produire des produits moins polluants sont suffisants et pertinents.

- Une recherche plus conséquente en direction des énergies renouvelables diminuerait non seulement la pollution d'une façon durable, mais réduirait également notre dépendance énergétique vis-à-vis de l'étranger, et, du coup, le déficit de notre balance commerciale. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social salue les initiatives récentes d'installation de cogénérateurs d'énergie et de chaleur. Aussi le Conseil Economique et Social souhaite-t-il que le Gouvernement accentue son soutien aux efforts de recherche et d'innovation en la matière.

Finalement, une utilisation plus rationnelle de l'énergie irait également dans le sens prédécrit. Une plus grande sensibilisation tant des professionnels que des ménages s'impose.

En attendant, un recours plus systématique au gaz naturel dans les chauffages domestiques et dans l'industrie contribuerait à réduire d'autant la pollution. L'extension du réseau de gaz naturel constitue un effort substantiel en ce sens.

- Il est indéniable que le trafic est un des grands pollueurs qui rend surtout nos villes invivables.

Le pot catalytique et le réglage optimal des moteurs constituent un progrès certain. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social ne peut qu'aviser favorablement l'octroi d'une subvention aux particuliers pour la promotion des véhicules à moteurs moins polluants.

Cependant, pour aboutir à une diminution sensible de la pollution causée par le trafic, il conviendrait d'interdire davantage la circulation des voitures particulières dans les centres urbains et, par conséquent, de développer le transport en commun en le rendant plus attrayant.

Ainsi, dans son avis annuel de 1989, le Conseil Economique et Social avait notamment invité 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 (gaines techniques, tunnels, aménagements de carrefours et 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.

Aussi le Conseil Economique et Social réitère-t-il sa demande afin que des progrès sensibles en la matière, c'est-à-dire assainissement des villes et transports en commun, interviennent rapidement et que les coordinations nécessaires à cet effet soient effectuées dont surtout celle entre l'Etat et la Ville de Luxembourg.

- En ce qui concerne les composés chlorés et bromés, le Conseil Economique et Social se félicite des progrès réalisés récemment sur le plan international et européen et invite le Gouvernement à poursuivre ses efforts en vue d'une réduction de la production nationale des substances en question, que ce soit au niveau de l'industrie ou au niveau des consommateurs.

225. La protection de la flore et de la faune

Les forêts qui dépérissent et les milliers d'espèces animales qui disparaissent à jamais constituent, entre autres, un tribut payé au progrès - prétendu ou réel - économique et technologique.

Au niveau de notre pays, les mesures suivantes sont requises:

- L'établissement d'un réseau interconnecté de réserves naturelles et de biotopes à protéger.

Une première liste de réserves a déjà été publiée sous forme d'un règlement grand-ducal. Un certain nombre d'autres réserves attendant cette même protection, le Conseil Economique et Social incite le Gouvernement à agir avec diligence.

- L'acquisition par la collectivité publique de terrains devant servir de zones tampons entre les zones d'activités économiques (zones industrielles, artisanales et commerciales) et les zones d'habitation, qui sont à grever d'une servitude non aedificandi.

Si le Conseil Economique et Social soutient l'objectif de l'acquisition de terrains en friche par l'Etat et les communes en vue de constituer des réserves naturelles, il se doit cependant de rendre attentif aux problèmes liés à l'entretien et à la gestion efficaces de ces réserves ainsi qu'aux moyens financiers afférents nécessaires à cet effet. Toute décision en la matière doit, dès lors, également tenir compte des moyens matériels et financiers dont disposent les collectivités publiques pour assurer une gestion efficace des terrains ainsi acquis.

- Le contrôle du respect de la liste noire des espèces animales en voie de disparition établie par la convention de Washington.

Comme les fourrures des animaux protégés continuent à garnir les vitrines de nos magasins et à être vendues, le Conseil Economique et Social recommande au Gouvernement de renforcer son contrôle en matière d'importation et de commerce international des fourrures en question.

- La valorisation des parcs naturels.

Un des premiers instruments de protection et d'aménagement de l'environnement naturel ont été les parcs naturels. Dans l'optique d'un tourisme plus qualitatif et plus écologique, une ap-

proche plus positive et plus dynamique à leur égard est certainement de mise. En effet, il ne suffit pas de conférer l'appellation de parc naturel à une portion de territoire - ni de créer de tels parcs à tort et à travers - sans s'en occuper, sans le valoriser et le gérer constamment par la suite.

Ainsi, il s'agit plutôt d'insérer la création de parcs naturels dans une politique de développement dynamique favorisant celles des activités compatibles avec la finalité première de la protection de l'environnement naturel.

- Le retrait des terres arables, l'extensification et la reconversion de la production agricole.

Sans vouloir juger l'opportunité de cette politique communautaire transposée, par la suite, dans le droit national*, le Conseil Economique et Social estime que le Gouvernement est tenu de faire de son mieux pour atteindre les objectifs visés.

Vu la possibilité de conférer aux terres retirées plusieurs destinations et vu que le bénéficiaire des aides accordées à cet effet peut être obligé à assurer l'entretien des surfaces retirées en vue de protéger l'environnement et les ressources naturelles (articles 4 et 5 du règlement grand-ducal), le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il y a lieu de veiller à ce que ce programme de retrait s'insère harmonieusement dans le cadre d'une politique de maintien de l'équilibre écologique et de la qualité environnementale.

23. Les moyens d'action

L'environnement naturel ne se régénérera pas tout seul, ni avec la vitesse voulue, et la conscience environnementale ne se formera, ni ne se développera toute seule non plus. Dans ce contexte, il y a lieu de reconnaître les efforts accomplis depuis des

* - Loi du 12 avril 1989 ayant pour objet d'encourager le retrait des terres arables, l'extensification et la reconversion de la production agricole.

- Règlement grand-ducal du 24 avril 1989 portant institution d'un régime d'aides destiné à encourager le retrait des terres arables.

années par le mouvement associatif et certaines instances publiques.

Néanmoins, il faut désormais une politique conséquente qui nécessite:

- des moyens étatiques et communaux;
- l'information;
- la formation;
- la recherche;
- le cadre légal;
- l'approche économique;
- l'approche démocratique consensuelle;
- l'objectivation du débat.

231. Les moyens étatiques et communaux

Dans ce domaine, le Conseil Economique et Social pense à l'Administration de l'Environnement, à l'Administration des Eaux et Forêts et aux services techniques des communes ou des syndicats intercommunaux, le cas échéant.

A l'heure qu'il est, les services en question souffrent généralement d'un manque de compétences techniques et scientifiques orientées spécifiquement sur les problèmes de l'environnement, qu'il s'agisse de la prévention ou de la réparation.

Par conséquent, le Conseil Economique et Social recommande au Gouvernement de créer les structures permettant de coordonner l'activité aux différents niveaux mentionnés ci-avant. Dans ce contexte, il ne suffit pas de renforcer les structures et les moyens d'action du Ministère de l'Environnement, mais de mettre sur pied un système d'action intégré comprenant tous les niveaux de responsabilité, système à doter des moyens indispensables en hommes et en équipements pour faire un travail efficace.

232. L'information

L'action informative, même redondante s'il le faut, est d'une importance toute première afin de motiver les citoyens actuellement encore trop insensibles aux problèmes de l'environnement. Il s'y ajoute que les personnes, de plus en plus nombreuses, à avoir conscience de l'importance de la préservation de notre milieu naturel ignorent, par ailleurs, comment y contribuer de manière concrète. L'action devra donc être doublement ciblée: une fois sur la prise de conscience et, une autre fois, sur le con-

seil pratique pour le comportement quotidien.

Si beaucoup a déjà été fait, beaucoup reste à faire, surtout au niveau de la vulgarisation, tant auprès des enfants et des jeunes qu'auprès des adultes.

Ainsi, le Conseil Economique et Social estime que dans l'optique d'une école centrée davantage sur la vie en société et ses problèmes, la dimension écologique devrait trouver entrée dans les programmes scolaires. Quant à l'action de sensibilisation et d'information en dehors des structures scolaires, elle doit être organisée de façon à toucher un maximum de personnes, ce qui suppose un mélange judicieux de supports, de langues et de langages.

233. La formation

On parle aujourd'hui de sciences de l'environnement ou d'économie de l'environnement comme on parlait il y a quelques décennies des sciences et de l'économie de l'espace.

Aussi le Conseil Economique et Social demande-t-il au Ministre de l'Education nationale de réfléchir, ensemble notamment avec les Chambres professionnelles concernées, à l'établissement de nouvelles monographies professionnelles et de formations y relatives en relation avec l'environnement. A priori, tous les niveaux de l'enseignement technique sont susceptibles d'être concernés.

234. La recherche

L'économie de l'environnement - environnement au sens large de cadre de vie - est, d'ores et déjà, un des secteurs porteurs d'avenir, du moins en ce qui concerne l'économie internationale, les engagements de réparation et de reconstitution se chiffrant déjà par milliers de milliards de FL.

Comme il s'agit d'un domaine nouveau, la recherche y a toute son importance. Aussi le Conseil Economique et Social est-il d'avis qu'il convient d'associer plus étroitement nos centres de recherche publics à la politique de l'environnement et de favoriser, à cet effet, leur collaboration avec des unités de recherches à l'étranger.

235. Le cadre légal

Plus que d'autres actions humaines voire politiques, celles qui ont trait à l'environnement requièrent des contraintes positives ou négatives clairement articulées et connues par tous ceux que la chose concerne.

Il importe donc d'échaffauder un véritable droit de l'environnement cohérent et coordonné et facilement accessible sous la forme d'un véritable code et non d'une simple compilation des textes légaux. L'intention du Gouvernement d'actualiser la "Déclaration d'intention générale" concernant l'environnement naturel du 24 août 1981 constitue un élément utile en la matière.

236. L'approche économique

- La démarche préconisée par le Conseil Economique et Social visant l'internalisation des coûts externes pourrait se concrétiser par une combinaison judicieuse de trois instruments complémentaires:
 - . la prescription réglementaire, par exemple de normes d'émission, de rejet ou de nuisance;
 - . la mise en oeuvre d'incitations financières publiques destinées à favoriser l'application de techniques nouvelles de contrôle, de réduction voire de prévention des nuisances. Le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à préciser ses intentions relatives à l'instauration d'un régime d'aide en faveur des investissements de protection de l'environnement;
 - . enfin, le recours à des moyens dissuasifs fiscaux - impôt ou "cotisation" écologiques - en fonction de l'importance des nuisances relatives causées par rapport aux possibilités technologiques existantes et dans le respect des normes, de façon à induire des mesures de protection préventives. Le produit de ces mesures fiscales ou parafiscales pourrait être utilement mis en rapport avec les coûts de prévention ou de réparation des dommages écologiques causés.
- Il est entendu qu'en matière d'application du principe de l'internalisation des coûts externes, le Grand-Duché ne pourra faire abstraction des mesures qui seront d'application sur le plan communautaire et international, eu égard notamment aux contrain-

tes de compétitivité de notre économie.

Le Conseil Economique et Social voudrait, dès lors, appuyer le Gouvernement dans sa volonté de plaider, au niveau européen, pour l'application de normes écologiques de haut niveau.

237. L'approche démocratique/consensuelle

Les contraintes précitées doivent être acceptées le plus largement possible par ceux qu'elles contraignent. Cela signifie que les normes et les politiques doivent être élaborées le plus démocratiquement possible et dans une optique consensuelle, sans qu'une telle approche puisse toutefois diluer la responsabilité politique des hommes et des institutions.

En conséquence et de l'avis du Conseil Economique et Social, il serait utile de prévoir une structure permanente de concertation et de préparation des processus décisionnels politiques en matière de politique de l'environnement. Celle-ci devrait être représentative des intérêts en jeu, dont ceux des entreprises, des travailleurs, des consommateurs et des associations écologiques représentatives.

238. L'objectivation du débat

Depuis longtemps les économistes ont essayé d'objectiver le débat économique par l'élaboration d'une kyrielle d'indicateurs économiques. Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'un effort semblable du côté de l'écologie serait une bonne chose puisqu'il devrait aider à décriper le débat politique en la matière et inciter à la réflexion et à la rigueur méthodologiques.

Dans ce contexte, il recommande au Gouvernement de suivre de près le projet de l'office statistique de la RFA visant à établir un PIB "écologique" qui intègre dans la comptabilité nationale classique les contributions de la nature aux activités économiques et les effets exercés par les activités de production et de consommation sur l'environnement naturel.

3. LES INFRASTRUCTURES ECONOMIQUES ET SOCIALES

31. Les infrastructures économiques

311. Les infrastructures d'accueil industriel

Dans sa déclaration du 24 juillet 1989, le Gouvernement s'est proposé de poursuivre une politique active de développement et de diversification en faveur du renforcement du tissu économique du pays.

En particulier, le Gouvernement entend adopter une approche dynamique au profit tout autant du développement des firmes indigènes que de l'attraction d'entreprises nouvelles.

Le Conseil Economique et Social se félicite de cette approche marquant la continuité de la politique en faveur de structures économiques et industrielles équilibrées et performantes. Il enregistre avec satisfaction les succès récents du Gouvernement en matière d'implantation d'entreprises nouvelles notamment dans le sud du pays.

Cependant, ces décisions d'implantation d'importantes unités de fabrication nouvelles font aussi apparaître les limites du pays sur le plan des infrastructures d'accueil industriel, limites qui permettent une approche plus sélective en matière de politique de diversification.

3111. Les zones industrielles

- Un triple constat s'impose:

- . Les limites se situent notamment au niveau de la disponibilité effective de réserves de terrains industriels aménagés et ayant une contenance élevée.
- . Dans les zones industrielles à caractère national, des surfaces de taille petite et moyenne sont en général disponibles en quantité suffisante.

Cependant, une pénurie de terrains industriels de ce type peut être constatée dans l'une ou l'autre région à développer et ne disposant pas d'infrastructure nationale. Cette pénurie est d'autant plus préoccupante qu'une série d'entreprises traditionnelles dans ces régions sont susceptibles d'être confrontées à

des difficultés structurelles.

Sous réserve des considérations développées par la suite et tout en tenant compte des besoins de développement des exploitations agricoles, la création de zones industrielles à une échelle régionale constitue, aux yeux du Conseil Economique et Social, une solution adéquate valable.

- . Enfin, l'utilisation de terrains à vocation industrielle, désignés comme tel dans le cadre de l'aménagement du territoire, est souvent limitée pour des raisons ayant trait aux caractéristiques topographiques ou géologiques desdits terrains, à la protection de l'environnement naturel ou à la qualité de la vie. Cela vaut notamment pour la réaffectation de friches ou de sites industriels situés à l'intérieur ou à proximité immédiate de zones d'habitation et donc peu adéquates pour accueillir de nouvelles activités industrielles.
- Compte tenu de ce triple constat, le Conseil Economique et Social estime qu'il y a lieu de porter une attention accrue à la concordance des objectifs et ambitions du Gouvernement en matière de diversification et d'implantation d'entreprises industrielles nouvelles, d'une part, et l'existence d'infrastructures d'accueil adéquates à prévoir dans le cadre ordonné de l'aménagement du territoire, d'autre part.

Dans ce contexte, la récente décision du Gouvernement de réserver et d'aménager une surface appropriée à proximité de la station de contrôle de satellites à Betzdorf, aux fins d'y implanter des activités en rapport direct avec les compétences et les capacités liées à l'exploitation de ladite station de contrôle, cadre avantageusement avec les objectifs de développement du secteur audiovisuel.

- Au delà de la pénurie de terrains industriels dans l'optique de l'implantation d'entreprises nouvelles, le Conseil Economique et Social voudrait également relever les difficultés croissantes qu'éprouvent des entreprises traditionnelles à trouver des terrains de réimplantation adéquats pour faire face à leur croissance. Cela vaut en particulier pour des entreprises situées dans des zones d'habitation à l'intérieur des localités.

Les communes ont un rôle essentiel à jouer dans ce contexte, cela d'autant plus que les sites libérés par ces entreprises pourraient recevoir une affectation nouvelle, compatible avec les exigences de la protection de l'environnement et de la qualité

de la vie.

Afin d'éviter une prolifération incontrôlée de nouvelles zones d'activités communales, susceptibles d'apporter une solution aux problèmes de réimplantation prédécrits, le Conseil Economique et Social estime qu'il y a lieu de procéder, dans le cadre de l'aménagement du territoire et dans la mesure du possible, à la mise en oeuvre d'infrastructures intercommunales.

3112. Les autres infrastructures d'accueil

- La question des infrastructures d'accueil ne se limite toutefois pas à la seule disponibilité, en surface et qualité suffisantes, de terrains et zones industriels aménagés et équipés.

Dans la mesure où notamment l'implantation d'entreprises étrangères comportera, du moins pour la phase de construction et de démarrage des installations, la présence d'équipes dirigeantes et de techniciens ainsi que de leurs familles en provenance de l'étranger, il est essentiel de disposer de capacités de logements et d'infrastructures scolaires à la mesure des attentes.

A cet égard, le Conseil Economique et Social insiste sur la nécessité urgente de trouver une réponse adéquate aux besoins de scolarisation des enfants des ressortissants étrangers résidant au Luxembourg pour une période déterminée. Une telle réponse renforcera non seulement la crédibilité et l'efficacité de la politique de diversification économique, mais elle sera également dans l'intérêt d'une scolarisation ordonnée des enfants concernés.

Dans ce contexte, il importe de mettre en oeuvre rapidement la récente décision du Gouvernement de faire construire un campus scolaire international.

- Enfin, le Conseil Economique et Social estime que dans l'optique de la réalisation du marché intérieur, les questions ayant trait aux aspects quantitatifs et qualitatifs des infrastructures d'accueil des entreprises revêtent une importance comparable à celle des infrastructures de transport, de communication et d'approvisionnement en énergie ou encore des conditions et facilités financières offertes aux nouvelles entreprises.

312. La recherche et le développement de technologies nouvelles

- A l'instar des infrastructures d'accueil industriel ou des infrastructures de transport, de communication ou d'approvisionnement en énergie, la recherche-développement technologique joue un rôle essentiel dans l'innovation et la diversification industrielle.
- . Au niveau de l'entreprise, l'effort de recherche-développement contribue de façon déterminante à l'augmentation de la productivité et au renouvellement de la gamme de produits ou de services dans un environnement économique international caractérisé par une concurrence accrue et par des besoins nouveaux.
- . Sur le plan de l'économie nationale, la technologie et le niveau global du stock disponible de savoir et de savoir-faire sont d'autant plus des facteurs déterminants de la croissance économique qu'un pays est avancé industriellement et que le facteur travail est rare.
- . Enfin, sur le plan structurel, la recherche-développement technologique oriente la structure de production et le renouveau industriel.
- Dans cette triple optique micro-économique, macro-économique et structurelle, le Conseil Economique et Social constate que des efforts importants ont été réalisés au cours des dernières années par une série d'entreprises industrielles.
- . Un accompagnement public conséquent de ces efforts a pu être assuré à la faveur des dispositions de la loi-cadre d'expansion économique du 14 mai 1986 et de la loi du 9 mars 1987 ayant pour objet:
 - .. l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public;
 - .. le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public.
- . Le Conseil Economique et Social note en particulier les importants moyens financiers mis en oeuvre par les pouvoirs publics depuis quelques années pour contribuer au financement des pro-

jets de R&D des entreprises et pour mettre en place une infrastructure de R&D et de transfert de technologie publique par le biais des centres de recherche publics.

- . Le Conseil Economique et Social voudrait cependant souligner que l'efficacité de la politique en faveur de la R&D ne peut pas simplement se mesurer par le niveau des moyens financiers mis en oeuvre, mais doit également tenir compte des nécessités et des contraintes spécifiques des acteurs de l'innovation technologique, à savoir les entreprises.

Une politique claire et simple, caractérisée par une coordination optimale des moyens publics mis en oeuvre, s'impose en l'occurrence, comme le Conseil Economique et Social l'a souligné, par ailleurs, dans son avis annuel précédent et dans celui sur l'achèvement du marché intérieur.

- . Le Conseil Economique et Social voudrait aussi rappeler que, pour des raisons évidentes, le Luxembourg ne peut pas disposer d'infrastructures de R&D comparables à celle d'autres pays. Dans la mesure où les entreprises, en raison de la complexité et des coûts croissants de la R&D, devront de plus en plus recourir à des sources externes de connaissances, la coopération technologique internationale sera d'une importance grandissante.

Dans ce contexte, les nombreux programmes communautaires ou multilatéraux de coopération technologique, tels que ESPRIT, BRIT/EURAM, EUROTECNET, ou encore l'initiative EUREKA, semblent rencontrer l'intérêt croissant des entreprises luxembourgeoises.

Le Conseil Economique et Social se félicite de l'intention du Gouvernement, exprimée dans sa déclaration du 24 juillet 1989, d'encourager la coopération internationale dans le domaine de la R&D. Il invite le Gouvernement à préciser ses intentions et les moyens qu'il compte mettre en oeuvre en la matière.

- . Parallèlement à l'encouragement de la coopération technologique internationale, il faudra également veiller au développement des infrastructures de R&D et de transfert de technologies nationales, étant entendu que ces infrastructures devront être à la mesure des besoins et nécessités des entreprises tout en tenant compte des intérêts à long terme et des limites financières du pays.

313. Les transports et les communications

- Dans le présent avis, le Conseil Economique et Social se confiera essentiellement aux répercussions qu'entraîne pour le pays la future politique communautaire des transports.

La politique commune des transports, instituée par les articles 3 et 74 du traité CEE, commence à prendre des formes plus concrètes après l'arrêt de la Cour de Justice du 22 mai 1985 constatant que le Conseil des Ministres n'avait pas rempli les obligations découlant, à cet égard, du Traité de Rome.

La rapidité avec laquelle les changements se dessinent - compte tenu de leur impact prévisible sur notre pays - amène le Conseil Economique et Social à analyser brièvement les quelques propositions communautaires afférentes.

- Le 4 décembre 1989, les Etats membres de la CE ont consenti à franchir une première étape en direction du droit de cabotage dans le secteur des transports routiers en adoptant, à la majorité qualifiée (la RFA et la Grèce ont voté contre) un arrangement en vertu duquel 15.000 autorisations de cabotage valables pour 2 mois seront distribuées à partir du 1er juillet 1990.

Cette décision du Conseil des Ministres doit être considérée comme une étape importante dans l'achèvement du marché européen des transports sur routes.

Le Grand-Duché de Luxembourg ne peut que saluer cette décision, en raison du fait que le cabotage permettra au transporteur luxembourgeois d'accroître son marché et, partant, sa rentabilité. En effet, les avantages que tirent les entreprises de transport du cabotage sont inversement proportionnels à la taille du pays.

Les déplacements à vide - coût considérable pour les entreprises luxembourgeoises, étant donné qu'en 1982 par exemple, 38% des véhicules-km ont été effectués à vide - diminueront considérablement suite à l'introduction du cabotage.

- . Le marché unique des transports sur route comporte la suppression des contrôles aux frontières. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social regrette que l'accord de Schengen n'ait pas

été signé et il invite le Gouvernement à oeuvrer en vue de la suppression de ces contrôles qui coûtent chaque année 400 à 800 millions d'Ecus à l'industrie européenne du transport.

La concurrence accrue résultant du marché unique ne devrait pas poser de problèmes aux transporteurs routiers nationaux, le Luxembourg ayant depuis toujours défendu une politique libérale en matière de transports.

Toutefois des dangers subsistent.

- . Ainsi, la Commission considère comme une des conditions essentielles à la réalisation d'un marché unique dans le secteur des transports la suppression des frontières fiscales au moyen notamment de l'harmonisation des droits d'accise et de la TVA, harmonisation qui se traduirait obligatoirement au Grand-Duché de Luxembourg par un relèvement de ces droits et taxes.
- . Un autre danger découle de la volonté de la Commission de remplacer, à terme, le système des taxes sur les véhicules basé sur le principe de la nationalité par un système de taxation basé sur le principe de la territorialité.

Ce principe signifie que l'imputation des coûts d'infrastructure serait fixée, pour chaque catégorie de véhicule en fonction notamment de l'utilisation de l'infrastructure routière dans toute la Communauté. Les taxes nationales étant supposées couvrir le coût des infrastructures nationales, une telle taxe ne sera payée que pour les véhicules quittant leur pays d'immatriculation.

Le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, s'oppose fermement à l'introduction de ce principe qui va à l'encontre d'un marché unique en cloisonnant le marché en régions que seraient les nations. Cette taxe constituerait une charge supplémentaire pour les entreprises luxembourgeoises sans pour autant augmenter les recettes de l'Etat luxembourgeois.

Certains membres estiment que les propositions de la Commission européenne qui visent à résoudre les problèmes liés à la couverture des coûts et à la compensation entre Etats membres, méritent des réflexions plus approfondies. Ils donnent à considérer que la saturation du réseau routier pose de plus en plus de problèmes sur le plan de l'environnement. La situation est alarmante surtout sur les axes de transit et l'opinion publique n'accepte plus guère que pour remédier à ce problème les infra-

structures routières continuent à être développées au détriment des zones d'habitation et des espaces verts.

- En ce qui concerne les chemins de fer, le commissaire européen chargé des transports a présenté le 21 novembre 1989 un rapport qui fait état des propositions de la Commission en la matière.
- . Selon la Commission européenne, il s'agit, en premier lieu, de créer un système ferroviaire véritablement communautaire.

Actuellement, les entreprises ferroviaires nationales offrent des services de transport en utilisant une infrastructure qui leur appartient en propre et dont les caractéristiques techniques diffèrent d'un pays à l'autre. Il en résulte des entraves au développement de services transfrontaliers des chemins de fer face notamment aux transports sur route dont la souplesse et la rapidité expliquent leur expansion.

La Commission s'efforce de promouvoir une harmonisation technique au niveau communautaire. En matière d'infrastructure, elle propose de créer de nouvelles possibilités d'accès aux infrastructures ferroviaires, tout en laissant le souci de la gestion de ces infrastructures aux sociétés des chemins de fer. Ainsi, tout exploitant agréé de transport ferroviaire doit pouvoir accéder librement aux infrastructures ferroviaires nationales moyennant le paiement d'une redevance.

Par ailleurs, la Commission estime que tout processus de libéralisation doit avoir pour corollaire une imputation rationnelle des coûts à l'ensemble des modes de transport. Ceux-ci doivent assumer l'ensemble des coûts afférents aux ressources qu'ils consomment compte tenu, le cas échéant, des coûts et bénéfices externes.

Du côté luxembourgeois, les CFL entendent améliorer leur compétitivité par des efforts de rationalisation et l'utilisation de technologies à la pointe du progrès, les chemins de fer étant le mode de transport qui, par excellence, se prête à une utilisation des nouvelles technologies.

Les CFL ont encore exprimé la volonté de s'adapter, par l'offre de services sur mesure, à la demande des usagers qui exigent la rapidité, la fiabilité et des prix compétitifs.

- . La seconde proposition de la Commission vise le développement d'un réseau européen de trains à grande vitesse.

Le Conseil Economique et Social marque son soutien aux efforts entrepris par le Gouvernement en vue de raccorder le Grand-Duché de Luxembourg au TGV-Est projeté en France. Il est vrai qu'il se pose le problème des coûts: les derniers chiffres sont de l'ordre de 450 millions de FF, soit presque 3 milliards de flux.

- .. En ce qui concerne la liaison avec le futur TGV Nord Bruxelles-Cologne, le Conseil Economique et Social estime indispensable de moderniser et d'électrifier la ligne Gouvy-Liège afin que soit établie une liaison rapide entre Luxembourg et Liège et, au-delà, avec la Ruhr et l'Allemagne du Nord, liaison que nous risquons de perdre via Coblenze.

De plus, cette liaison pourrait jouer le rôle d'une dorsale entre Metz et Liège, entre le TGV Est et le TGV Nord, la capacité de la ligne sur le parcours luxembourgeois étant suffisante à cet effet.

- .. En outre, une modernisation de la ligne Luxembourg-Bruxelles est d'une importance fondamentale pour plusieurs raisons - liaison rapide et moderne entre les trois capitales européennes, l'accès au réseau TGV passant par Bruxelles et lien économique avec notre partenaire de l'UEBL et, au-delà, l'accès à la mer à travers le port d'Anvers.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social s'inquiète des intentions des autorités belges de ne moderniser aucune de ces deux liaisons dans un proche avenir.

Le Luxembourg tirant des avantages de la liaison au réseau européen de trains à grande vitesse ne devrait pas rater le moment opportun d'assurer les liaisons ferroviaires indispensables avec les pays de nos partenaires commerciaux. A défaut, il risquerait de passer à un état d'enclavement et cela malgré une localisation géographique centrale en Europe.

Compte tenu de cette situation, le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à intervenir auprès de son homologue belge dans l'optique prédécrite.

- Le troisième objectif communautaire vise la promotion du transport combiné.

L'utilisation accrue de poids-lourds trouve en effet de plus en plus d'opposition auprès de la population dans les différents pays de la Communauté. Cette opposition se fonde notamment sur

la pollution, la dégradation des routes, le bruit et les effets sur la sécurité routière des camions. De plus, une augmentation du trafic par camions augmente les goulots d'étranglement sur les routes.

Ces arguments, tout comme les mesures prises par les pays alpins pour ce qui est du transit, posent le problème du développement du transport combiné.

Les partenaires sociaux luxembourgeois sont d'accord pour développer cette complémentarité entre la route et le rail pour autant qu'elle préserve une saine concurrence entre les différents modes de transport. Les CFL ont proposé à ce sujet la création d'un centre de transports commun. Le Conseil Economique et Social approuve cette démarche. Le transport combiné au niveau communautaire n'a toutefois de chance de se concrétiser que si le cabotage dont il a été question ci-avant est introduit préalablement.

- L'aviation se verra, elle aussi, confrontée à une libéralisation de son marché.

Le 5 décembre 1989 les Ministres du transport ont décidé qu'à partir du 1er janvier 1993 des arrangements visant une division du marché seront prohibés et que l'accès aux différents marchés sera facilité. De plus, les gouvernements ne pourront plus aussi facilement interdire des tarifs réduits.

Cette libéralisation se fera par étapes et ceci pour éviter des effets comparables à ceux qui ont été constatés aux Etats-Unis où la dérégulation complète et brutale a eu comme conséquence finale une diminution du nombre des compagnies, une augmentation des tarifs et la survenance de problèmes de sécurité.

Les compagnies d'aviation luxembourgeoises accueillent favorablement cette façon de procéder de la Commission. Elles entendent renforcer leur position concurrentielle par la recherche d'accords de coopération et/ou de prises de participation dans d'autres compagnies. Le grand marché présente certes des dangers, mais il offre aussi des opportunités de développement.

Dans le cadre d'une attractivité accrue de l'aéroport national, le Conseil Economique et Social soutient les intentions du Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour le moderniser du point de vue de ses structures d'accueil et de sa technique.

- En ce qui concerne la navigation fluviale, le problème du cabotage ne se pose pas étant donné qu'au Luxembourg il n'existe, actuellement, pas de marché pour faire du cabotage et que, de toute façon, les bateliers luxembourgeois se sont orientés vers le trafic rhénan où le cabotage est permis et où la règle de la concurrence joue.
- . Les problèmes des bateliers luxembourgeois sont avant tout liés à la structure de l'entreprise familiale, à l'âge des bateaux, à la cale excédentaire et à une concurrence déloyale potentielle venant des bateliers des pays de l'est.
- . Pour ce qui est de l'infrastructure des voies d'eau, elle ne répond plus au besoin dans la mesure où le trafic fluvial a augmenté depuis 1988, au point que des files d'attente se forment de plus en plus devant les écluses. Pour remédier à ce goulot, le Conseil Economique et Social approuve le projet visant à approfondir le chenal navigable de 2,5 à 3 mètres. L'augmentation de 15% de la capacité de transport fluvial en résultant devrait, dans un premier temps, suffire pour remédier à cette situation peu désirable.

314. Les réseaux de transport d'énergie

Notre pays se trouve dans les domaines de l'énergie électrique et du gaz naturel devant des choix stratégiques qui se répercuteront inévitablement sur l'économie énergétique du Luxembourg.

Ces deux sources d'énergie représentent chacune quelque 12 % dans le bilan global de la consommation d'énergie du pays. Elles se classent ainsi en troisième position après les produits pétroliers (44%) et les produits charbonniers (32%) et touchent l'ensemble des activités.

3141. L'énergie électrique

Les besoins en énergie électrique se situent actuellement à 4,1 milliards de kWh par an, représentant 1,3 millions de tonnes équivalentes de charbon (tec) par an en production classique.

Depuis 1983, la consommation augmente à un taux moyen de 2,9% par an.

Dans la mesure où la dépendance énergétique du pays est très forte, il importe de veiller à la sécurité d'approvisionnement et à la compétitivité du prix des énergies.

Un moyen efficace pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement consiste à diversifier celui-ci. A cet égard, la situation actuelle est caractérisée par les infrastructures suivantes:

- CEGEDEL est alimentée par le réseau de la RWE à travers une ligne double de 220 kV et dispose d'une ligne simple de 220 kV de secours.
- SOTEL, qui assure l'approvisionnement du secteur de la sidérurgie, est alimentée par le réseau belge d'UNERG au moyen d'une ligne double de 150 kV d'Esch à Aubange et d'une ligne simple de 220 kV entre les mêmes postes. La réserve installée est de 100%. Le contrat afférent est conclu jusqu'en l'an 2000.

En plus, les postes à 220 kV de SOTEL à Esch et de CEGEDEL à Schiffflange sont raccordés par une ligne double de 220 kV, de sorte qu'une assistance entre les 2 réseaux est possible, mais dont l'importance dépend de la puissance disponible et de la capacité de transport des réseaux respectifs.

Afin d'éviter qu'une des lignes d'alimentation de RWE ne prive d'électricité une partie importante du réseau public, on pourrait construire une ligne aérienne puissante entre les réseaux de CEGEDEL et d'UNERG, complétée par un raccord de secours adéquat, si bien que dans ce cas, le réseau public disposerait de deux alimentations indépendantes. Il paraît néanmoins évident qu'une telle situation n'est réalisable que dans la mesure où un contrat de fourniture pour une partie des besoins est négocié avec les électriciens belges. La conclusion d'un contrat n'est certainement envisageable que si les conditions de fourniture tant économiques que techniques sont compétitives par rapport aux propositions du fournisseur unique actuel.

La construction d'une nouvelle ligne aérienne demande cependant plusieurs années, alors que le contrat RWE vient à échéance fin 1990. Si, dès lors, la conclusion d'un contrat avec UNERG pour une fourniture partielle du réseau public était avantageuse, une

solution intermédiaire, réalisable à court terme et à faibles frais, consisterait à renforcer le réseau de SOTEL entre Esch et Aubange pour mettre la partie requise à disposition de CEGEDEL dans le but d'assurer l'alimentation de la partie sud du réseau public dès l'horizon 1991.

Le Luxembourg étant dépourvu de moyens suffisants de production propres et devant s'intégrer de toute façon dans le grand réseau d'interconnexion européen, est heureusement entouré de pays fournisseurs potentiels. De la sorte, le handicap tant structurel qu'économique qui pourrait résulter du manque de moyens de production propres peut être neutralisé par un choix judicieux des partenaires, qui tienne compte de tous les aspects qui peuvent influencer la décision quant au problème complexe posé par l'approvisionnement électrique.

3142. Le gaz naturel

- L'approvisionnement et le transport de gaz naturel jusqu'aux centres de consommation sont assurés par SOTEG, société dont les actions sont détenues à parts égales par l'Etat et le secteur sidérurgique. La distribution publique en aval est réalisée d'une manière indépendante par SUDGAZ et les Services gaz des villes de Luxembourg et de Dudelange. Il en résulte que jusqu'à un passé récent, la distribution du gaz naturel se limitait au centre et au sud du pays.

Pour assurer un développement supplémentaire à la distribution de gaz naturel, la Chambre des Députés vient de voter une loi, qui autorise l'Etat à participer dans une nouvelle société de distribution dont le but est d'étendre le réseau de distribution en direction de l'est, de l'ouest et du nord du pays.

La nouvelle société sera créée avec une participation initiale de l'Etat de 70% et du secteur privé de 30%. Il est prévu de ramener la participation de l'Etat à 40%, les 30% ainsi disponibles étant réservés aux communes à alimenter.

- L'accroissement attendu de la consommation de gaz naturel pose deux problèmes, l'un concernant l'extension du réseau de transport et l'autre se situant au niveau de l'approvisionnement, les deux aspects étant d'ailleurs intimement liés.

Alors que l'extension de l'infrastructure de transport de gaz

doit être mise en oeuvre dans des délais rapprochés, le problème de l'approvisionnement risque d'en subir les conséquences, le problème étant de faire face à des besoins supplémentaires importants.

L'approvisionnement est actuellement assuré en deux points de fourniture au moyen de deux contrats conclus respectivement entre SOTEG et DISTRIGAZ (Belgique) et Gaz de France, le contrat belge couvrant 80% des besoins annuels.

La consommation actuelle du pays se situe à 450 millions de m³ par an, répartie à raison de 55/45 entre le secteur industriel et la distribution publique. Un développement supplémentaire reste possible tant dans la distribution publique que dans l'industrie. Les extensions projetées du réseau représentent un potentiel de consommation supplémentaire de l'ordre de 90 millions de m³ par an, sans tenir compte de nouvelles implantations industrielles éventuelles.

- L'approvisionnement correct du réseau se heurte en fait à deux difficultés.
 - . D'abord, les infrastructures en amont tant du côté belge que du côté français sont insuffisantes pour acheminer les débits requis dans le futur.
 - . Ensuite, le contrat avec Gaz de France vient à échéance en mai 1991, de sorte qu'il se pose un problème de temps eu égard au délai requis pour la construction de nouvelles canalisations. Ceci est d'autant plus vrai que le contrat DISTRIGAZ échoit en septembre 1995, ce qui donne en même temps la chance et l'obligation de concevoir globalement l'approvisionnement futur du pays en gaz naturel dans un avenir très rapproché.
- Vu l'importance que le gaz naturel prend dans l'économie du pays, il est indispensable de renforcer la sécurité d'alimentation par le choix de deux fournisseurs distincts ou, dans le cas d'un seul fournisseur, par la nécessité d'acheminer le gaz par des tracés géographiquement distincts. Dans tous les cas, les infrastructures en amont devront être telles qu'en cas de panne sur l'une des voies d'acheminement, l'autre soit en mesure d'assurer un débit tel que les besoins essentiels du réseau restent couverts.

Il importe maintenant d'arrêter la solution la plus économique dans un délai rapproché et de trouver les moyens de financement

appropriés pour les investissements à faire dans l'intérêt du pays.

32. Les infrastructures sociales

321. Le logement et l'urbanisme

3211. Le logement

- Dans son avis circonstancié du 28 février 1983 concernant les baux à loyer, le Conseil Economique et Social avait établi un ensemble cohérent de propositions de mesures législatives et socio-économiques qui devaient présider à une réforme de la législation afférente.

Cependant, la loi du 27 août 1987 portant révision des baux à loyer n'a finalement transposé, sur le plan légal, que quelques éléments épars (entre autres revalorisation de l'investissement de base) des suggestions du Conseil Economique et Social. Entre-temps, les milieux les plus divers s'accordent pour reconnaître que cette loi de 1987 n'a aucunement atteint les objectifs politiques et socio-économiques voulus.

Par ailleurs, l'article 1er de la loi du 27 août 1987 stipule:

"que les montants autorisés des loyers feront l'objet d'adaptations à la situation économique et sociale, arrêtées par règlement grand-ducal après consultation du Conseil Economique et Social et cela tous les trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi."

Le Conseil Economique et Social se prononcera sur cette question lors de la saisine gouvernementale afférente, saisine qui, de l'avis du Conseil Economique et Social et compte tenu des considérations développées ci-après, devrait être élargie, suivant les besoins, aux problèmes du logement à examiner dans leur contexte économique et social d'ensemble.

- Compte tenu des évolutions économiques, conjoncturelles et structurelles, d'une part, et suite aux contradictions inhérentes à la législation applicable, d'autre part, la situation du marché locatif n'a fait qu'empirer.

La pénurie de logements de toutes catégories - sociale, moyenne et luxe - constatée dans différentes régions du pays a pour

conséquence que le niveau des loyers augmente dans une proportion préoccupante pour un grand nombre de locataires.

Or, un logement décent - salubre et de surface suffisante par rapport à la taille du ménage - à un prix correct, est un élément clé de:

- . l'émancipation et de la sécurité personnelles et familiales;
- . l'intégration sociale;
- . la paix sociale.

La disponibilité de logements, en quantité et en qualité suffisantes, doit, dès lors, rester l'objectif premier d'une politique du logement.

Vu la pénurie aiguë, la réalisation de cet objectif exige des mesures immédiates. A cet effet, la mise en oeuvre rapide, par les pouvoirs publics, de constructions de logements s'impose, surtout en faveur des ménages à revenus modestes ayant des enfants à charge.

- Dans le cadre du présent avis, le Conseil Economique et Social tient à se limiter à reprendre quelques considérations fondamentales. La complexité de la situation l'amène à suggérer à ce que les pouvoirs publics, en concertation avec les milieux professionnels privés, s'attachent à établir un programme cohérent de réformes urgentes à réaliser.

La création d'un Ministère du Logement et de l'Urbanisme ainsi que l'institution d'un Conseil supérieur du Logement et de l'Urbanisme pourraient constituer des enceintes utiles de réflexion et d'action. Par ailleurs, le Conseil Economique et Social offre sa collaboration pour contribuer à élaborer un programme d'action efficace.

- Quoi qu'il en soit et si, en tout état de cause, l'accès à la propriété du logement doit constituer l'objectif prioritaire de la politique du logement, il n'en reste pas moins vrai que le secteur locatif garde toute son importance, même et surtout dans un pays qui a, d'ores et déjà, un des taux de propriété les plus élevés dans les comparaisons internationales.

Pour arriver à des solutions efficaces, il importe sans doute que les approches futures s'orientent plus sur la réalité et réussissent à replacer en arrière-plan des considérations théoriques, voire idéologiques, qui ne cessent d'être démenties par les faits dans tous les pays.

Ainsi, il ne saura être négligé que le manque de logements ne se limite pas seulement aux logements sociaux, mais que le problème se pose tout autant pour les logements de catégorie moyenne et, avant tout, pour les logements de luxe. Ces derniers n'existent pratiquement pas dans notre pays en dépit d'une demande qui va pourtant de pair avec l'évolution des revenus disponibles et l'arrivée massive de cadres étrangers.

Les attentes et les possibilités, notamment financières, de ces diverses catégories d'impétrants sont indiscutablement différentes et sont donc à traiter distinctement.

Si le locataire social mérite une protection et une assistance particulières, le locataire aisé est intéressé par le confort et le standing exceptionnels qui demandent leur prix.

- Dès lors, les pouvoirs publics doivent contribuer à éviter des dérapages de prix en équilibrant l'offre et la demande en incitant à l'assainissement constant du patrimoine bâti et à la construction nouvelle:
 - . par des mises à disposition de terrains publics, le cas échéant, au moyen de baux emphytéotiques;
 - . par des aides à la personne;
 - . par des aides à la construction d'ensembles;
 - . par des mesures fiscales;
 - . par une politique d'épargne et d'intérêt conséquente permettant d'allouer des prêts hypothécaires à des taux attractifs.

Les communes doivent être incitées à plus de dynamisme et de créativité dans ces domaines, là où elles ont une compétence.

Par ailleurs, le logement locatif doit être dynamisé et amplifié:

- . au niveau privé:

garantir une rentabilité adéquate d'un côté et combattre le mouvement spéculatif de l'autre;

- . au niveau public (logement social):

- .. imposer un quota de logements locatifs à chaque commune;
- .. clarifier la location-achat.

Il s'y ajoute qu'en ce qui concerne le volet public, l'expérience prouve suffisamment que la construction de logements locatifs ne doit pas être plus longtemps l'apanage des seuls pouvoirs publics. Les déficiences cruelles actuelles sont pour l'essentiel le résultat de cette approche unilatérale qui, de surcroît, a abouti à des réalisations immobilières dont les coûts comparatifs sont largement supérieurs aux prix réalisés par le secteur privé. Il existe trop de cas concrets où le coût de construction par m² ou par m³ de logements sociaux publics dépasse sensiblement le coût de logements de luxe réalisés par le secteur privé.

Il est sans doute également intéressant de noter en passant que la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et portant institution du Fonds pour le logement à coût modéré prévoit expressément l'intervention du secteur privé. Cependant, le règlement grand-ducal, prévu par l'article 16, alinéa 2 de la loi et devant déterminer les modalités d'intervention privée, n'est toujours pas pris, cela 7 ans après la publication de la loi modifiée.

- Finalement, le Conseil Economique et Social donne à considérer qu'il ne faut pas dissocier le déséquilibre actuel du marché du logement et des nécessités d'agir:
 - . de l'évolution démographique à long terme, tant quantitative que structurelle;
 - . des impératifs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;
 - . de l'évolution économique luxembourgeoise et de la grande région.

3212. L'urbanisme

En matière d'urbanisme, le Conseil Economique et Social estime que les objectifs suivants sont à atteindre:

- imposer à chaque localité importante un projet d'aménagement (Stadtentwicklungsplan);
- rendre la ville à l'homme, c'est-à-dire la libérer de la voiture;
- développer et favoriser le transport en commun;

- combattre la construction pavillonnaire et la destruction inconsidérée des espaces verts (Landschaftszersiedelung);
- éviter l'urbanisation tentaculaire et réduire les zones de construction (Bauperimeter) dans les projets d'aménagement communaux et, partant, remplir les "vides" (Baulücken);
- autonomiser les différents quartiers en y créant une atmosphère de village ou de petite ville (place centrale, commerces, infrastructures) afin notamment de décongestionner les centres urbains;
- combattre la banalité et l'uniformisation architecturales, y intégrer davantage la couleur et les arts. Eviter de "fabriquer" des grandes places d'allées vides, sans âme. Faire un urbanisme de rencontres sociales et de qualité de vie;
- répartir équitablement les infrastructures étatiques et communales dans respectivement les villes et les quartiers;

322. Les infrastructures de santé

- Le Conseil Economique et Social avait consacré une première analyse aux problèmes de la santé dans son avis spécifique du 3 juillet 1973, analyse qui était notamment basée sur un inventaire exhaustif de l'état de santé de notre population et de nos infrastructures sanitaires. Les objectifs de cet avis visaient le développement de la médecine préventive et de la médecine curative.
- Quant à l'inventaire, le Conseil Economique et Social avait constaté à l'époque:
 - . un manque de médecins omnipraticiens et de médecins dentistes, ainsi que l'inégalité dans la répartition géographique des cabinets médicaux afférents;
 - . une pénurie caractérisée en personnel qualifié dans les différentes professions paramédicales;
 - . un manque de service approprié pour soins à domicile.
- Quant aux propositions faites pour améliorer la santé publique, le Conseil Economique et Social y avait préconisé:

- . de créer des pharmacies gérées par des fonctionnaires qualifiés pour mieux contrôler, d'une part, l'abus de consommation des médicaments et, d'autre part, pour exercer une influence à la baisse des prix de la vente au détail des produits pharmaceutiques;
- . d'adjoindre à certains établissements hospitaliers des sections de gériatrie en vue de libérer des lits dans l'hôpital général.
- Dans l'avis précité, le Conseil Economique et Social avait également examiné le rôle des différentes instances directement ou indirectement responsables de l'organisation de la santé, à savoir:
 - . le Gouvernement;
 - . l'Inspection sanitaire et la direction de la Santé publique;
 - . le collège médical;
 - . les associations professionnelles.
- Dans le cadre du présent avis, le Conseil Economique et Social aimerait mettre en exergue quelques problèmes particulièrement importants qui se posent dans le domaine de la santé publique.

Le secteur hospitalier constitue aujourd'hui le domaine le plus important de la santé publique.

Ainsi, l'assurance maladie a dépensé plus de 5,45 milliards en 1988 pour les prestations en milieu hospitalier, dont pour:

. frais d'hospitalisations	: 2,41 milliards de flux;
. forfaits chirurgicaux et d'anesthésie	: 0,53 milliard de flux;
. prestations de maternité	: 0,22 milliard de flux;
. laboratoires	: 0,92 milliard de flux;
. médicaments et pansements	: 0,87 milliard de flux;
. location d'appareillages	: 0,12 milliard de flux;
. radiodiagnostic	: 0,18 milliard de flux;
. suppléments pour service de garde	: 0,05 milliard de flux;
. physiothérapie	: 0,06 milliard de flux;
. rein artificiel	: 0,19 milliard de flux.

Le coût détaillé ci-avant correspond à 778.255 journées effectives d'hospitalisation. En moyenne, le prix d'hospitalisation par jour est de l'ordre de 7000 francs, soit le coût équivalent dans un CHU français.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que le coût total des prestations en nature de l'assurance maladie, quant à lui, s'élève, pour la même année, à 12,9 milliards de francs.

Les recettes des hôpitaux comprennent, en outre, les suppléments pour une chambre de 1re classe, les lits de gériatrie et éventuellement les participations des médecins qui pratiquent en libre exercice au sein des différents hôpitaux.

- Depuis le 29 août 1976, notre pays dispose d'une législation portant sur la planification et l'organisation hospitalières.

Cette loi avait comme but de doter notre pays d'une infrastructure hospitalière adaptée à nos besoins réels.

Malheureusement, force est de constater qu'au lieu d'établir des normes théoriques objectives et contraignantes en matière des différents types de lits - aigus, gériatriques, gynécologiques, pédiatriques etc - la loi en question s'est bornée à légitimer et à consolider un état des choses existant.

De plus, les normes concernant le personnel et les chambres d'hôpital font toujours défaut. Les besoins en appareillages lourds changent régulièrement suivant les demandes politiques et non suivant les besoins réels.

Aujourd'hui, l'Etat se propose d'investir plusieurs milliards dans le secteur hospitalier sans que la finalité de ces investissements importants soit suffisamment clarifiée.

- Le Conseil Economique et Social estime important de se pencher plus spécifiquement sur les différents grands problèmes qui se posent dans ce secteur, d'après l'approche suivante:

- . l'inventaire et la détermination des besoins réels en catégories de lits, de personnel et d'équipements, etc;
- . l'étude de synergies possibles entre les différents hôpitaux de notre pays et entre ceux-ci et les grands centres hospitaliers situés dans les régions frontalières France-Belgique-Allemagne;
- . l'examen des possibilités de collaboration avec des cliniques universitaires dans des domaines spécifiques;
- . le mode de financement futur des investissements hospitaliers.

- L'organisation hospitalière constitue certes la partie la plus importante dans notre structure de santé, mais d'autres domaines méritent également d'être examinés, ceci surtout dans le but d'une amélioration des prestations et d'une meilleure coordination des moyens engagés.

Ces domaines portent entre autres sur:

- . les prestations pharmaceutiques;
- . les prestations médicales;
- . les laboratoires;
- . les prestations sanitaires.

L'ensemble de ces problèmes ne pouvant être qu'effleuré dans le cadre d'un avis annuel et en absence d'un concept global explicite de la part du Gouvernement, le Conseil Economique et Social se propose d'examiner de plus près, dans un avis spécifique, la question de l'organisation et du coût de la santé publique.

4. LES CONDITIONS ET L'ENVIRONNEMENT DU TRAVAIL

41. La promotion du travail

- La promotion de l'emploi est étroitement liée au développement de l'activité économique en général, d'une part, et elle dépend du potentiel de main-d'oeuvre existant, d'autre part. De plus, les interdépendances de la politique de l'emploi avec d'autres politiques, telles l'éducation, la formation professionnelle et celle de la famille sont également à prendre en compte.

Une politique de promotion ciblée de l'emploi suppose une approche globale qui porte et sur l'orientation future voulue de notre économie et sur les potentialités d'emploi existant, afin de pouvoir déterminer les besoins en main-d'oeuvre et la qualification requise.

- Les facteurs à prendre en compte pour une promotion d'emploi à moyen et à long terme concernent dès lors:
 - . la croissance économique et les évolutions structurelles;
 - . la démographie naturelle de la population active;
 - . le taux d'activité de la population résidante masculine et féminine;
 - . la formation des jeunes par le système scolaire;
 - . l'évolution des travailleurs frontaliers;
 - . l'immigration et l'émigration;
 - . les potentialités de rationalisation dues au progrès technologique.

411. Le constat général

Notre économie évolue de plus en plus vers une économie de services, la part du secteur bancaire allant croissant.

Cette situation ne doit pas amener notre économie vers une nouvelle structure monolithique, telle que nous l'avons connue avec la prédominance du secteur sidérurgique. Même si le développement du secteur des services, dont essentiellement le secteur financier, doit être apprécié de manière nuancée, il n'en reste pas moins vrai qu'il se caractérise par la connexité des activités.

Aussi importe-t-il de poursuivre la politique de redéploiement et de diversification industrielles afin de réaliser un équilibre satisfaisant entre l'industrie et les services. Ainsi, sous l'effet des efforts de restructuration et de modernisation qui ont caractérisé la sidérurgie au cours des 15 dernières années, le poids de ce secteur clef dans notre économie a sensiblement diminué. La politique de redéploiement vers l'aval et de diversification de la sidérurgie a été accentuée au cours des dernières années. Parallèlement, le tissu industriel, grâce à l'implantation d'industries nouvelles et à l'expansion de certaines branches traditionnelles a été nettement renforcé. L'ensemble de ces efforts ont permis de compenser, dans une certaine mesure, les pertes d'emplois dans la sidérurgie de base.

- L'ouverture des frontières et l'élimination des barrières techniques dans la perspective de 1993 ne manqueront pas de se répercuter sur l'évolution des différents secteurs économiques. Dans ce contexte et au niveau du secteur artisanal, l'on constate déjà à l'heure actuelle une pénétration importante d'entreprises étrangères sur le marché national.
- Compte tenu de cette évolution, les aspects principaux en matière d'emploi se présentent comme suit:
 - . déséquilibres croissants entre l'offre de main-d'oeuvre et la demande, suite à un manque aigu de main-d'oeuvre surtout qualifiée;
 - . recours accéléré à la main-d'oeuvre frontalière, tant qualifiée que non qualifiée (industrie, artisanat, secteur financier, hôtellerie, restauration, entreprises de nettoyage);
 - . forte proportion des immigrants;
 - . problèmes de qualification et de formation.

412. La situation sur le marché de l'emploi

4121. L'évolution générale

- L'évolution générale de l'emploi salarié intérieur se dégage du

tableau ci-après:

Emploi salarié intérieur*

Année	Hommes	Femmes	Total	Δ en nombre absolu	Δ en %
	nombre absolu (moyenne annuelle)				
1984	93.866	45.166	139.032	-	-
1985	94.977	46.728	141.705	+ 2.673	+ 1,9
1986	97.533	48.600	146.133	+ 4.428	+ 3,1
1987	100.200	50.763	150.963	+ 4.830	+ 3,3
1988	103.018	53.423	156.441	+ 5.478	+ 3,6
1989**	107.021	56.376	163.397	+ 6.956	+ 4,4

* y compris les travailleurs frontaliers;
y non compris les chômeurs et agents locaux.

** moyenne janvier-novembre 1989.

Source: Inspection générale de la Sécurité sociale.

De 1984 à 1989, la progression de l'emploi salarié est donc de 24.365 unités ou 17,5%, soit en moyenne annuelle 3,5%.

- Le tableau ci-après illustre que l'apport des frontaliers a été particulièrement important pendant la même période où il est passé de 14.847 à 28.384 unités, soit une progression de 91,2%.

Nombre de frontaliers

Année	Nombre absolu (moyenne annuelle)	△ en nombre absolu	△ en %
1984	14.847		
1985	16.148	+ 1.301	+ 8,8
1986	18.182	+ 2.034	+ 12,6
1987	20.915	+ 2.733	+ 15,0
1988	24.258	+ 3.343	+ 16,0
1989*	28.384	+ 4.126	+ 17,0

* moyenne janvier-novembre 1989

Source: Inspection générale de la Sécurité sociale

Il résulte des deux tableaux ci-avant que sur un emploi salarié total de 139.032 unités en 1984, le nombre des frontaliers a été de 14.847 unités, soit 10,7%. En 1989, ce pourcentage est passé à 17,4%, ce qui correspond à 28.384 salariés frontaliers sur un total de 163.397 unités.

Au total, l'Administration de l'Emploi évalue la part des travailleurs étrangers à 44% de la population salariale (mars 1989).

- L'évolution du chômage pendant la même période allant de 1984 à 1989 se présente comme suit:

Population active et chômage

Année	Population active	Demandes d'emploi non-satisf.	Taux de chômage
	Nombre absolu (moyenne annuelle)		%
1984	154.200	2.695	1,9
1985	155.300	2.588	1,8
1986	157.100	2.290	1,5
1987	159.300	2.660	1,7
1988	161.200	2.483	1,6
1989	164.000	2.269	1,4

Source: - Inspection générale de la Sécurité sociale
- Administration de l'Emploi

De manière générale, l'on peut donc conclure qu'avec un taux de chômage de 1,4%, la situation du Luxembourg peut être qualifiée de très favorable.

- Des éléments intéressants sont fournis par une analyse plus détaillée de quatre phénomènes:
 - . le chômage féminin;
 - . la structure d'âge des chômeurs;
 - . la qualification des chômeurs;
 - . le chômage de longue durée (12 mois et plus).

4122. Quelques évolutions particulières- Le chômage masculin et féminin

Année	Hommes		Femmes		Total
	n. absolu	%	n. absolu	%	n. absolu
1984	1.355	50,3	1.340	49,7	2.695
1985	1.343	51,9	1.245	48,1	2.588
1986	1.220	53,3	1.070	46,7	2.290
1987	1.511	57,8	1.149	43,2	2.660
1988	1.507	60,7	976	39,3	2.483
1989	1.405	61,9	864	38,1	2.269

Chiffres en moyenne annuelle

Source: Administration de l'Emploi

La diminution de la proportion des femmes dans la population des chômeurs est donc sensible, en passant de 49,7% en 1984 à 38,1% en 1989.

- La structure d'âge des chômeurs

. Le tableau ci-après illustre l'état du chômage des jeunes (< 25 ans) pour les exercices de 1985 à 1989.

Année	Chômeurs âgés de < de 25 ans (moyenne annuelle)	
	nombre absolu	%
1985	1.227	47
1986	1.020	44
1987	1.026	39
1988	803	32
1989	590	26

Source: Administration de l'Emploi

Globalement, nous assistons donc à un recul sensible du chômage

des jeunes de 637 unités ou de 51,9%.

Pendant la même période, la part relative des jeunes chômeurs est passée de 47% à 26%.

- Quant à la part des chômeurs âgés entre 40 et 60 ans, on enregistre un accroissement sensible de l'ordre de 34,5% ou de 199 unités.

Année	Chômeurs âgés entre 40 et 60 ans (moyenne annuelle)	
	Nombre absolu	%
1985	577	22
1986	544	24
1987	754	28
1988	789	32
1989	776	34

Source: Administration de l'Emploi

- La qualification des chômeurs

A ce sujet, l'Administration de l'Emploi fournit des données qui laissent conclure à un accroissement léger de l'effectif des ouvriers non qualifiés parmi les chômeurs.

Année	Ouvriers non qualifiés (moyenne annuelle)	
	Nombre absolu	%
1985	1.397	54
1986	1.232	54
1987	1.523	57
1988	1.438	58
1989	1.251	55

Source: Administration de l'Emploi

- Le chômage de longue durée (12 mois et plus)

L'état chiffré du chômage de longue durée se caractérise par un accroissement marqué de cette catégorie de chômeurs (+96,8%)

Année	Chômeurs (situation au 25.01.)	
	nombre absolu	%
1987	280	10
1988	296	10
1989	445	15
1990	551	22

Source: Administration de l'Emploi

4123. L'appréciation de la situation

Au-delà d'un taux de chômage relativement faible, la situation sur le marché de l'emploi doit être appréciée à la fois sur le plan national et sur celui de la grande région.

Compte tenu des chiffres publiés par l'ADEM et le STATEC, le marché national de l'emploi se caractérise par un manque de main-d'oeuvre. En raison de la faible natalité, cette évolution à effet négatif sur le marché de l'emploi se renforcera à l'avenir dans la mesure où le manque de la main-d'oeuvre résidente s'aiguïsera, l'âge moyen des chômeurs augmentera et le chômage de longue durée croîtra.

Le déséquilibre entre l'offre nationale et la demande nationale sur le marché de l'emploi, d'une part, et le taux de chômage plus élevé enregistré dans les régions limitrophes du Grand-Duché de Luxembourg, d'autre part, expliquent la croissance continue du nombre des frontaliers.

Sur le plan national, les actions gouvernementales futures devront donc être particulièrement axées sur les phénomènes de chômage, sans oublier, pour autant, des mesures à caractère préventif. Sur le plan de la grande région, les mesures se situeront essentiellement au niveau de la formation continue.

413. Les objectifs que l'on veut atteindre

- Compte tenu des interdépendances multiples des politiques de l'emploi et du développement économique avec l'ensemble des domaines de la vie économique et sociale, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, il s'agit de définir clairement les objectifs que l'on se propose d'atteindre afin de pouvoir situer l'action à entreprendre dans un cadre cohérent, évitant ainsi tous effets contraires aux résultats escomptés.

De plus, il faut prendre en compte les répercussions à long terme de la politique poursuivie sur nos structures sociales.

- Quant aux objectifs visés, les points suivants sont notamment soulevés:
 - . poursuite du développement et de la diversification du secteur industriel, compte tenu des contraintes découlant du marché de l'emploi de la grande région;
 - . amélioration de la qualification professionnelle et des salariés et des chefs d'entreprise en fonction des mutations économiques et techniques;
 - . amélioration de l'efficacité de l'enseignement primaire au profit des enfants - la grande majorité - plus faibles et des enfants migrants, afin de relever et le niveau général de cet ordre d'enseignement et la motivation et l'aptitude des élèves visés pour des études ultérieures et, partant, pour une meilleure qualification professionnelle potentielle;
 - . meilleure utilisation des potentialités autochtones de main-d'oeuvre, notamment à travers l'emploi des femmes;
 - . apport des frontaliers et des immigrants et leur fixation dans le pays, ceci compte tenu de notre structure démographique;
 - . maîtrise de l'accroissement des chômeurs âgés et du chômage de longue durée.

414. Les moyens à mettre en oeuvre

- Dans le cadre de la déclaration gouvernementale, il convient de

distinguer entre les propositions concernant les projets de loi en voie de finalisation et celles qui seront mises sur le chantier au cours de la présente législature.

Les projets de loi en voie de finalisation concernent:

- . la préretraite;
- . le travail volontaire à temps partiel;
- . le travail intérimaire et le prêt temporaire de main-d'oeuvre;
- . la promotion de l'emploi des travailleurs handicapés.

La finalisation de ces projets devrait se faire entre partenaires sociaux dans une enceinte appropriée.

- Par rapport aux autres propositions, le Conseil Economique et Social apprécie l'intention du Gouvernement de consacrer une attention particulière au plein emploi et à la protection des salariés contre les aléas de la vie économique.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social suit avec inquiétude l'évolution du nombre des chômeurs âgés et du chômage de longue durée. Afin d'enrayer les progressions observées au cours des dernières années, le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de mettre en place le plan de réinsertion sociale en faveur des chômeurs âgés ou de longue durée et de l'insertion professionnelle des jeunes tel qu'il est annoncé dans la déclaration gouvernementale.

Le Conseil Economique et Social accueille favorablement la révision des instruments de promotion d'emploi existants, qu'il s'agit de mettre davantage en valeur. Dans ce contexte, un rôle accru devra revenir à la Commission nationale de l'Emploi pour les propositions et les mesures à prendre en vue d'une politique active du marché de l'emploi et de la formation professionnelle.

Dans ce contexte, la collaboration entre l'ADEM et les entreprises, qui sont tenues, par la loi, à lui déclarer les places vacantes, doit être améliorée.

Une promotion active de l'emploi requiert également une extension de la formation continue, notamment celle des chefs d'entreprise résidants, afin qu'ils puissent faire face à la concurrence accrue résultant du marché intérieur. Ce point sera approfondi au chapitre 4143 ci-après.

- Dans les chapitres suivants, le Conseil Economique et Social approfondira quelques sujets particulièrement importants, compte tenu de la pénurie de main-d'oeuvre, notamment qualifiée, et des caractéristiques de notre chômage.

Il s'agit:

- . du fonds pour l'emploi;
- . de l'impôt de solidarité;
- . de la formation continue;
- . de la promotion de l'emploi féminin.

4141. Le fonds pour l'emploi

- Par la loi du 12 mai 1987 portant création d'un fonds pour l'emploi, le législateur a inséré dans les structures du fonds pour l'emploi un fonds spécial.

A l'époque, le Gouvernement a décrit l'orientation de ce fonds comme suit dans l'exposé des motifs de la loi précitée:

"Tout en soulignant l'apport essentiel du fonds de chômage à la mise en place et au développement des cours d'orientation et d'initiation professionnelles, à la reconversion du personnel de la sidérurgie et à la réadaptation de certaines catégories de chômeurs, le Gouvernement entend ouvrir au fonds pour l'emploi (notamment par la création d'une section spéciale) de nouveaux champs d'initiative, afin qu'il puisse constituer l'un des instruments privilégiés d'orientation, de préparation et d'adaptation de notre force productrice aux impératifs d'un monde de travail en mutation."

Cette section spéciale ne s'est pas encore développée au point d'atteindre l'efficacité voulue. En fait, la commission nationale de l'emploi n'a entre-temps pas eu l'occasion de donner son avis concernant l'établissement, par le Gouvernement, des orientations prioritaires de gestion des avoirs du fonds pour l'emploi. A part le financement de mesures éparses et ponctuelles, cette section n'intervenait que de façon significative dans le financement des actions locales pour jeunes, des cours d'orientation et d'initiation professionnelles et dans l'allocation des aides et primes à l'apprentissage (plus de 50% des dépenses).

- Le Conseil Economique et Social estime utile de rappeler ci-après les champs d'intervention de la section spéciale:

- . cours d'orientation et d'initiation professionnelles;
- . action locale pour jeunes;
- . formation accélérée pour chômeurs;
- . formation pour stagiaires en entreprise;
- . formation accélérée du personnel pour de nouvelles entreprises;
- . cours de recyclage de personnes ayant droit au R.M.G.;
- . cours pour femmes en détresse;
- . cours de recyclage pour la mise au travail de personnes handicapées;
- . mesures de recyclage du personnel enseignant;
- . cours de soudure par robotique;
- . cours de bureautique pour "femmes rentrantes";
- . formation dans le secteur de la protection de la nature;
- . formation de conducteurs de machines du bâtiment et du génie civil;
- . formation de chauffeurs professionnels pour marchandises et voyageurs;
- . formation dans le secteur du traitement des déchets et des eaux;
- . formation d'aide-magasinier;
- . formation d'aide à domicile pour personnes âgées.

- Le Conseil Economique et Social note avec satisfaction que dans sa déclaration du 24 juillet 1989, le Gouvernement constate à juste titre que "l'ensemble des instruments de promotion de l'emploi sera soumis à examen, en vue du réaménagement des mécanismes, dont l'efficacité se révèle comme insuffisante".

Le Conseil Economique et Social est d'avis que des mesures incisives devraient être prises afin de rendre attrayante la reconversion des salariés et de faciliter ainsi l'abandon d'activités professionnelles en déclin au profit d'activités professionnelles porteuses d'avenir. Il échet d'accroître les possibilités de recyclage, de formation complémentaire et de perfectionnement ainsi que d'en assurer le financement.

Afin de réaliser une mise en oeuvre efficace des mécanismes en place, le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de procéder, en concertation avec les partenaires sociaux, à l'actualisation de la fonction promotionnelle de cette section spéciale et à l'établissement d'une liste des mesures incisives qu'il s'agit d'encourager prioritairement.

4142. L'impôt de solidarité

- La bonne tenue de notre économie et de nos finances publiques amènent le Conseil Economique et Social à apprécier à nouveau le bien-fondé de l'impôt de solidarité.

Le Conseil Economique et Social a procédé à cet examen sur la base:

- . de son avis du 18 juillet 1989 concernant la réforme globale de la fiscalité;
 - . de la déclaration gouvernementale;
 - . de l'avis du Conseil d'Etat concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat de 1990 - chapitre. "L'impôt de solidarité".
- Dans le cadre de son avis sur la réforme globale de la fiscalité, le Conseil Economique et Social s'est prononcé, de façon générale, contre tout alourdissement du tarif du fait de la surcharge d'impôt qui viendrait se greffer sur l'imposition normale, soit pour l'ensemble des contribuables, soit pour une partie d'entre eux seulement.

Nonobstant cette position de principe, le Conseil Economique et Social a accepté le maintien de l'impôt de solidarité, dont le prélèvement constitue, en fait, une sorte de cotisation d'assurance chômage. Le produit de cet impôt devait cependant rester affecté au seul financement du fonds pour l'emploi.

Certains membres, en revanche, ont estimé que l'impôt de solidarité doit être supprimé, le financement des dépenses exposées pour combattre le chômage devant être à charge du budget de l'Etat.

- Dans le cadre de sa déclaration gouvernementale, le Gouvernement se propose de maintenir l'impôt de solidarité dont le taux continuera à évoluer en fonction du besoin de financement du fonds pour l'emploi.
- Dans son avis concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 1990, le Conseil d'Etat a réexaminé le bien fondé du maintien de l'impôt de solidarité ainsi que ses modalités d'application.

Après avoir analysé l'évolution pluriannuelle du fonds pour

l'emploi, la ventilation des dépenses assumées ainsi que l'historique de l'introduction et de l'évolution de l'impôt de solidarité, le Conseil d'Etat a estimé qu'une abolition pure et simple de l'impôt de solidarité, sans solution quant au financement des prestations du fonds, est irréaliste. Il a suggéré d'envisager une réforme réaliste, conforme à la transparence budgétaire.

A cet effet, le Conseil d'Etat a développé les considérations ci-après:

- . redéfinition de la finalité du fonds pour l'emploi qui devrait constituer l'instrument spécifique de "réserves" pour parer à des situations de crise à alimenter par voie d'un impôt de solidarité à prélever en période de bonne conjoncture. Le niveau de l'impôt de solidarité serait à diminuer de moitié ou même à ramener au niveau de 1%;
 - . réintégration des dépenses actuelles du fonds de l'emploi dans les chapitres respectifs de dépenses du budget de l'Etat dans le respect du principe de "l'universalité" et du principe de "l'annualité" du budget de l'Etat;
 - . le financement des dépenses ainsi réintégréées dans le corps du budget de l'Etat serait à assurer selon le principe de la "non-affectation des recettes aux dépenses", c'est-à-dire par la voie des ressources budgétaires dans leur ensemble;
 - . une solution alternative pourrait consister à isoler parmi les charges actuelles à supporter par le fonds de l'emploi, celles qui se rapportent au seul risque "chômage", en vue d'intégrer celles-ci dans un "régime de protection chômage" fonctionnant à l'instar d'autres régimes de sécurité sociale assortis de sources de financement spécifiques, dont certaines contributions par voie budgétaire.
- Le Conseil Economique et Social a délibérément opté pour un réexamen de l'opportunité du maintien de l'impôt de solidarité, précisément dans le cadre du chapitre relatif à la politique de l'emploi. En effet, le Conseil Economique et Social considère que l'impôt de solidarité constitue un instrument au service de la politique de l'emploi et de la lutte contre le chômage.

Le Conseil Economique et Social, tout en n'ayant pas pu aboutir à une unanimité quant à l'appréciation du maintien de l'impôt de solidarité, a cependant jugé utile d'étayer les vues existant de part et d'autre, vues exposées de manière succincte dans le cadre de son avis sur la réforme globale de la fiscalité.

- . Le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, se rallie à l'objectif du Gouvernement visant à maintenir l'impôt de solidarité dont le taux continuera à évoluer en fonction du besoin de financement du fonds pour l'emploi.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, tient à rappeler le discours du Ministre du Budget du 4 décembre 1985 qui avait estimé que

"le législateur (de 1976, loi du 30 juin 1976 portant création d'un fonds de chômage) a délibérément tenu à introduire un mode de financement des dépenses de lutte contre le chômage qui soit basé sur une solidarité bien arrêtée: solidarité de ceux qui travaillent avec ceux qui n'ont pas la chance d'avoir un emploi, solidarité entre les partenaires sociaux, c'est-à-dire entre tous ceux qui sont directement concernés par les problèmes du marché du travail. Bien des arguments plaident donc en faveur du maintien du principe d'un financement direct au moyen des recettes résultant de l'impôt de solidarité."

Le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, estime que l'impôt de solidarité ne doit pas être considéré comme une mesure exceptionnelle et provisoire pour parer à une situation exceptionnelle et transitoire.

L'instrument de l'impôt de solidarité doit, dès lors, plutôt faire partie intégrante d'une politique des dépenses anticyclique au service d'une politique active du marché de l'emploi, de lutte contre le chômage et de réinsertion professionnelle.

- .. Quant au niveau du taux de l'impôt de solidarité, le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, estime que celui-ci peut être modulé en fonction de la situation économique et du marché du travail.

Dans l'hypothèse où il n'y aurait plus de besoins de financement du fonds pour l'emploi, il pourrait ainsi être abaissé jusqu'au taux 0.

- .. Quant à l'affectation du produit de l'impôt de solidarité, le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, propose de soumettre les différents types de prestations actuelles assurés par le Fonds pour l'emploi à un examen en vue de voir, d'une part, quelles prestations devraient continuer à être garanties par le maintien du principe du financement direct au moyen des

recettes résultant de l'impôt de solidarité, et, d'autre part, quelles prestations devraient être réintégrées au budget des dépenses ordinaires de l'Etat d'après le principe de l'universalité et de l'annualité de celui-ci.

De manière générale, le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, propose de continuer à assurer les dépenses de couverture du risque chômage par l'impôt de solidarité.

En ce qui concerne les mesures relevant de la politique du marché d'emploi, de la formation et du recyclage professionnels, le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, distingue entre les mesures présentant un caractère authentique de prévention du chômage et de réintégration professionnelle des demandeurs d'emploi et celles faisant partie de la politique de l'emploi au sens large.

Le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, propose de limiter le financement par le biais de l'impôt de solidarité aux seules mesures actives de lutte contre le chômage, tandis que les prestations relevant de la politique générale de l'emploi et du droit commun devraient être financées par le biais du budget ordinaire de l'Etat.

- Certains membres ne partagent pas cette approche et ils continuent à se prononcer en faveur de la suppression de l'impôt de solidarité. Pour eux, le maintien de cet impôt, introduit dans une situation exceptionnelle, constitue une ponction fiscale qui n'est plus justifiée à la lumière de la bonne situation économique et des résultats financiers réconfortants du budget de l'Etat.

Aussi ces membres estiment-ils que les dépenses exposées pour combattre le chômage doivent être à charge du budget de l'Etat.

4143. La formation professionnelle continue

- En face d'un monde du travail en évolution particulièrement rapide, le Conseil Economique et Social se doit d'insister avec fermeté sur la nécessité du développement de la formation continue.

Le succès incontestable que rencontrent les initiatives prises en la matière par le Ministre de l'Education nationale, les

Chambres professionnelles, les collectivités locales et les associations privées en démontre l'utilité et la nécessité.

Le législateur a donné à la formation continue un premier cadre légal en y consacrant le chapitre II de la loi du 21 mai 1979 portant, d'un côté, sur l'organisation de la formation professionnelle et de l'enseignement secondaire technique et, de l'autre côté, sur l'organisation de la formation continue.

Tout en reconnaissant les mérites de cette loi, le Conseil Economique et Social estime que la législation en matière de formation dans son ensemble ne répond pas suffisamment aux besoins qui ne cessent de croître.

- Pour en tenir compte, plusieurs accents nouveaux s'imposent:

- . la mise en place au sein du Ministère de l'Education nationale d'une Commission, composée de représentants de tous les ordres d'enseignement, avec la mission de veiller à l'élaboration, par chaque ordre d'enseignement, d'un programme de formation continue et de contrôler la mise en oeuvre de ces programmes.

Il reste entendu que les compétences en matière de formation professionnelle des Chambres professionnelles sont à maintenir;

- . la promotion de la formation continue par un renforcement des moyens budgétaires et par la création d'incitations financières;
- . les possibilités offertes actuellement sur la base de cours du soir pour l'obtention de diplômes de fin d'études secondaires ou de ceux de l'enseignement secondaire technique seraient à intégrer dans un même dispositif légal et serait à coordonner par le département de la formation continue;
- . l'information des intéressés - candidats à la formation, employeurs, syndicats - serait à améliorer ponctuellement. Les moyens utilisés jusqu'ici - publication d'une plaquette synoptique - n'atteignent pas ce but d'une manière satisfaisante. Notamment l'information sur le contenu des mesures offertes ne répond pas aux attentes des intéressés;
- . les voies existantes en vue de l'obtention des diplômes et des certificats officiels doivent être adaptées, dans certaines limites, aux rythmes d'études des participants. La possibilité de faire l'examen de fin d'études secondaires en deux ans constitue un pas dans la bonne direction;

- . au niveau du CATP et dans l'intérêt de la reconversion des salariés, l'acquisition des connaissances pratiques, exigée pour l'apprentissage d'une nouvelle profession, devrait également être organisée par le biais de cours du soir ou de weekend à l'intérieur des établissements d'enseignement technique et professionnel.

En effet, il n'est pas toujours possible pour un salarié voulant changer de métier de trouver, dès le départ, un patron dans ce métier;

- . l'offre de formation devrait comporter un ensemble de cours du type modulaire et de durée plus courte.

Ce type de cours, tenant mieux compte des contraintes familiales, permettrait aux intéressés d'acquérir des connaissances en suivant à leur rythme des modules de formation. Les résultats obtenus, capitalisés, conduiraient à l'obtention d'une certification officielle sanctionnant la formation continue.

Enfin, le Conseil Economique et Social plaide pour la reconnaissance des certificats officiels obtenus dans le cadre des contrats de travail individuels, en général, et de celui des conventions collectives, en particulier. Il doit en être de même de ceux obtenus dans le cadre de la législation régissant le statut des fonctionnaires de l'Etat.

La certitude d'une reconnaissance pécuniaire de la part des employeurs privés et publics ne manquera certainement pas de promouvoir l'incitation et la motivation des salariés pour suivre des cours de formation continue.

- Au-delà et en vue de promouvoir la formation continue, le Groupe salarial préconise d'étendre le cercle des bénéficiaires du congé-éducation et d'en porter la durée annuelle à 12 jours ouvrables, ceci à l'instar du congé pour formation continue existant en France.

4144. La promotion de l'emploi féminin

- Le Gouvernement a consacré un chapitre spécifique à la promotion de la condition féminine dans sa déclaration du 24 juillet 1989.

Plusieurs objectifs y sont retenus en ce qui concerne la promotion de l'emploi féminin:

- . meilleure conciliation des exigences de la vie familiale et de celles du monde professionnel;
 - . encouragement des formes diverses de prises en charge des enfants pendant les heures de travail;
 - . création d'un congé spécial pour maladie des enfants;
 - . développement des mesures de réinsertion professionnelle du parent au foyer;
 - . mise à profit de moyens financiers du fonds pour l'emploi pour favoriser la réinsertion professionnelle des femmes.
- Le Conseil Economique et Social s'est itérativement prononcé pour l'encouragement de l'emploi des femmes, qui constituent un potentiel de main-d'oeuvre important.

Le taux de participation féminine dans l'emploi salarié intérieur a augmenté de manière importante depuis 1970 pour se situer actuellement à 34,7%, tel que le précise le tableau ci-après:

ANNEE (situation octobre)	Taux de participation féminine dans l'emploi salarié intérieur
1970	23,2
1984	32,5
1988	34,2
1989	34,7

Source: IGSS

- Dans son avis annuel de 1988, le Conseil Economique et Social avait mis en exergue un faisceau de mesures qu'il échet d'encourager.

Elles sont rappelées et étayées dans le présent contexte:

- . promotion de l'attirance des jeunes filles pour des qualifications et des emplois ne correspondant pas au profil traditionnel

- des emplois féminins et ce à tous les échelons hiérarchiques, la direction d'entreprise incluse;
- . incitation des employeurs à recourir davantage à la main-d'oeuvre féminine et à créer les conditions et le climat d'accueil adéquats dans leurs entreprises ou administrations;
 - . développement de structures d'accueil efficaces pour alléger les obligations familiales des femmes;
 - . adaptation du cadre législatif en matière de droit du travail, notamment afin de permettre aux hommes et aux femmes de mieux concilier leurs obligations familiales et professionnelles. En effet, des études et des enquêtes menées à l'étranger ont démontré qu'une promotion efficace de l'emploi des femmes n'est garantie que si l'aménagement du temps de travail, notamment en fonction des horaires scolaires, va de pair avec la mise en place des structures d'accueil;
 - . attribution au travail à temps partiel d'une portée nouvelle dans le sens d'une plus grande flexibilité du temps de travail et cela non seulement pour les femmes, mais pour l'ensemble des travailleurs. Le Conseil Economique et Social rappelle au Gouvernement de finaliser rapidement le projet de loi relatif au travail volontaire à temps partiel par la prise en compte des avis émis par les chambres professionnelles;
 - . promotion de la formation continue des femmes et recours à tous autres moyens appropriés susceptibles de favoriser leur réinsertion professionnelle après un arrêt de travail prolongé pour des raisons familiales. Dans ce contexte, l'expérience a montré que l'engagement des femmes dites "retrantes", ayant suivi des cours de recyclage en vue de leur réintégration professionnelle, se heurte cependant à certains obstacles. Ainsi, les employeurs préfèrent souvent engager des jeunes filles dont le coût de revient pour l'entreprise s'avère moins élevé que celui de femmes retrantes d'un certain âge qui, sur la base des tarifs fixés par convention collective, ont droit à des salaires plus élevés;
 - . réintégration, par l'employeur initial, de femmes ayant démissionné pour raisons familiales, sur la base de meilleures conditions de rémunération et d'avancement (notamment en ce qui concerne la fonction publique, réintégration dans leur carrière d'origine, en prenant en compte les avancements antérieurs).

42. L'aménagement du temps de travail

- Dans le cadre de la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989, le Gouvernement a retenu:

"Le choix de la durée du travail, des rythmes et des modalités de réduction du travail appartient aux partenaires sociaux qui en décideront souverainement dans le cadre de l'autonomie contractuelle. Le Gouvernement engagera une concertation avec les partenaires sociaux sur les possibilités d'apporter des modifications à la législation sur la durée du travail visant à assouplir le cadre légal dans lequel les acteurs de la vie d'entreprise peuvent librement négocier la modulation annuelle de la durée hebdomadaire du travail."

Deux aspects y sont visés:

- . le choix de la durée du travail et de sa réduction, à opérer par les partenaires sociaux dans le cadre de leur autonomie contractuelle;
- . les possibilités d'assouplissement du cadre légal de la durée du travail sur la base d'une concertation avec les partenaires sociaux.

Le Gouvernement évoque donc les deux aspects majeurs de l'aménagement du temps de travail, que sont la réduction de la durée du travail, d'une part, et la flexibilité de l'organisation du travail, d'autre part.

Dans le passé, le Conseil Economique et Social a itérativement analysé les différentes composantes de l'aménagement du temps de travail.

- Quant à la réduction de la durée du travail, le Conseil Economique et Social continue à préconiser que celle-ci consiste un objectif à atteindre progressivement.

En effet, depuis 1979, le Conseil Economique et Social a évoqué, à intervalles réguliers, dans ses avis annuels, le rôle essentiel de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans l'optique d'une stratégie tendant à la reconquête de l'emploi pendant les années de crise et à l'amélioration de la qualité de vie ainsi qu'à la distribution équitable des fruits de

l'évolution technologique et économique.

- . Conformément à cette position de principe, le Conseil Economique et Social appuie le Gouvernement lorsqu'il invite les partenaires sociaux à décider de la réduction de la durée du travail et de ses modalités dans le cadre de l'autonomie contractuelle.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social constate que plus de 60% des salariés tombent sous le champ d'application d'une convention collective. Dans le cadre des négociations collectives de 1989, la tendance va vers l'allongement de la durée du congé annuel payé à travers l'attribution de journées de congé complémentaire ou de congés pour convenances personnelles, conduisant ainsi à une réduction de la durée annuelle du travail.

- . En ce qui concerne en particulier la durée du travail, le Conseil Economique et Social relève que les salariés d'un certain nombre de secteurs de l'économie ne bénéficient pas encore en fait des dispositions des lois portant réglementation de la durée du travail.

Il s'agit notamment du personnel des services domestiques, du personnel occupé dans les entreprises de type familial de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture, ainsi que du personnel occupé dans les entreprises hôtelières, les entreprises de restauration, les cantines et les débits de boissons.

Le Conseil Economique et Social recommande aux organisations patronales et syndicales concernées de régler la durée du travail dans les secteurs visés conformément à la législation sur les conventions collectives de travail.

- . La réduction de la durée du travail contribue également à l'amélioration des conditions de travail, notamment en réduisant les risques d'accidents du travail dûs au stress et à la fatigue.

En dehors des incidences au niveau individuel, la réduction du temps de travail aura des conséquences favorables dans différents domaines de la pathologie sociale. La fatigue, la tension, l'usure physique et mentale, la non-satisfaction des besoins de la vie de famille etc. coûtent cher à plus d'un titre: maladies, invalidités, troubles familiaux, pertes de production etc.

Ces aspects négatifs touchent surtout les salariés occupés à des tâches physiquement ou psychiquement astreignantes.

- . Au-delà de sa position de principe, le Conseil Economique et Social tient également à rappeler qu'il considère qu'une réduction progressive de la durée du travail ne doit pas mettre en cause la compétitivité de nos entreprises.

Il s'y ajoute la situation actuelle de notre marché de l'emploi, caractérisé par les déséquilibres entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre et le recours important aux frontaliers.

- . Pour réaliser cet objectif, le Conseil Economique et Social rappelle les différentes formes sous lesquelles un aménagement du temps de travail pourrait se faire, dont:

- .. l'allongement de la durée des congés annuels payés;
- .. l'introduction de congés de formation au cours de la vie active;
- .. la prolongation de la scolarité obligatoire;
- .. l'organisation du travail à temps partiel;
- .. la réduction de la durée journalière ou hebdomadaire du travail;
- .. l'abaissement de l'âge de départ à la retraite.
- .. l'introduction de jours de repos supplémentaires à prendre sur
- .. la demande, soit de l'entreprise, soit du salarié.

- . Parmi ces mesures, le Groupe salarial rappelle qu'il confère la priorité à:

- .. l'introduction progressive de la semaine de 35 heures;
- .. l'allongement des congés payés à 30 jours ouvrables.

- . Le Groupe patronal est d'avis qu'il ne peut être question de diminuer la durée de travail effective à la fois par la réduction de la durée normale de travail et l'introduction de jours de congé supplémentaires en fait comptabilisés comme jours de travail. Aussi est-il d'avis que la réduction future de travail devrait être réalisée prioritairement à l'aide de jours de repos à prendre en fonction soit des besoins de l'entreprise, (activité ralentie), soit du salarié (notamment en vue de sa formation, en cas de maladie d'un enfant, etc.).

- Quant à la flexibilité de l'organisation du travail, le problème se trouve évoqué dans le contexte de l'aménagement du temps de travail. L'entreprise doit pouvoir s'adapter aux exigences imposées en matière de stratégie, de progrès économique, de comportement économique et commercial. La flexibilité du travail est notamment invoquée sur le plan de la réglementation du travail (durée, engagement, licenciement, utilisation des équipements).

Un meilleur étalement du temps de travail permettrait également d'atteindre une amplitude plus réduite, dans le sens que le temps passé par le salarié depuis le départ de son domicile jusqu'à sa rentrée deviendrait plus court. En effet, les embouteillages classiques au moment de l'heure de fermeture de tous les bureaux ou aux heures fixes du changement de toutes les équipes de travail font perdre du temps précieux aux salariés, temps qu'ils pourraient consacrer utilement à des activités de détente et de loisirs.

- . Plusieurs souplesses de la réglementation du travail existent d'ores et déjà (mécanismes spécifiques en cas de crise, négociations collectives, situations particulières par branches).

Le Conseil Economique et Social a noté que le Gouvernement veillera à l'évacuation rapide des projets de loi relatifs

- .. au travail intérimaire et au prêt temporaire de main-d'oeuvre;
- .. au travail volontaire à temps partiel.

- . Dès lors, le Conseil Economique et Social accueille favorablement l'intention du Gouvernement de consulter les partenaires sociaux sur l'opportunité d'apporter des modifications à la législation sur la durée du travail en vue de permettre aux partenaires sociaux de négocier la modulation annuelle de la durée hebdomadaire du travail si le besoin s'en fait sentir au niveau d'une entreprise ou d'une branche économique.

Il s'agit notamment de voir si le cadre légal existant est trop contraignant et s'il peut constituer un handicap pour la négociation afférente entre partenaires sociaux. Il y a lieu notamment de cerner dans quelle mesure le cadre actuel ne répondrait plus aux exigences des réorganisations nécessaires à une meilleure utilisation des équipements. Il importe en effet de préserver à notre pays son attrait comme site d'investissement, notamment de haute technologie, et de maintenir voire d'améliorer la compétitivité de nos entreprises face à la concurrence qui, en cette matière, ne reste pas inactive.

Si le Conseil Economique et Social est d'avis que le cadre légal existant constitue un atout important pour notre paix sociale et, partant, ne devra pas être modifié fondamentalement, afin d'éviter des abus en la matière, notamment à l'encontre des salariés qui ne sont pas couverts par une convention collective, il estime en revanche qu'en présence des modifications importantes qui ont lieu tant sur le plan de la production des usines

(différenciation des temps de travail individuel et de celui de l'activité de l'usine), que sur le plan de la conception plus individuelle de l'organisation du travail des salariés (l'horai-
re mobile), un certain assouplissement peut rencontrer les inté-
rêts des salariés et des entreprises.

L'approche à adopter se situerait nécessairement dans un con-
texte global, dans lequel, à côté de composantes économiques in-
contournables, celles relatives à la protection indispensable
des travailleurs - tant du point de vue du droit du travail que
de celui de la sécurité sociale - gardent tout leur poids. Dans
un cadre légal laissant aux partenaires sociaux une marge de
manoeuvre adéquate, il appartiendrait à ces derniers de réaliser
d'une façon librement négociée et tenant compte des spécificités
des secteurs, l'objectif commun ainsi tracé.

43. L'environnement, la sécurité et l'hygiène du travail

La déclaration gouvernementale retient que:

"Conscient de l'importance croissante de l'amélioration des
conditions de travail et de la sécurité dans l'entreprise, le
Gouvernement apportera une attention soutenue au respect des
normes et règles existantes et améliorera la réglementation en
vigueur en l'adaptant aux injonctions communautaires en ma-
tière de protection de la santé et de la sécurité au travail.
Il élaborera un projet de loi portant réforme de l'Inspection
du Travail et des Mines, après avoir pris l'avis du Conseil
Economique et Social."

- L'article 118 A du traité de Rome donne également compétence aux
CE en matière de sécurité et d'hygiène du travail.

La matière est actuellement réglée par une directive-cadre en
matière d'hygiène et de santé sur le lieu de travail, comportant
cinq directives spécifiques.

- Au-delà et au niveau national, en ce qui concerne la réforme de
la législation concernant l'Inspection du Travail et des Mines,
il convient de distinguer entre les deux volets des attributions
de l'Inspection, à savoir:
 - . la surveillance de l'application de la législation du travail;
 - . la surveillance de la sécurité et de l'hygiène dans les entre-
prises.

- Les points suivants sont soulignés par le Conseil Economique et Social:
 - . il convient d'intégrer la dimension de l'environnement du travail dans les réflexions à faire en vue de la réforme. A l'avenir, la même importance doit revenir à ce concept qu'aux notions classiques de sécurité et d'hygiène;
 - . pour garantir une meilleure prise en compte de la dimension de l'environnement, notamment en relation avec les nouvelles technologies, les moyens suivants peuvent notamment être envisagés:
 - .. au niveau des entreprises: la mission des délégations du personnel et des délégués de sécurité devrait être élargie dans cette optique;
 - .. au niveau des Chambres professionnelles: la création de postes de conseiller à l'environnement de travail permettrait de conseiller, de manière adéquate, les entreprises et les salariés sur les questions liées à leur environnement de travail.
- Le Conseil Economique et Social approfondira ces problèmes dans l'avis spécifique précité.

44. La réforme de la législation concernant les conventions collectives de travail

- Au Luxembourg, les oppositions naturelles d'intérêts des salariés et employeurs sont généralement résolues d'une manière pacifique moyennant des négociations soit entre des délégués du personnel et la direction de l'entreprise, soit entre les organisations patronales et les organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national.

Cette manière de résoudre des conflits d'intérêts, qui est d'ailleurs radicalement différente de la façon de résoudre des problèmes similaires dans d'autres pays qui ont également une structure syndicale pluraliste, a conduit au consensus social qui est souvent considéré comme étant l'un des principaux atouts de l'économie luxembourgeoise.

Cette situation est largement due aux "partenaires sociaux" qui se soucient davantage de la résolution des problèmes que de vider de longs et durs conflits sociaux.

En effet, n'y aurait-il pas une législation régissant les conventions collectives au Luxembourg, le risque d'une dégénérescence des conflits sociaux serait sans doute beaucoup plus grand.

- Il s'agit ici de la loi du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives de travail ainsi que de l'arrêté grand-ducal du 6 octobre 1945 ayant pour objet l'institution, les attributions et le fonctionnement d'un Office national de Conciliation.

Cette législation s'est dégagée de la pratique et ceci est sans doute une des raisons essentielles de son succès d'application.

Par ces deux textes, le législateur oblige les deux parties opposées d'entamer la résolution de leur conflit dans un premier temps par des négociations bilatérales.

Si un accord ne peut être trouvé, elles sont tenues de respecter une procédure légale de conciliation et/ou d'arbitrage avant d'être dispensées de "l'obligation de paix".

- Le danger d'une nouvelle division du monde syndical et, partant, le risque d'une croissance du nombre des conflits sociaux a augmenté ces dernières années.

Par conséquent, le but d'une solution non conflictuelle des problèmes entre salariés et employeurs que s'est fixé le législateur en accord avec les partenaires sociaux risque d'être compromis à l'avenir.

- Le Conseil Economique et Social est d'avis que le Luxembourg ne peut pas se permettre une dégradation du climat social.
- . C'est pourquoi, il propose qu'une réforme de la législation concernant les conventions collectives de travail fixe les critères de représentativité.
- . Le législateur devrait également prévoir qu'une organisation syndicale qui répond à ces critères de représentativité ne puisse être exclue contre son gré des négociations collectives.
- . Certains membres estiment qu'une réforme de la législation sur les conventions collectives de travail ne doit pas se limiter uniquement aux critères de représentativité, mais qu'une réforme de la loi du 12 juin 1965 doit toucher l'ensemble des critères régissant la forme et le fond des négociations collectives et du

contrat collectif.

- . Finalement, il convient d'améliorer les moyens de l'Office National de Conciliation par:
 - .. l'instauration de 3 commissions paritaires de conciliation pour vider des conflits qui concernent, soit l'ensemble des ouvriers et des employés privés, soit les ouvriers ou les employés privés d'un secteur ou d'une entreprise;
 - .. le doublement du nombre des mandataires effectifs et suppléants habilités à assister aux réunions de la commission paritaire de conciliation, sans que pour autant la composition prévue dans la loi actuelle soit modifiée (en cas de besoin, un tel doublement accélérera les travaux, parce qu'il permettra à des commissions de siéger parallèlement);
 - .. l'obligation contraignante de traiter tout conflit devant l'Office national de Conciliation au plus tard un mois après sa déclaration auprès du Ministre du Travail;
 - .. l'harmonisation des dispositions des législations précitées de 1945 et de 1965, notamment par rapport à l'acceptation de la sentence d'arbitrage prononcée par un arbitre accepté par les parties en présence.

45. La cogestion

451. La thèse salariale

- Il faut préciser d'emblée que le terme de cogestion utilisé dans la législation luxembourgeoise est impropre.

En effet, si la loi du 6 mai 1974 concède aux salariés le droit de participer à la gestion de leur entreprise, elle le limite plutôt au droit d'être consulté et informé. Un pouvoir de co-décision au bénéfice des salariés n'y est prévu que d'une façon embryonnaire.

Ainsi, la loi du 6 mai 1974, qui a institué les comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisé la représentation des salariés dans les sociétés anonymes, n'a que partiellement répondu à cette revendication syndicale fondamentale qu'est

la cogestion.

La loi du 6 mai 1974 n'a instauré les comités mixtes composés paritairement de représentants de l'employeur et de représentants du personnel que dans les entreprises qui occupent 150 salariés au moins. Elle stipule qu'un tiers seulement des administrateurs des sociétés anonymes occupant mille salariés au moins doivent représenter le personnel.

En revanche, elle accorde aux représentants du personnel et aux délégués syndicaux dans les deux organes de cogestion sus-mentionnés (à savoir le comité mixte et le conseil d'administration) les mêmes droits formels que respectivement aux représentants de la direction de l'entreprise et aux actionnaires.

- . Bien que le comité mixte ait donc certaines compétences de décision aux termes de l'article 7 de la loi, la direction de l'entreprise dispose seule des moyens financiers nécessaires à l'exécution des décisions prises par le comité.
- . Dans les sociétés anonymes cogérées, la représentation minoritaire au conseil d'administration du facteur travail ne semble pas constituer le désavantage majeur pour les représentants de celui-ci.
- Le désavantage essentiel pour eux réside dans le fait que la Direction gère l'entreprise quasi exclusivement selon les intérêts des seuls actionnaires.

Du fait que le conseil d'administration n'a qu'un pouvoir de contrôle très général, ceci a pour conséquence que les représentants des salariés n'ont guère la possibilité et les moyens de contrôler l'exactitude et la qualité de la gestion - notamment comptable - de l'entreprise et de proposer des alternatives aux projets présentés par la Direction, le cas échéant.

- En outre, le seuil à partir duquel une représentation des salariés est instituée dans les conseils d'administration des sociétés anonymes est beaucoup trop élevé.
- Finalement, par un éclatement de ses activités sur plusieurs entreprises ou sociétés de taille réduite, l'entreprise a toujours la possibilité de contourner la loi.

Ce risque est d'autant plus inquiétant que l'Etat favorise fiscalement cette stratégie d'éclatement.

- En raison des considérations qui précèdent, une réforme de la législation sur la cogestion est devenue inévitable.

Le Groupe salarial propose par conséquent:

- . de réduire le seuil à partir duquel les salariés sont représentés au conseil d'administration des sociétés anonymes de 1.000 à 500 travailleurs salariés;
- . d'accorder explicitement aux représentants salariés dans les comités mixtes et dans les conseils d'administration le droit de consulter, aux frais de la société ou de l'entreprise concernées, des experts extérieurs à ladite société ou entreprise, afin qu'ils puissent mieux contrôler la gestion - notamment la comptabilité - et élaborer des propositions alternatives à la politique de l'entreprise, le cas échéant.
- . de subordonner l'intégration fiscale des groupes d'entreprises à la réalisation de la cogestion au sein du conseil d'administration de la société qui dirige effectivement le groupe.
- . Au-delà, certains membres du Groupe salarial préconisent:
 - .. de faire porter la réforme sur l'ensemble du fond et de la forme de la loi du 6 mai 1974 et plus ponctuellement sur le seuil à partir duquel les salariés sont représentés au comité mixte;
 - .. de réformer également la loi modifiée du 18 mai 1979 sur les délégations du personnel dans un sens analogue.

452. La thèse patronale

- Le Groupe patronal est d'avis que les revendications d'organisations syndicales visant à élargir le champ d'application de la législation sur la cogestion et sur les comités mixtes sont particulièrement inappropriées. Elles ne répondent pas à la considération d'optimiser les méthodes et instruments de gestion des entreprises afin que ces dernières puissent continuer à assurer à l'avenir leur mission de production de richesses qui est à la source de notre bien-être et par-là de notre paix sociale.

En effet, une extension de la législation actuelle en matière de cogestion et de comité mixte risquerait d'être contre-productive

par rapport aux objectifs de croissance, de modernisation et de diversification qui sont ceux de l'économie luxembourgeoise. Il ne fait pas de doute par exemple qu'un tel changement législatif constituerait un frein sérieux à de nouveaux investissements étrangers dans notre pays. L'incompréhension des investisseurs étrangers face à une pratique ayant réussi au fil du temps, à s'intégrer dans les grandes entreprises typiquement luxembourgeoises, risquerait de se répercuter négativement sur l'implantation d'entreprises étrangères dans notre pays et s'opposerait dès lors à un axe essentiel de notre politique économique.

- Sur plusieurs points très importants, la participation des salariés et de leurs représentants à la vie de l'entreprise est déjà actuellement très en avance au Luxembourg à ce qu'elle est dans les autres pays de la CEE, y compris en RFA:
 - . la grande majorité des pays de la CEE n'ont pas de législation sur la cogestion et ont des dispositions en retrait par rapport à celles en vigueur au Luxembourg en matière de comités mixtes;
 - . la cogestion allemande porte sur le conseil de surveillance, organe de contrôle de la gestion de l'entreprise, et non sur le conseil d'administration, organe de gestion de l'entreprise en droit luxembourgeois;
 - . les seuils numériques déclenchant l'intervention de la cogestion sont inférieurs au Luxembourg à ce qu'ils sont à l'étranger, dont notamment en RFA où le chiffre correspondant est de 2.000 salariés contre 1.000 au Luxembourg;
 - . le caractère mixte de l'économie luxembourgeoise et la présence concomitante de fonctionnaires dans les conseils d'un grand nombre de sociétés posent déjà des problèmes de délimitation des responsabilités de gestion au sein des entreprises concernées. Le projet de loi sur les administrateurs publics, dans l'hypothèse où il serait adopté dans sa forme actuelle, renforcerait dangereusement cette tendance.
- Les revendications des organisations syndicales sont donc clairement à contre-courant des évolutions qui se dessinent en Europe et constitueraient un sérieux frein à l'harmonisation des législations visées à l'horizon 1993.

De façon plus fondamentale, une participation renforcée des syndicats à la gestion de l'entreprise qui irait au-delà de l'in-

formation serait contre nature et aboutirait à une confusion des rôles au sein des entreprises.

- L'opposition fondamentale des représentants des employeurs aux velléités d'extension de la cogestion ne modifie aucunement l'attachement du groupe patronal aux méthodes de concertation entre partenaires sociaux qui est un instrument de régulation des plus utiles au sein de l'économie luxembourgeoise. Cependant, au lieu de multiplier les organes et institutions de concertation, le groupe patronal est d'avis qu'il importe de mettre l'accent sur le fonctionnement optimal des institutions existantes et d'y consacrer toute l'énergie nécessaire afin de répondre aux grands défis qui ne manquent pas de se poser au niveau de l'économie luxembourgeoise:

- . le grand marché intérieur,
- . l'avenir de la sécurité sociale,
- . les problèmes de l'environnement,
- . la réforme fiscale,
- . la modernisation et la diversification du tissu économique, etc.

V

RESUME DES PRINCIPALES

CONCLUSIONS

V R E S U M E D E S P R I N C I P A L E S

C O N C L U S I O N S

En guise de conclusion et tout en renvoyant aux nuances contenues dans les pages qui précèdent, le Conseil Economique et Social aimerait rappeler les grandes lignes de son analyse et les principales conclusions qui en découlent.

Le Conseil Economique et Social a d'abord analysé certains sujets importants du programme gouvernemental à la lumière de ses propositions antérieures et du contexte d'ensemble dans lequel il les avait placées.

En prolongeant et en actualisant les avis élaborés par lui au cours des deux dernières années - avis qui ont eu pour objectif d'inciter à une prise de conscience collective et individuelle de nos forces et de nos faiblesses sur les plans économique, social et financier -, le Conseil Economique et Social a procédé à un approfondissement de son approche visant à maîtriser nos défis structurels dans le but de maintenir notre compétitivité et de garantir les acquis sociaux.

Dans le cadre du présent avis, le Conseil Economique et Social y a ajouté une dimension supplémentaire en mettant l'accent sur l'ensemble des conditions économiques, sociales et environnementales qui sous-tendent notre cadre de vie en général ainsi que sur l'amélioration de celui-ci: l'aménagement du territoire, l'environnement et la protection du milieu naturel, certaines infrastructures économiques et sociales ainsi que les conditions et l'environnement du travail.

**1. QUANT A UNE APPROCHE COHERENTE DES DEFIS STRUCTURELS POUR
MAINTENIR NOTRE COMPETITIVITE ET GARANTIR LES ACQUIS
SOCIAUX**

- Si le Conseil Economique et Social identifie avec le Gouvernement trois grands défis:
- . préparer activement les échéances communautaires-clés;
- . redresser l'évolution démographique;
- . sauvegarder les équilibres fondamentaux sur lesquels repose notre société,

il ne peut s'empêcher de constater le manque de conception suffisamment structurée pour répondre aux multiples défis ainsi esquissés. En effet, les différentes politiques sont souvent abordées de manière isolée, sans prise en compte du contexte d'ensemble qui les sous-tend.

11. Au niveau de la démographie

- Dans son avis annuel de 1989, le Conseil Economique et Social avait mis l'accent sur la démographie en esquissant six grands axes de réflexion à approfondir dans l'optique d'une politique cohérente à moyen et long terme.
- Dans le présent avis, le Conseil Economique et Social a repris et étayé ses considérations antérieures en relation avec la politique familiale, avec celle en faveur des personnes âgées, ainsi qu'avec les problèmes liés à l'immigration.
- Le Conseil Economique et Social rappelle qu'il se déclare prêt, de préférence par le biais d'une saisine formelle du Gouvernement, à collaborer à l'élaboration d'une telle politique démographique.

12. Au niveau économique

- Malgré la bonne conjoncture du moment, les efforts en vue du renforcement de la structure économique doivent être poursuivis.

La maîtrise des défis esquissés par le Conseil Economique et Social dans ses avis antérieurs exige une approche responsable des partenaires sociaux et des pouvoirs publics. Ce n'est qu'à travers la maîtrise des coûts que les structures économiques pourront continuer à se développer de manière à générer, également à l'avenir, une plus-value qui est le garant du plein emploi et du maintien, voire de l'amélioration sélective du niveau de la protection sociale.

- Quant à l'achèvement du marché intérieur communautaire, le Conseil Economique et Social estime qu'il convient de valoriser le vaste travail de réflexion qui vient d'être entrepris. En vue de pouvoir engager les actions sur le terrain, les mesures à prendre doivent nécessairement procéder d'une conception d'ensemble tenant compte, et des analyses du Conseil Economique et Social, et des différents travaux entrepris par les tables rondes sectorielles tripartites.

Le Conseil Economique et Social rappelle également sa proposition de conclure un contrat de société qui se trouverait à la base de l'entrée de notre pays dans le grand marché intérieur. En amenant les partenaires sociaux à faire preuve d'une certaine retenue dans l'affectation des revenus et, partant, à profiter de la bonne conjoncture pour renforcer les assises structurelles de notre tissu économique, un tel contrat de société se situerait dans la tradition du modèle luxembourgeois.

Le Gouvernement ayant demandé au Conseil Economique et Social de procéder à un suivi continu de l'évolution des dossiers communautaires qui constituent un enjeu pour l'économie luxembourgeoise, le Conseil Economique et Social voudrait également réitérer au Gouvernement son offre de concours.

- Concernant l'abolition des frontières fiscales, le Conseil Economique et Social ne peut que renvoyer à son avis du 2 juin 1988 relatif à l'harmonisation des fiscalités indirectes en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire.

Non seulement les conclusions de cet avis gardent-elles aujourd'hui toute leur valeur, mais encore les discussions ont-

elles fait évoluer certains aspects du dossier dans la direction esquissée par le Conseil Economique et Social. Sur le plan de la TVA notamment, le Conseil Economique et Social se réjouit du fait que, dans un premier temps du moins, le Conseil des Ministres se soit engagé dans la voie du standstill préconisé par lui dans ses avis spécifiques.

Mais vu les risques inhérents aux négociations futures et se référant à son avis au sujet de la réforme fiscale, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler que les arguments communautaires et nationaux se rejoignent pour s'opposer à un quelconque financement interne de la réforme fiscale qui serait basé sur un relèvement délibéré de l'imposition indirecte.

- En ce qui concerne la dimension sociale du marché intérieur, le Conseil Economique et Social rappelle que celle-ci constitue une prémisses nécessaire à son aboutissement. Il a précisé ses vues antérieures à la lumière de l'adoption de la Charte déclarative des droits sociaux fondamentaux des travailleurs à laquelle il souscrit. En vue de la mise en oeuvre concrète de ces droits, il estime notamment essentiel de préciser, dans les meilleurs délais et dans le dialogue social, le cadre d'un programme d'action contraignant.

13. Au niveau social

- Dans le domaine social, un des défis majeurs qui se posent est celui du financement de la sécurité sociale.

Aussi le Conseil Economique et Social lui a-t-il consacré une attention particulière dans le présent avis en analysant les données du problème, d'une part, et en esquissant des solutions permettant de maîtriser le coût de la sécurité sociale, d'autre part.

- Il reste évident que le contexte économique et social général ainsi que le niveau voulu et acceptable du prélèvement global doivent nécessairement constituer la toile de fond de toute action à entreprendre.

Aussi convient-il de ne pas sortir le financement de la sécurité sociale de ce contexte d'ensemble que constitue la couverture des besoins collectifs ainsi que la réforme projetée de la fiscalité.

131. Le financement de l'assurance maladie

Vu la croissance rapide des dépenses de santé, le Conseil Economique et Social voudrait s'assurer que la recherche de solutions appropriées ne se fasse pas au prix d'une dégradation de la qualité des soins.

Le Conseil Economique et Social souligne une fois de plus la nécessité d'une réforme structurelle qui vise à maîtriser l'évolution des dépenses de santé à travers une approche globale. Vu l'enjeu, le Conseil Economique et Social est disposé à analyser de plus près la question de l'organisation et du coût de la santé, pourvu que le Gouvernement manifeste son intérêt pour un tel avis.

- Cependant, dans l'attente de cette réforme structurelle, le Conseil Economique et Social voudrait cerner de plus près les éléments que pourrait comporter une action à court terme, destinée à aboutir à un rééquilibrage de la situation financière des caisses de maladie et à une meilleure maîtrise des contributions de l'Etat.

A cet effet, le Conseil Economique et Social a fait une série de propositions concrètes concernant notamment les services et prestations suivantes.

- . Concernant le médecin: négociation des tarifs médicaux dans le cadre d'une enveloppe globale à mettre à la disposition du corps médical.
- . Concernant les frais pharmaceutiques: utilisation des listes de transparence comportant des indications sur la valeur thérapeutique et les prix des médicaments et introduction d'une tarification forfaitaire dans les hôpitaux.
- . Concernant les analyses de laboratoire: prise en compte de l'automatisation des procédés d'analyse, solution qui devrait faire baisser le coût de revient.
- . Concernant les hôpitaux: mode de tarification nouveau basé sur une meilleure transparence des coûts et sur leur remboursement forfaitaire.
- . De plus, le Conseil Economique et Social est d'avis que prioritairement et avant de créer des recettes nouvelles, les moyens

actuels à la disposition des caisses de maladie sont à utiliser d'une manière aussi efficiente que possible pour l'élimination des pratiques illicites, des abus et des prestations étrangères à l'assurance maladie-maternité.

Toute action efficace dans le sens d'une compression des dépenses par le biais d'une tarification objective, d'une médication utile et économique, de l'élimination des abus et des doubles emplois de certaines prestations, implique une meilleure transparence des soins de santé, un meilleur contrôle et une sanction efficace des abus. L'informatique permet actuellement de se doter d'instruments de contrôle qui doivent viser tant le prestataire de soins et de moyens curatifs que le consommateur.

Dans ce contexte, l'introduction sans délai du système des feuilles de soins ainsi que l'élaboration de profils d'activité des médecins tout comme de profils de consommation des assurés, permettant de retracer les comportements anormaux ou abus des différents agents, s'avéreront utiles.

Sur le plan des prestations en espèces, la situation financière incite également à un combat des abus, notamment en ce qui concerne le mode de prescription d'incapacités de travail pour cause de maladies de courte durée.

- Dans la mesure où l'ensemble de ces actions visant à éliminer les abus et à éviter les gaspillages devraient s'avérer insuffisantes pour rétablir l'équilibre financier, une augmentation des recettes serait de mise. Pour éponger le déficit actuel cumulé des caisses de maladie, le Conseil Economique et Social donne à réfléchir si l'Etat ne pourrait pas procéder à un versement unique à charge du budget, ceci afin d'asseoir les mesures nouvelles sur des bases assainies.

132. Le financement de l'assurance pension

- Le Conseil Economique et Social constate que le problème fondamental de l'assurance pension n'a pas pu trouver une solution consensuelle au cours des législatures écoulées. Cet état de fait qui a provoqué un clivage au sein de la population aurait pu être évité si les gouvernants de l'époque s'étaient inspirés de l'avis spécifique élaboré par le Conseil Economique et Social en 1977.

- Quant au programme gouvernemental, le Conseil Economique et Social note cependant que le Gouvernement a fait siennes certaines des propositions itérativement formulées par le Conseil Economique et Social.
- . Le Conseil Economique et Social approuve l'idée de faire dresser un constat statistique détaillé sur le niveau effectif des pensions garanties par la législation actuelle. Des lacunes éventuelles au niveau de la protection sociale seraient à éliminer au moyen de mesures sélectives bien ciblées.
- . Quant aux mesures concernant le relèvement des pensions des générations initiales des assurés qui ne disposent que de carrières d'assurance incomplètes, le Conseil Economique et Social recommande de revenir à une distinction plus nette entre les prestations qui relèvent du principe de l'assurance en fonction de l'effort contributif et les prestations qui relèvent du principe de la solidarité et pour l'allocation desquelles il faudra prendre en considération l'ensemble des ressources des intéressés.
- . Quant aux propositions visant à intégrer l'avance de 7% dans la structure des pensions et à procéder à une amélioration structurelle supplémentaire du niveau des pensions du régime contributif, le Conseil Economique et Social constate qu'en l'absence de mesures concrètes proposées pour les régimes non contributifs, cette mesure aboutit uniquement à un rapprochement vers le haut du régime contributif aux régimes non contributifs. Or, dans son avis annuel de 1988, le Conseil Economique et Social avait esquissé toute une panoplie de mesures visant à contenir l'augmentation inéluctable du coût global des régimes de pension induite par le vieillissement démographique et la maturation des régimes.

Cependant, si le Groupe salarial approuve cette mesure, le Groupe patronal s'y oppose.

- . Quant au relèvement du plafond cotisable, la majorité du Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de différer cette décision notamment en vue de coordonner cette mesure avec les mesures à prendre au niveau des régimes non contributifs.

D'autres membres, en revanche, estiment que le relèvement du plafond cotisable constitue un premier pas dans la direction du rapprochement des régimes de pension, rapprochement itérativement demandé par le Conseil Economique et Social.

14. Au niveau de la formation professionnelle

Deux volets sont abordés:

- . la formation professionnelle;
 - . la formation professionnelle continue.
- Le Conseil Economique et Social a analysé le projet de loi portant réforme de l'enseignement secondaire technique, notamment à la lumière des réflexions faites par lui dans son avis annuel de 1988.

A ce sujet, le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à se donner les moyens que réclame la mise en oeuvre rapide et conséquente de la nouvelle loi qu'il approuve en principe, sous réserve de certaines observations constructives.

- Quant à la formation professionnelle continue, dont la promotion est essentielle face à un monde du travail en évolution particulièrement rapide, le Conseil Economique et Social, tout en reconnaissant les mérites de la loi du 21 mai 1979 dans cette matière, estime cependant que la législation en matière de formation dans son ensemble ne répond pas suffisamment aux besoins qui ne cessent de croître.

Plusieurs accents nouveaux s'imposent qu'il convient de concrétiser suivant les propositions afférentes du Conseil Economique et Social.

15. Au niveau des finances publiques

Deux volets sont analysés:

- les orientations de la politique budgétaire;
- la réforme fiscale.

151. Les orientations de la politique budgétaire

Le Conseil Economique et Social constate que la rigueur budgétaire annoncée dans le programme gouvernemental ne se trouve guère concrétisée dans le premier budget de la présente législature. Non seulement la norme budgétaire a-t-elle été légèrement dépassée, mais encore les prévisions de dépenses ne prennent-elles pas en considération, ni la forte progression du budget de la sécurité sociale - du moins dans toute son ampleur - ni

l'accroissement probable des dépenses de consommation qui résultera des négociations salariales en cours.

Or, le Conseil Economique et Social tient à rappeler que des efforts d'économie et de rationalisation restent possibles à tous les niveaux administratifs et pour la quasi-totalité des catégories de dépenses publiques, sans que les objectifs de l'Etat-protecteur s'en trouvent remis en cause. Un résumé succinct des mesures concrètes préconisées à maintes reprises déjà par le Conseil Economique et Social a été établi à titre d'illustration.

152. La réforme fiscale

Le Conseil Economique et Social a dressé un premier inventaire des suites qui ont été réservées aux propositions concrètes formulées par le Conseil Economique et Social en vue d'une réforme globale de la fiscalité.

- En ce qui concerne la définition du cadre général de sa politique fiscale, le Gouvernement s'est inspiré des principes énoncés par le Conseil Economique et Social dans son avis du 18 juillet 1989.
- Quant à la fiscalité des ménages, on peut retenir que c'est en reprenant certains des éléments avancés par le Conseil Economique et Social que le Gouvernement a défini les contours d'une réforme. Mais, au stade de la déclaration gouvernementale, son approche reste forcément partielle:
 - . les orientations concrètes ne visent que l'imposition des revenus, la question de l'imposition du patrimoine n'étant guère abordée;
 - . concernant l'impôt sur le revenu et se référant aux simulations sur lesquelles reposent ses propres propositions, le Conseil Economique et Social voudrait relever qu'en l'absence de mesures visant à élargir la base d'imposition et à éliminer les applications injustifiées du splitting, la marge de manoeuvre budgétaire disponible pour le financement d'adaptations tarifaires significatives se trouve amoindrie par rapport à celle dégagée dans l'avis du Conseil Economique et Social;

- . certaines des idées avancées par le Gouvernement requièrent des précisions ultérieures. Il en est ainsi notamment des instruments de la politique familiale ou encore des incitations à l'investissement et à l'épargne.
- Quant à la fiscalité des entreprises, le Gouvernement semble partager, et les objectifs, et les voies esquissés par le Conseil Economique et Social dans son avis spécifique. Il reste cependant extrêmement imprécis en ce qui concerne le contenu concret des mesures envisageables.

Dès lors, le Conseil Economique et Social ne peut que renvoyer à son avis du 18 juillet 1989 et aux choix précis qui y ont été opérés.

2. LES LIGNES DIRECTRICES D'UNE POLITIQUE VISANT L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE

21. L'aménagement du territoire

- Le Gouvernement affirme vouloir rehausser le rôle de l'aménagement du territoire comme expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique et lui assigner une tâche plus importante en matière de planification, de coordination, voire d'arbitrage politique.

L'expérience du passé ayant démontré que la concrétisation de ces objectifs pose un problème, le Conseil Economique et Social voudrait insister sur le fait que l'absence de résultats tangibles qui caractérise la politique de l'aménagement depuis son origine en 1974 s'explique par le caractère largement inadéquat des instruments qui sont à sa disposition.

- Le Conseil Economique et Social propose de réviser en profondeur le processus décisionnel et le cadre opérationnel de l'aménagement du territoire.

A cet effet, il propose notamment que les principales lois régissant l'aménagement du territoire soient harmonisées (lois de 1937, 1974 et 1982). Cette refonte ne devra pas nécessairement porter sur l'ensemble des dispositions contenues dans ces textes de loi.

- . Sur le plan du processus décisionnel, le Conseil Economique et Social propose de définir avec toute la précision nécessaire les responsabilités politiques tant de l'Etat que des communes.
- .. Concernant l'Etat, son intervention se situerait à deux niveaux différents, mais complémentaires:

définition des objectifs du développement économique et social du pays;

responsabilité de veiller au respect de ces orientations générales et, le cas échéant, intervention dans l'hypothèse où une commune aurait pris des options contraires à ces orientations.

- .. Concernant les communes, il leur reviendrait de traduire les objectifs de développement à caractère national, régional ou, pour

le moins, supra-communal, dans les options à arrêter par elles sur le niveau communal.

- . Sur le plan du cadre opérationnel, sont proposés:
- .. le maintien du programme directeur de l'aménagement du territoire (niveau conceptuel);
- .. l'expression spatiale de ce programme directeur à travers un instrument nouveau, à savoir le plan directeur de l'aménagement du territoire, plan qui pourrait utilement être actualisé au début de chaque législature;
- .. la révision par les autorités communales, dans un délai à préciser, de leur projet d'aménagement général, afin de traduire sur le terrain les options retenues par le plan directeur et d'arriver à de véritables plans d'occupation du sol.

En cas de demande, le Conseil Economique et Social serait disposé à procéder à un approfondissement supplémentaire des idées développées dans le cadre du présent avis.

22. L'environnement et la protection du milieu naturel

- Les solutions à apporter aux problèmes d'environnement doivent être définies et intégrées dans une action globale et cohérente tenant également compte des contraintes relatives à d'autres objectifs essentiels dont celui du maintien de la compétitivité.

Le Conseil Economique et Social, tout en partageant ce principe énoncé par le Gouvernement, croit que cette action globale et cohérente relève, de par sa nature même, de l'aménagement général du territoire, cadre de référence synthétique des aspirations, finalités et actions conflictuelles dans lequel la sauvegarde des ressources naturelles fait partie intégrante des choix à prendre.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social appuie pleinement la volonté du Gouvernement d'oeuvrer en faveur de "la prévention écologique" qui doit l'emporter, dans la mesure du possible, sur "la réparation écologique".

- Pour ce qui est des moyens de lutte contre la dégradation de l'environnement, le Conseil Economique et Social préconise l'approche économique visant à internaliser les coûts externes - pollution, bruit, nuisances, ... - causés par les activités de production ou de consommation. Cette approche devra tenir compte à la fois des contraintes d'efficacité économique et des nécessités d'équité et de justice sociale.
- Le Conseil Economique et Social a ensuite passé en revue les grands thèmes d'actualité de la politique de l'environnement en faisant des propositions ponctuelles permettant d'appuyer et de compléter utilement l'action du Gouvernement. Il s'agit des domaines suivants:
 - . la gestion des déchets;
 - . la gestion de l'eau;
 - . l'utilisation du sol;
 - . la lutte contre la pollution de l'air;
 - . la protection de la flore et de la faune.
- En conclusion, le Conseil Economique et Social estime que l'environnement naturel requiert désormais une politique conséquente qui nécessite:
 - . des moyens étatiques et communaux;
 - . l'information;
 - . la formation;
 - . la recherche;
 - . le cadre légal;
 - . l'approche économique;
 - . l'approche démocratique consensuelle;
 - . l'objectivation du débat.

23. Les infrastructures économiques et sociales

231. Les infrastructures économiques

Un préalable essentiel au renforcement de notre structure économique réside dans la mise en place d'infrastructures performantes.

2311. Les infrastructures d'accueil industriel

- Le Conseil Economique et Social estime qu'il y a lieu de porter

une attention accrue à la concordance des objectifs et ambitions du Gouvernement en matière de diversification et d'implantation d'entreprises industrielles nouvelles, d'une part, et l'existence d'infrastructures d'accueil adéquates à prévoir dans le cadre ordonné de l'aménagement du territoire, d'autre part.

Il s'y ajoute les difficultés croissantes éprouvées par des entreprises traditionnelles à trouver des terrains de réimplantation adéquats pour faire face à leur croissance.

- Par ailleurs, il s'agit d'accompagner les infrastructures d'accueil industriel par les autres infrastructures nécessaires à l'accueil des entreprises étrangères, au séjour momentané de leurs équipes dirigeantes, de leurs techniciens et de leurs familles.

2312. La recherche et le développement de technologies nouvelles

- Le Conseil Economique et Social voudrait souligner que l'efficacité de la politique en faveur de la R&D ne peut pas simplement se mesurer par le niveau des moyens financiers mis en oeuvre, mais doit également tenir compte des nécessités et des contraintes spécifiques des acteurs de l'innovation technologique, à savoir les entreprises. Une politique claire et simple, caractérisée par une coordination optimale des moyens publics mis en oeuvre, s'impose en l'occurrence.
- Parallèlement à l'encouragement de la coopération technologique internationale, il faudra également veiller au développement des infrastructures de R&D et de transfert de technologies nationales, étant entendu que ces infrastructures devront être à la mesure des besoins et des nécessités des entreprises tout en tenant compte des intérêts à long terme et des limites financières du pays.

2313. Les transports et les communications

Le Conseil Economique et Social s'est essentiellement confiné aux répercussions qu'entraîne, pour le pays, la future politique communautaire des transports.

L'attention du Gouvernement doit être axée sur les points suivants.

- En matière de transports routiers

- . Le Conseil Economique et Social regrette que l'accord de Schengen n'ait pas été signé et il invite le Gouvernement à oeuvrer en vue de la suppression des contrôles aux frontières qui coûtent chaque année 400 à 800 millions d'Ecus à l'industrie européenne du transport.
- . Le Conseil Economique et Social estime qu'il convient de veiller tout particulièrement aux velléités d'harmonisation des droits d'accises et de la TVA, harmonisation qui se traduirait par un relèvement des coûts de nos entreprises.
- . Le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, s'oppose fermement à l'introduction du système de taxation basé sur le principe de la territorialité, principe qui va à l'encontre d'un marché unique en cloisonnant le marché en régions que seraient les nations.

- En ce qui concerne les chemins de fer

- . Le Conseil Economique et Social marque son soutien aux efforts entrepris par le Gouvernement en vue de raccorder le Grand-Duché de Luxembourg au TGV-Est projeté en France.
- . En ce qui concerne la liaison avec le futur TGV Nord Bruxelles-Cologne, le Conseil Economique et Social estime indispensable de moderniser et d'électrifier la ligne Gouvy-Liège afin que soit établie une liaison rapide entre Luxembourg et Liège et, au-delà, avec la Ruhr et l'Allemagne du Nord, liaison que nous risquons de perdre via Coblenche.
- . De plus, la modernisation de la ligne Luxembourg-Bruxelles est d'une importance fondamentale pour notre pays.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social s'inquiète des intentions des autorités belges de ne moderniser aucune de ces deux liaisons dans un proche avenir.

Compte tenu de cette situation, le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à intervenir auprès de son homologue belge dans l'optique prédécrite.

- En ce qui concerne l'aviation

Le Conseil Economique et Social soutient les intentions du Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour moderniser notre aéroport national du point de vue de ses structures d'accueil et de sa technique.

2314. Les réseaux de transport d'énergie

Dans les domaines de l'énergie électrique et du gaz naturel notre pays se trouve devant des choix stratégiques.

- Quant à l'énergie électrique

Etant dépourvu de moyens suffisants de production propre et devant s'intégrer de toute façon dans le grand réseau d'interconnexion européen, le Luxembourg se voit heureusement entouré de pays fournisseurs potentiels. De la sorte, le handicap structurel qui pourrait résulter du manque de moyens de production propres peut être neutralisé par un choix judicieux des partenaires.

- Quant au gaz naturel

Dans ce domaine, le problème le plus important se pose au niveau de l'approvisionnement correct du réseau qui se heurte, en fait, à deux difficultés.

- . D'abord, les infrastructures en amont, tant du côté belge que du côté français, sont insuffisantes pour acheminer les débits requis dans le futur.
- . Ensuite, le contrat avec Gaz de France vient à échéance en mai 1991, et le contrat DISTRIGAZ échoit en septembre 1995.

Vu l'importance que le gaz naturel prend dans l'économie du pays, il est indispensable de renforcer la sécurité d'alimentation par le choix de deux fournisseurs distincts ou, dans le cas d'un seul fournisseur, par la nécessité d'acheminer le gaz par des tracés géographiquement distincts.

232. Les infrastructures sociales

2321. Le logement et l'urbanisme

- Dans son avis circonstancié du 28 février 1983 concernant les baux à loyer, le Conseil Economique et Social avait établi un ensemble cohérent de propositions de mesures législatives et socio-économiques qui devaient présider à une réforme de la législation afférente. Force est cependant de constater que la loi du 27 août 1987 portant révision des baux à loyer n'a aucunement atteint les objectifs politiques et socio-économiques voulus.
- Suite à l'évolution économique et aux contradictions inhérentes à la législation, la situation du marché locatif n'a fait qu'empirer.

La pénurie de logements de toutes catégories - sociale, moyenne et luxe - constatée dans différentes régions du pays, a pour conséquence que le niveau des loyers augmente dans une proportion préoccupante pour un grand nombre de locataires.

- Dès lors, les pouvoirs publics doivent contribuer à éviter des dérapages de prix en équilibrant l'offre et la demande, en incitant à l'assainissement constant du patrimoine bâti et à la construction nouvelle.

L'approche à adopter devrait s'inspirer du cadre cohérent des mesures proposées par le Conseil Economique et Social dans son avis spécifique de 1983.

Par ailleurs et vu la pénurie aiguë, la mise en oeuvre rapide, par les pouvoirs publics, de constructions de logements s'impose prioritairement en faveur des ménages à revenus modestes ayant des enfants à charge.

- L'article 1er de la loi du 27 août 1987 stipule:

"que les montants autorisés des loyers feront l'objet d'adaptations à la situation économique et sociale, arrêtées par règlement grand-ducal après consultation du Conseil Economique et Social et cela tous les trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi",

Le Conseil Economique et Social se prononcera sur cette question lors de la saisine gouvernementale afférente, saisine qui, de l'avis du Conseil Economique et Social, devrait être élargie,

suivant les besoins, aux problèmes du logement à examiner dans leur contexte économique et social d'ensemble.

- En matière d'urbanisme, le Conseil Economique et Social a esquissé une série d'objectifs et de moyens tendant à améliorer le cadre de vie des citoyens.

Afin de pouvoir traduire ces objectifs sur le terrain, l'élaboration de projets d'aménagement urbain s'impose. (Stadtentwicklungsplan).

2322. Les infrastructures de santé

- Le secteur hospitalier constitue aujourd'hui le domaine le plus important de la santé publique.

Le Conseil Economique et Social estime important de se pencher plus spécifiquement sur les différents grands problèmes qui se posent dans ce secteur, d'après l'approche suivante:

- . l'inventaire et la détermination des besoins réels;
 - . l'étude de synergies possibles entre les différents hôpitaux de notre pays et entre ceux-ci et les grands centres hospitaliers situés dans les régions frontières France-Belgique-Allemagne, d'autre part;
 - . l'examen des possibilités de collaboration avec des cliniques universitaires dans des domaines spécifiques;
 - . le mode de financement futur des investissements hospitaliers.
- Dans le but d'une amélioration des prestations et d'une meilleure coordination des moyens engagés, les autres domaines de la santé publique sont également à inclure dans le champ d'une politique cohérente, à savoir:
 - . les prestations pharmaceutiques;
 - . les prestations médicales;
 - . les laboratoires;
 - . les prestations sanitaires.
- En l'absence d'un concept global explicite de la part du Gouvernement, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il est disposé à examiner de plus près, dans le cadre d'un avis spécifique, la question de l'organisation et du coût de la santé.

24. Les conditions et l'environnement du travail

241. La promotion du travail

- Au-delà d'un taux de chômage relativement faible, la situation sur le marché de l'emploi doit être appréciée à la fois sur le plan national et sur celui de la grande région.

Le marché national de l'emploi se caractérise par un manque de main-d'oeuvre. En raison de la faible natalité, cette évolution à effet négatif sur le marché de l'emploi se renforcera à l'avenir dans la mesure où le manque de la main-d'oeuvre résidente s'aiguïsera, l'âge moyen des chômeurs augmentera et le chômage de longue durée croîtra.

Par ailleurs, le nombre des frontaliers augmente de manière continue.

Sur le plan national, les actions gouvernementales futures devront donc être particulièrement axées sur les phénomènes de chômage, sans oublier, pour autant, des mesures à caractère préventif. Sur le plan de la grande région, les mesures se situeront essentiellement au niveau de la formation continue.

- Le Conseil Economique et Social a ensuite approfondi quelques sujets importants, compte tenu de la pénurie de main-d'oeuvre notamment qualifiée et des caractéristiques de notre chômage.
- Concernant l'impôt de solidarité, le Conseil Economique et Social, dans sa large majorité, estime que l'impôt de solidarité doit être maintenu en tant qu'instrument direct de lutte contre le chômage.
- .. le niveau du taux peut être modulé en fonction de la situation économique et du marché du travail (le cas échéant: taux 0);
- .. le financement par le biais de l'impôt de solidarité devrait être limité aux seules mesures actives de lutte contre le chômage, tandis que les prestations relevant de la politique générale de l'emploi et du droit commun devraient être financées par le biais du budget ordinaire de l'Etat.

Certains membres ne partagent pas cette approche et ils continuent à se prononcer en faveur de la suppression de l'impôt de solidarité. Ils estiment que les dépenses exposées pour com-

battre le chômage doivent être à charge du budget de l'Etat.

- . Le Conseil Economique et Social a préconisé à nouveau une série de mesures tendant à promouvoir l'emploi des femmes qui constituent un potentiel de main-d'oeuvre important.

242. Quelques problèmes particuliers en relation avec
l'environnement et les conditions de travail

- Le Conseil Economique et Social a analysé les domaines suivants:
 - . l'aménagement du temps de travail;
 - . l'environnement, la sécurité et l'hygiène du travail;
 - . la réforme de la législation concernant les conventions collectives de travail;
 - . la cogestion.
- Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de l'associer à l'examen des problèmes susmentionnés dans le cadre de saisines gouvernementales spécifiées afin de pouvoir les approfondir et de trouver un consensus sur des points qui actuellement restent divergents.

X X X

En conclusion, le Conseil Economique et Social espère avoir utilement orienté le Gouvernement pour la concrétisation de son programme de législature.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social estime que la déclaration annuelle du Gouvernement sur la situation économique, financière et sociale du pays constitue un instrument approprié pour prendre position par rapport aux avis du Conseil Economique et Social.

Au-delà, le Conseil Economique et Social exprime le souhait que, dans le respect de son cadre institutionnel et dans une approche constructive des problèmes, le dialogue avec le Gouvernement et la Chambre des Députés devienne plus intensif.

X X X

Résultat du vote:

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

Le Secrétaire Général



Jean Moulin

Le Président

Romain Bausch

Luxembourg, le 27 mars 1990

ANNEXE: Amendement proposé par M. A. ELVINGER, membre effectif, représentant du secteur des professions indépendantes.

VI

ANNEXE - AMENDMENT

Amendement proposé par M. A. ELVINGER, membre effectif,
représentant du secteur des professions indépendantes.

Page 39, il s'agirait de remplacer les 1er, 2e et 4e alinéas par le texte suivant:

- 1er alinéa

Certains membres estiment toutefois que ces normes seront, soit insupportables pour les pays moins développés, soit sans portée réelle quant aux pays très développés.

- 2e alinéa

Certains membres pensent au contraire que le nivellement vers le haut sera une distorsion de la concurrence et vise en réalité à protéger les pays les plus développés au détriment des autres.

- 4e alinéa

Mêmes réflexions que quant au 2e alinéa, en tout cas dans la 7e ligne: biffer le mot "même" et les tirets.

Résultat du vote:

Membres présents:	32
ont voté pour:	1
ont voté contre:	24
se sont abstenus:	7

L'amendement en question est ainsi rejeté.

Le Secrétaire Général



Jean Moulin

Le Président

Romain Bausch