



**CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

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

CES/EV.EC.FIN.SOC. (91)

**EVOLUTION ECONOMIQUE, FINANCIERE  
ET SOCIALE DU PAYS  
1991**

**AVIS**

**Luxembourg, le 10 avril 1991**

**SOMMAIRE**

page:

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>I</b>   | <b>INTRODUCTION</b>   | <b>1</b>  |
| <b>II</b>  | <b>LA SITUATION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE</b>                               | <b>3</b>  |
| <b>1.</b>  | <b>LA SITUATION ECONOMIQUE</b>  | <b>4</b>  |
|            | 11. L'environnement international   | 4         |
|            | 12. Le contexte conjoncturel luxembourgeois   | 7         |
|            | 13. Les perspectives dans les différents secteurs et branches économiques           | 9         |
|            | 131. L'agriculture  | 9         |
|            | 132. La viticulture   | 10        |
|            | 133. L'industrie sidérurgique et les activités liées                                | 11        |
|            | 134. L'industrie moyenne  | 12        |
|            | 135. La construction, l'artisanat et le commerce                                    | 12        |
|            | 136. Les services financiers  | 13        |
|            | 137. Les activités audio-visuelles  | 14        |
| <b>2.</b>  | <b>LA SITUATION SOCIALE</b>   | <b>14</b> |
|            | 21. Le marché de l'emploi   | 15        |
|            | 22. L'évolution des revenus   | 15        |
|            | 23. Les comptes de la protection sociale  | 17        |
| <b>3.</b>  | <b>LA SITUATION FINANCIERE</b>  | <b>18</b> |
|            | 31. Les bases de départ   | 18        |
|            | 32. Le budget de l'Etat pour l'exercice 1991  | 19        |
| <b>III</b> | <b>LES LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE,<br/>SOCIALE ET FINANCIERE</b> | <b>22</b> |
| <b>1.</b>  | <b>LA POLITIQUE ECONOMIQUE</b>  | <b>23</b> |
|            | 11. Les éléments de compétitivité en relation avec le facteur capital               | 23        |

## II

## page:

|   |           |
|---|-----------|
| 111. Le prélèvement obligatoire opéré sur les entreprises   | 23        |
| 112. L'encadrement public et l'accès aux sources de financement   | 26        |
| 12. Les éléments de compétitivité en relation avec le facteur travail                                     | 27        |
| 121. La durée du travail  | 28        |
| 122. La souplesse dans l'organisation du travail  | 29        |
| 123. Le coût de la main-d'oeuvre  | 30        |
| 13. Le renforcement des infrastructures économiques   | 31        |
| 131. Les infrastructures de transport et d'énergie  | 31        |
| 1311. Les infrastructures de transport  | 31        |
| 1312. Les infrastructures d'énergie   | 33        |
| 132. L'intégration des infrastructures d'accueil dans une politique d'aménagement du territoire cohérente | 35        |
| 14. L'achèvement du marché intérieur européen et la mise en place d'une union économique et monétaire     | 37        |
| <b>2. LA POLITIQUE SOCIALE</b>  | <b>41</b> |
| 21. La dimension sociale du marché intérieur  | 41        |
| 22. Le financement de la sécurité sociale   | 43        |
| 221. L'assurance pension  | 43        |
| 222. L'assurance maladie  | 44        |
| 23. La formation professionnelle continue   | 45        |
| 24. Les conditions et l'environnement du travail  | 48        |
| 241. La sécurité et la protection de l'environnement sur le lieu du travail                               | 49        |
| 242. L'aménagement du temps de travail  | 51        |
| 243. La cogestion   | 52        |

## III

page:

|   |    |
|---|----|
| 3. LA POLITIQUE FINANCIERE                      | 54 |
| 31. Les éléments de fiscalité                   | 54 |
| 311. La réforme fiscale                         | 54 |
| 312. Le rapprochement des fiscalités indirectes | 57 |
| 32. La politique budgétaire                     | 59 |
| IV CONCLUSION                                   | 62 |

I

INTRODUCTION

## **I INTRODUCTION**

- Dans l'avis annuel de 1990, le Conseil Economique et Social avait analysé certains sujets importants du programme gouvernemental d'investissement à la lumière de ses avis antérieurs et du contexte d'ensemble dans lequel il les avait placés.

Entretiens différents projets gouvernementaux ont été concrétisés ou sont en voie de réalisation. Il s'agit notamment des réformes fiscales, de l'assurance pension, de l'assurance maladie et des travaux préparatoires à l'achèvement du marché intérieur communautaire.

- Le présent avis a comme objectif d'apprécier les réformes intervenues ou projetées au vu de ses propositions antérieures et d'en dresser le bilan. Un accent particulier a été mis sur le maintien de la compétitivité des entreprises dans l'intérêt de la croissance et de l'emploi ainsi que sur la valorisation des ressources humaines.
- Compte tenu du bilan dressé, le Conseil Economique et Social, en conclusion, voudrait dégager une approche cohérente en matière de politique économique, sociale et financière, approche devant orienter les actions pour les prochaines années.

**II**

**LA SITUATION ECONOMIQUE,  
SOCIALE ET FINANCIERE**

## II LA SITUATION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE

### 1. LA SITUATION ECONOMIQUE

Bien que les incertitudes du contexte économique, voire politique, ne peuvent pas encore être évaluées dans toute leur ampleur, le Conseil Economique et Social rejoint ceux qui tablent sur des perspectives à court terme moins favorables.

Ce faisant, il tient cependant à insister d'emblée sur le caractère exceptionnel de la conjoncture que nous venons de connaître au cours des dernières années et il ne voudrait pas passer sous silence les potentialités indéniables que renferment certaines évolutions sous-jacentes à moyen terme.

#### 11. L'environnement international

Au moment où la Communauté européenne accélère l'intégration économique et tient à réaliser conjointement l'union monétaire, la concrétisation de ces objectifs sera d'autant plus contraignante pour la détermination des perspectives luxembourgeoises proprement dites.

- Au début des années 90, cette entité communautaire se trouve néanmoins dans une situation ambiguë.
- D'une part, le climat économique mondial s'est manifestement détérioré, les Etats-Unis et le Royaume-Uni se trouvant même en phase de récession. La situation au Moyen-Orient a aggravé les incertitudes et a accéléré l'inflation. Au-delà, de nombreux pays enregistrent un ralentissement et de leur croissance et de leurs investissements. Le commerce mondial connaît une décélération certaine et la faiblesse du dollar a réduit la compétitivité de l'industrie européenne. La fragilité des marchés de change et des marchés financiers confirme l'existence de risques réels pour le proche avenir.
- D'autre part, et malgré les perspectives de croissance moins favorables à court terme, la Communauté européenne peut avoir une confiance accrue dans la force fondamentale de son économie.

Aussi les perspectives à moyen terme demeurent-elles plus satisfaisantes. Les déterminants fondamentaux de la croissance économique se sont améliorés, la convergence des politiques nationales s'est renforcée et les perspectives ouvertes par l'anticipation de l'achèvement du marché intérieur génèrent un dynamisme supplémentaire.

- Par ailleurs, la récente détente Est-Ouest ne manquera pas d'avoir d'importantes répercussions sur le climat de croissance à moyen terme. S'il est vrai, qu'à court terme, la transformation des économies d'Europe centrale et orientale en économies de marché constituera un facteur de perturbation supplémentaire débouchant dans un premier temps sur une détérioration sérieuse des perspectives commerciales, il convient cependant de ne pas perdre de vue que l'Europe centrale et de l'Est représente, à plus long terme, un marché potentiel de plus de 400 millions de consommateurs, situé aux portes mêmes de la Communauté. L'unification allemande est le résultat immédiat le plus prégnant de cette libéralisation dans la plus grande partie de l'Europe.
- Finalement et suite à la guerre dans le Golfe, la reconstruction des pays touchés par cette guerre requerra des investissements importants. Etant donné que les principaux membres de l'alliance contre l'Irak semblent emporter la majeure partie des contrats, ces travaux pourront aider à infléchir les tendances récessionnistes que connaissent les Etats Unis et le Royaume Uni.
- Pour soutenir la croissance et l'emploi dans l'actuel environnement extérieur défavorable à court terme, la Communauté devra compter sur ses propres forces. A cet égard, le maintien d'un climat de stabilité constitue un préalable essentiel. Aussi la Communauté devra-t-elle poursuivre des politiques monétaires et budgétaires restrictives qui contribueront à préserver des conditions fondamentales à la croissance et à la création d'emplois et qui préviendront le déclenchement d'une spirale inflationniste.

L'expérience du passé a cependant montré que la conjonction de politiques monétaires restrictives avec des déficits publics ou extérieurs impliquait un niveau très élevé des taux d'intérêt réels. Or, une telle situation est extrêmement préjudiciable à l'économie réelle et notamment à l'industrie dont les investissements ont renchéri et deviennent moins rentables. Voilà pourquoi, l'objectif de stabilité recherché par l'UEM devrait être accompagné d'une obligation de créer des conditions menant à des niveaux de taux d'intérêt compatibles avec nos objectifs de croissance.

L'achèvement du marché intérieur, la mise en oeuvre de politiques structurelles, de nouvelles améliorations dans la cohésion économique et sociale viendront, à leur tour, renforcer le potentiel économique d'une Communauté dont l'engagement dans le processus final d'une union économique et monétaire semble désormais irréversible.

- Quant au commerce mondial, il évolue, d'une part, sous l'emprise de l'intégration économique des régions (USA - Canada - Mexique, Japon et sud-est asiatique, CEE et AELE) et, d'autre part, à la suite de la mutation des structures des échanges mondiaux.

A l'avenir, les échanges intra-régions qui se feront d'après les règles du libre échange vont croître, alors que les échanges entre les blocs qui seront négociés ou "administrés" seront freinés. Le récent échec des négociations dites Uruguay Round en fournissent une illustration concrète. Il est vrai que la conclusion sur les échanges entre blocs doit être nuancée par la prise en considération des investissements croisés en provenance des différentes régions vers les régions partenaires. Ces investissements sont, en effet, en progression pour ce qui est des Etats-Unis d'Amérique et de l'Europe, alors que le Japon reste assez imperméable aux investissements étrangers.

La mutation des structures d'échange au niveau mondial, atténuée l'image du prétendu déclin américain, révèle un développement autocentré de l'Europe et dans le sud-est asiatique et accentue la déconnexion du Tiers Monde.

- Il ressort du rapport de la Banque mondiale pour 1990 que les Etats-Unis d'Amérique ont retrouvé, en 1989, leur rang de premier exportateur mondial après être restés, pendant trois ans, en seconde position derrière l'Allemagne. Cette performance ne s'explique pas seulement par les cours de change, mais également par un dynamisme retrouvé de l'industrie et du secteur des services des Etats-Unis.
- Les récents chiffres sur le commerce extérieur du Japon montrent des excédents de l'ordre de respectivement 52 milliards de \$ envers les Etats-Unis et de 23 milliards de \$ envers les pays de la CEE et de l'AELE. Compte tenu de son taux d'épargne qui est le plus élevé du monde, l'économie japonaise est devenue de très loin la principale puissance financière de la planète. Aussi note-t-on que la position créditrice nette du Japon a quintuplé de 1980 à 1987 pour dépasser 800 milliards de \$.
- Quant aux pays de l'ex-pacte de Varsovie, les événements de 1989 en Europe de l'Est et en Europe centrale ont bouleversé les relations commerciales. Si le mouvement vers l'économie de marché semble irréversible, il ne faut toutefois pas sous-estimer les difficultés ardues que rencontrent ces pays à court terme pour le réaliser en pratique. Aussi les exportations des pays de la CEE et de l'AELE, qui sont des partenaires naturels de ces pays, pâtiront du manque de moyens de paiement dans cette partie de l'Europe. Pour l'URSS, l'incertitude prévaut même à moyen terme.
- Concernant les pays en voie de développement non pétroliers, le recul de leurs échanges internationaux avec les pays industrialisés peut être qualifié de décourageant. En effet, alors qu'en 1950, les pays industrialisés ont importé 29,6% du total de leurs importations et qu'ils ont exporté 27,5% du total de leurs exportations de et vers ces pays-là, ces chiffres ont décliné respectivement à 12,8% et 13,4% en 1988.

Compte tenu de l'endettement accru des pays en voie de développement non pétroliers, aucune perspective réaliste d'amélioration du commerce extérieur de ces pays n'est donnée. La baisse des prix des produits agricoles et des matières premières et le renchérissement du prix notamment de l'énergie suite aux événements du Golfe risquent d'accroître la marginalisation du Tiers Monde. Cela est vrai surtout pour l'Afrique, alors que ce continent peut, à juste titre, être considéré par sa position géographique comme le partenaire privilégié de l'Europe.

## 12. Le contexte conjoncturel luxembourgeois

- Depuis 1983, la croissance économique au Grand-Duché s'est régulièrement amplifiée pour atteindre, en 1988 et 1989, un niveau comparable à celui des années record du début des années 70. Calculé selon la version nationale, le produit intérieur brut à prix constants a enregistré des taux de croissance annuels respectifs de 6,0% et de 7,2%. Cette croissance a touché tous les secteurs d'activité, à l'exception notable toutefois de l'agriculture. Elle se trouve à l'origine d'une augmentation de l'emploi total de l'ordre de 15% sur la période considérée (1983-1989).

Dans sa récente étude économique sur le Luxembourg, l'OCDE a qualifié ces performances macroéconomiques de remarquables.

" Si l'amélioration de la conjoncture internationale au cours des années récentes explique en partie cette performance, le Grand-Duché bénéficiant amplement de la reprise de la demande étrangère du fait de la structure de sa production et de son ouverture sur l'extérieur, ces résultats remarquables sont aussi le fruit d'une politique de diversification menée avec constance par les pouvoirs publics depuis le milieu des années 70. Visant à réduire la vulnérabilité excessive de l'économie luxembourgeoise résultant d'une spécialisation trop poussée, cette stratégie a permis d'attirer un nombre croissant d'entreprises étrangères et de favoriser la progression des investissements productifs entre 1983 et 1989, ce qui a en outre contribué au renforcement des capacités d'exportation du pays."

- Par rapport à ces performances exceptionnelles, l'évolution économique du Luxembourg en 1990 est marquée par une décélération de la croissance. Les premiers signes de ce ralentissement ont été enregistrés pour la production industrielle, production qui devrait avoir reculé faiblement en 1990 suite notamment au ralentissement dans le secteur sidérurgique.

Tout en ne voulant aucunement minimiser l'importance qu'il convient d'attacher à ce tassement, voire à ce recul de certaines des activités, le Conseil Economique et Social se doit cependant de signaler, qu'avec un ordre de grandeur de 3,5%, le taux de croissance estimé du produit intérieur brut à prix constants (version nationale) continue à atteindre un niveau qui, en temps normal, aurait été jugé plus que satisfaisant. Par ailleurs et dans l'état actuel des choses, les prévisions les plus récentes du STATEC et des services de la Commission convergent pour tableer sur une légère accélération du rythme de croissance pour l'année en cours.

A la lumière de ces considérations et sous réserve des développements ultérieurs consacrés à l'évolution dans les différents secteurs et branches, le Conseil Economique et Social voudrait retenir, qu'exprimée en termes de croissance, l'évolution de l'économie luxembourgeoise vient d'entrer, au courant de 1990, dans une phase de tassement, sans que pour autant le ralentissement constaté ne puisse être interprété comme le signe précurseur d'une récession prolongée.

Le Conseil Economique et Social voudrait cependant examiner de plus près les facteurs qui expliquent ce tassement de la conjoncture pour en déduire, par après, les conclusions de politique économique qui s'imposent.

On constate qu'il trouve son origine dans le fléchissement des exportations.

Si, en 1989, les exportations avaient encore progressé de près de 14%, on a assisté au premier semestre 1990 à une régression de 1,4% par rapport au premier semestre 1989. La demande intérieure par contre est restée très vive. En effet, les emplois finals nationaux, c'est-à-dire notamment la consommation privée et publique ainsi que la formation brute de capital fixe ont continué à croître à un rythme quasiment inchangé tant pour l'ensemble que pour chacune de ses composantes.

Etant donné que dans une économie de petit espace les exportations sont le moteur de la croissance, cette dernière ne saurait reposer pendant une période prolongée sur la seule demande intérieure. Aussi importe-t-il au Conseil Economique et Social de vérifier si cette demande comporte un élément de formation brute de capital fixe suffisamment prononcé pour jeter les bases d'une valeur ajoutée future assise sur un potentiel de demande extérieure nouveau.

En 1990, la demande intérieure a continué à se développer à un rythme accéléré précisément en raison d'un accroissement des investissements de quelque 15%, soit un taux qui ne se situe que légèrement en-deçà du taux record de 18% enregistré en 1989. En 1991, la progression devrait également rester vive et atteindre un taux de l'ordre de 10%. Ce qui plus est, cette évolution renferme une reprise spectaculaire de l'investissement industriel qui, selon les enquêtes de conjoncture du STATEC, a progressé de 45%, suite notamment à la mise en oeuvre de projets importants d'implantation et d'extension d'activités (TDK, Galvalange, Gränges, Fasson, Du Pont Tyvek). D'autre part, la progression des dépenses en capital du secteur public et des services marchands, financiers et non-financiers, reste vive, tandis que le dynamisme des investissements s'adressant au secteur de la construction semble se prolonger.

- Le tableau de l'économie luxembourgeoise qui, en dépit de ce fléchissement de la demande extérieure reste globalement positif, comporte cependant une tache d'ombre, à savoir la reprise de la tendance inflationniste depuis le début de l'année 1989. Le STATEC estime que l'inflation annuelle atteindra 3,7% en 1990 et plus de 4% en 1991, soit une légère accélération des tendances inflationnistes.

Dans la comparaison internationale, la position relative du Luxembourg s'est dégradée, les données de janvier 1991 publiées récemment étant trop ponctuelles pour pouvoir, d'ores et déjà, être interprétées comme un infléchissement de cette tendance. Une des explications réside sans doute dans le fait que le taux de variation de l'indice des articles luxembourgeois a été supérieur au taux de l'indice des articles importés. C'est dire que les prix de revient ont été mieux maîtrisés chez la plupart de nos partenaires commerciaux que chez nous.

### 13. Les perspectives dans les différents secteurs et branches économiques

C'est sur la base tant des différentes enquêtes effectuées notamment par le STATEC que d'une analyse directement entreprise auprès des principales branches économiques que le Conseil Economique et Social entend procéder à une évaluation de la situation économique dans les différents secteurs et branches ainsi que de leurs perspectives de développement à court et à moyen termes.

#### 131. L'agriculture

- Au cours des dernières années, la politique agricole commune s'est caractérisée par des mesures restrictives en matière de production telles que l'introduction des quotas laitiers ou la mise en place de stabilisateurs. Ces mesures ont gravement affecté l'agriculture luxembourgeoise, les possibilités de développement étant devenues extrêmement limitées.

Le revenu agricole s'en est fortement ressenti. Alors qu'en 1989 il ne se situait déjà que légèrement au-dessus du niveau moyen de 1981-1983, le revenu agricole net a encore subi une baisse sensible au cours de l'année écoulée. Parmi les facteurs explicatifs, on peut citer les importations en hausse en provenance des pays de l'Europe de l'Est ainsi que de certains autres pays tiers (Etats-Unis, Nouvelle-Zélande), de même qu'une légère augmentation de la production communautaire allant de pair avec une baisse de la consommation.

- A l'heure actuelle, l'agriculture, communautaire en général, luxembourgeoise en particulier, se voit confrontée à un certain nombre de défis dont dépendront ses perspectives futures:
  - L'accord négocié au sein du Gatt aura une influence décisive sur l'avenir du secteur agricole. La réduction de 30% du niveau de soutien externe et interne, telle que proposée par la CE, risque d'amener un démantèlement des principes fondamentaux de la politique agricole commune et un affaiblissement de l'agriculture communautaire.
  - La Commission des CE vient d'ailleurs de proposer une réforme fondamentale de la PAC qui vise à introduire de nouvelles restrictions en ce qui concerne la production et à imposer d'importantes baisses de prix.
  - Finalement, l'achèvement du marché intérieur ne manquera pas de provoquer de profondes modifications des structures de commercialisation sur le plan européen, modifications qui auront inévitablement des répercussions sur l'industrie agro-alimentaire luxembourgeoise.

Dans ces conditions, la profession et les entreprises de transformation et de commercialisation, d'une part, et les pouvoirs publics, d'autre part, partagent la responsabilité de sauvegarder d'urgence la compétitivité des structures agricoles luxembourgeoises. La mise en oeuvre de l'action des entreprises et des mesures d'accompa

gnement dans une approche d'ensemble cohérente répondant à l'objectif de maintien d'une agriculture viable s'avère indispensable. En vue de la réflexion générale annoncée au sujet de l'orientation future de l'agriculture, réflexion que le Conseil Economique et Social aimerait voir insérée dans son contexte économique et social global, le Conseil entend simplement rappeler certaines voies qu'il avait déjà esquissées dans le passé:

- maintien d'un nombre suffisant d'exploitations agricoles de type familial, eu égard notamment aux considérations de revitalisation des régions rurales et du renforcement de la protection de l'environnement;
- encouragement à la première installation de jeunes exploitants dans l'agriculture, la viticulture et l'horticulture;
- diversification de la production agricole dans le respect d'une bonne pratique agricole, qui affecte tous les aspects de l'agriculture et assure la fertilité à long terme du sol;
- renforcement des structures de transformation et de commercialisation, y compris la promotion de produits par le biais des labels de qualité, dont la marque nationale.

### 132. La viticulture

- Suite à trois récoltes successives très satisfaisantes, le marché viticole se trouve aujourd'hui caractérisé par une offre très soutenue, diversifiée et d'un niveau de qualité dépassant la moyenne. Dans ces conditions, les efforts accrus visant la promotion de nos vins de qualité permettent d'espérer que les produits luxembourgeois sauront relever une concurrence internationale de très haut niveau.
- Deux évolutions risquent de produire des incidences négatives sur les perspectives d'écoulement futur du vin luxembourgeois, à savoir:
  - l'abolition, par étapes, du régime fiscal de faveur réservé jusqu'à présent dans les trois pays du Benelux au vin luxembourgeois, ce dernier ayant été exonéré de l'accise commune. Cette concession faite par le Gouvernement à nos partenaires dans la Communauté est regrettable dans la mesure où elle anticipe en fait le rapprochement généralisé des droits d'accises prévu pour le 1er janvier 1993;
  - la mesure législative qui fixe un rendement maximum de raisins par hectare de vignoble, tout en améliorant la qualité de la production, limitera les volumes à commercialiser. Dans un contexte économique favorable, la demande de vin de qualité dépassant l'offre, cette initiative affaiblira la position relative du vignoble luxembourgeois face à des concurrents qui n'attendent qu'à écouler leurs produits et à substituer leurs produits aux nôtres.

### 133. L'industrie sidérurgique et les activités liées

- Pour l'année 1990, le chiffre d'affaires de la société ARBED enregistre une baisse de 13% par rapport au chiffre de 1989, tandis que le bilan dégage un bénéfice encore satisfaisant, quoique en diminution par rapport au résultat exceptionnel de 6,2 milliards atteint en 1989. Cette régression du chiffre d'affaires de FLUX s'explique par la baisse des livraisons, due à une réduction de la demande mondiale et accompagnée d'une baisse démesurée de certains prix de vente, laquelle a été accentuée par l'agressivité de certains producteurs européens. Ces événements sont notamment la résultante des bouleversements des Pays de l'Est et se ressentent de la baisse du cours du dollar US. L'année 1991 verra la dégradation des affaires se poursuivre pour la deuxième année consécutive, même si le redressement actuel du dollar US est susceptible d'atténuer quelque peu cette dégradation.
- Face à un environnement de plus en plus difficile, les responsables de la sidérurgie luxembourgeoise ont reconnu la nécessité de poursuivre la politique de coopération et d'association avec d'autres groupes. L'objectif d'une telle stratégie est de maintenir durablement un niveau de productivité élevé, égal aux meilleurs, de garantir ainsi la compétitivité du noyau sidérurgique et de développer constamment la qualité des produits.

Le corollaire de cette stratégie est la conception d'un plan industriel qui impliquera sans doute un niveau d'investissement plus élevé que celui qui avait été initialement escompté.

La recherche d'une compétitivité renforcée se traduira également par de nouveaux gains de productivité, qui continueront à peser sur l'emploi. Ainsi, les effectifs inscrits à la fin de l'année dans les divisions luxembourgeoises ont diminué respectivement de 590 unités et de 762 unités en 1989 et 1990, chiffres dont l'interprétation doit cependant tenir compte du développement des travaux effectués par des entreprises tierces.

De même, les innovations technologiques, l'effort en recherches et développements, une meilleure disponibilité des installations et une gestion optimale des ressources humaines seront d'autres éléments de compétitivité.

- Parallèlement, l'industrie sidérurgique a renforcé sa politique de redéploiement industriel visant à renforcer l'aval et à élargir les activités du groupe.

Le doublement des capacités de Galvalange et l'acquisition, ensemble avec la société japonaise Furukawa Electric Company, de Circuit Foil, deuxième producteur mondial de feuilles de cuivre extra-minces produites par électrolyse, constituent une illustration parfaite de cette stratégie.

- Pour l'avenir, le problème de la conjonction d'un effort d'investissement continu et prioritaire dans le noyau sidérurgique et la poursuite de la politique de redéploiement se pose en des termes de ressources et d'instruments. Dans ce contexte, les

outils existants, dont notamment la société InvestAR, doivent être engagés avec les moyens requis afin qu'ils puissent répondre aux objectifs qui leur ont été assignés.

### 134. L'industrie moyenne

- L'industrie moyenne luxembourgeoise connaît un ralentissement de la croissance de son activité (+1,4% au cours des 10 premiers mois de 1990 contre +10,8% en 1989). L'évolution est certes très variable selon les branches, mais ce sont surtout les branches axées sur la production des biens d'investissement et de biens intermédiaires qui sont en régression (constructions métalliques, verre, céramique, chimie, fournitures pour l'industrie automobile). Sauf quelques rares exceptions, les capacités de production continuent cependant à être utilisées dans la plupart des branches à raison d'un taux fluctuant autour de 85%.
- Quant à la politique de diversification industrielle, elle a abouti en 1990, tout comme en 1989 déjà, à la création de 9 entreprises industrielles nouvelles comportant à moyen terme quelque 410 emplois nouveaux (contre 905 en 1989). La reprise des investissements américains en Europe, notée déjà depuis la fin de 1988, s'est confirmée en 1990. La bonne performance généralisée de l'économie européenne, mais aussi une prise de conscience croissante des implications sur le paysage concurrentiel en Europe à l'horizon 1992, en sont sans doute les éléments d'explications essentiels. Les mêmes facteurs jouent sans doute aussi à l'égard du flux d'investissements japonais vers l'Europe.

Compte tenu des récentes incertitudes économiques, voire des détériorations des perspectives de développement de l'économie américaine surtout, l'avenir sur le plan de l'implantation d'industries nouvelles deviendra cependant plus difficile. La qualité des efforts de prospection importera dès lors davantage encore.

### 135. La construction, l'artisanat et le commerce

Il est un fait que la demande intérieure a continué à être très dynamique en 1990, comme le confirment les enquêtes sur la construction, le commerce et l'artisanat.

- Quant au secteur de la construction, pris dans son ensemble, les dernières données disponibles - 11 premiers mois de 1990 - font état d'une poursuite de l'évolution très dynamique notée depuis 1985 (production: + 5,7%, chiffre d'affaires: + 20,8%, emploi: + 6,7% ou + 1.200 unités, durée de marche assurée: 5,2 mois).

Même si cette évolution globale est à nuancer suivant qu'il s'agit des branches du bâtiment en général, du logement en particulier, ou encore du génie civil, et même si les chefs d'entreprise font état d'une appréciation moins optimiste quant à l'évolution des carnets de commande, il n'en reste pas moins que la situation du secteur

reste très positive, sinon caractérisée par une certaine tension. Cette situation est susceptible de perdurer à moyen terme, au regard de l'accroissement des revenus disponibles des ménages dû aux effets de la réforme fiscale, des différents accords salariaux dont celui conclu récemment dans la fonction publique, et de l'accroissement proposé des prestations de pension, d'une part, l'accroissement substantiel des dépenses publiques en faveur du logement et de la réalisation d'importants projets d'infrastructure publique, d'autre part.

Compte tenu de cette situation tendue, voire même de surchauffe, on observe également une pénétration accrue d'entreprises étrangères dans le secteur en question. Alors que cette évolution permet d'atténuer quelque peu les tensions, il importe de ne pas en sousestimer les conséquences au moment d'un retour à une situation conjoncturelle plus normale.

- Les observations ci-avant, à propos des effets de l'accroissement des revenus disponibles des ménages, valent à fortiori pour le secteur du commerce et des autres entreprises artisanales.

### 136. Les services financiers

- Après une phase d'expansion prononcée, l'activité de la place financière connaît un certain fléchissement dans son évolution. Si les chiffres font encore conclure à une excellente année pour le secteur des services financiers en général, il faut cependant souligner que les banques de la place ont enregistré une baisse des résultats bruts de l'ordre de 15%.

Les raisons en sont essentiellement un environnement international moins favorable au développement des marchés de capitaux et une concurrence renforcée des autres places financières. Mais, il y a également un dérapage des frais d'exploitation. Ainsi, les évolutions majeures au 1er semestre de 1990 par rapport à la période de référence de 1989 se soldent par une progression possible des frais de personnel (+ 13,4%), une explosion des autres frais d'exploitation (+ 20,1%) ainsi que des amortissements sur l'immobilisé (+ 22,0%), les banques implantées construisant ou achetant de plus en plus leurs propres immeubles.

- En ce qui concerne le secteur para-bancaire, on observe également un tassement du côté des organismes de placement collectif. En effet, malgré une croissance prononcée du nombre des fonds d'investissements de plus de 20%, le volume des actifs nets n'a pas augmenté au cours de l'année sous revue.

Quant à la Bourse, elle a été touchée par les incertitudes des marchés financiers tant au niveau de nouvelles admissions à la cote qu'au regard du volume total des titres échangés.

- Le secteur des assurances et des réassurances, par contre, continue sur la lancée des années antérieures. Non seulement l'augmentation des revenus a conduit les assurables à en dévier une partie vers le secteur de l'assurance, mais encore la relative stabilité des prix a-t-elle sécurisé l'assureur dans sa politique d'évaluation des provisions

pour sinistres. Les effets attendus de la réforme fiscale et de l'évolution récente des revenus font penser que la demande interne continuera à évoluer favorablement.

### 137. Les activités audio-visuelles

Le secteur audio-visuel a connu une année 1990 tout à fait exceptionnelle. L'année écoulée peut certainement être qualifiée d'année de consolidation du site de Luxembourg.

- ASTRA, après avoir réussi à pénétrer le marché allemand fin 1989 grâce à la signature de contrats avec quatre chaînes privées allemandes, continue sa progression et étend son marché au-delà du seul public anglophone et scandinave. Le lancement du deuxième satellite a eu lieu et, devant ce succès commercial significatif, la Société Européenne des Satellites a décidé de renforcer le système offert par elle en l'étendant à trois, voire à quatre satellites.
- Pour la CLT, l'année 1990 a également été très satisfaisante du fait notamment des résultats réalisés tant par RTL-plus en République Fédérale d'Allemagne que par le programme radio ondes longues en France. De même, il faut mentionner le développement spectaculaire de RTL-4, chaîne néerlandophone qui, après son lancement en octobre 1989, a réussi un taux de pénétration approchant les 30% et devenant ainsi la première chaîne aux Pays-Bas.

Suite au lancement et aux évolutions de ces chaînes nouvelles, développées à l'initiative de la CLT, les structures de prestation technique du site luxembourgeois ont cependant continuellement eu à effectuer des virages et des reconversions parfois brutales. C'est une des particularités du site, difficile à éviter, le redéploiement des activités radio et télévision sur le site de Luxembourg étant en effet loin d'être terminé. Mais cette flexibilité et ce know-how accumulés constituent également un atout pour la compagnie, car c'est globalement grâce à cette capacité d'adaptation qu'elle a pu créer une activité de télévision francophone professionnelle et mettre aussi rapidement sur orbite RTL-plus et RTL-4.

- Enfin, la vaste campagne de promotion du site de Luxembourg pour la production audio-visuelle et l'application de la loi du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal spécial pour les certificats d'investissement audio-visuel, ont connu en 1990 une série de premiers succès concrets.

## 2. LA SITUATION SOCIALE

L'exceptionnelle évolution économique que le Grand-Duché a connu au cours des dernières années n'est évidemment pas restée sans effets sur la situation sociale du pays et de ses citoyens. A un moment où l'évolution économique risque de subir un certain tassement, il importe de faire le point en mettant en relief les acquis sociaux obtenus mais aussi en décelant les déficiences éventuelles.

## 21. Le marché de l'emploi

- La croissance économique n'étant pas une fin en soi, la création d'emplois constitue un des principaux paramètres sociaux qui permet de mesurer l'impact de cette croissance sur le bien-être de la population.

L'emploi intérieur, qui avait atteint un taux de progression record de 4,1% en 1989, continue sur sa lancée en 1990. Pour 1991, les prévisions tablent sur un ralentissement de la croissance.

- Si les éléments les plus dynamiques de l'offre d'emplois sont le fait de la construction et des services financiers, la demande d'emplois renferme deux volets particulièrement significatifs, à savoir le développement de l'emploi féminin et l'emploi salarié frontalier.
- La part de l'emploi féminin dans l'emploi total est passé de quelque 23% en 1970 à près de 35% en 1990. La flexibilisation du marché du travail, le développement du travail à temps partiel ainsi que la véritable explosion de l'emploi tertiaire ont grandement facilité ce développement de l'emploi féminin. L'extension des structures d'accueil de jour pour les enfants de même que les incitations à l'emploi que renferme la récente réforme fiscale sont des données qui font envisager une poursuite de cette tendance à l'emploi féminin.
- Quant à l'emploi frontalier, il continue à constituer l'élément le plus dynamique du marché de l'emploi. Au premier semestre de 1990, il s'est accru de plus de 18% par rapport au premier semestre de 1989, quelque 65% des postes offerts ayant été occupés par des non-résidents. Il s'agit en l'occurrence d'un atout économique dont l'achèvement du marché intérieur ne fera que fortifier les assises. Il s'agit également d'une réalité économique qui mettra davantage encore en concurrence les systèmes éducatifs des Etats membres de la Communauté et qui requiert des adaptations continues en matière de formation professionnelle notamment.
- Sur le plan du chômage, l'évolution conjoncturelle est légèrement positive. En moyenne annuelle, les demandes d'emplois non satisfaites sont en recul de quelque 10%; quant au nombre de chômeurs complets indemnisés, il enregistre une diminution comparable. Finalement, le taux de chômage se maintient au niveau relativement faible de 1,3%.

## 22. L'évolution des revenus

- L'absence d'une statistique globale sur l'évolution des revenus fait que l'analyse doit se limiter pour l'essentiel à l'examen des traitements et salaires. Aussi le Conseil Economique et Social tient-il à préciser que les développements ci-après ne sauraient être interprétés comme une quelconque critique de la politique des revenus, une telle appréciation devant forcément porter sur toutes les formes de revenus et sur leur

répartition interne. Le Conseil Economique et Social regrette que l'absence de données fiables non seulement fausse tout débat tant soit peu objectif sur la politique des revenus, mais encore rend illusoire toute politique volontariste en la matière.

- Concernant l'évolution des salaires et traitements, tant les chiffres publiés par le STATEC que le rapport du Gouvernement à la Chambre des Députés sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus, font état d'un accroissement du salaire moyen en termes réels de l'ordre de 3% au cours des dernières années en moyenne annuelle.
- Dans ce contexte de hausse des salaires et traitements, le législateur vient de voter un relèvement de 7,5% du salaire social minimum dans le but de combler le retard encouru et de garantir aux travailleurs les plus faiblement rémunérés une progression de leur salaire brut analogue à celle de la moyenne des autres salariés.
- Le Groupe salarial donne à considérer que ce relèvement du salaire social minimum ne constitue pas une mesure d'accompagnement social à la récente réforme fiscale, dans la mesure où il n'a pas compensé l'augmentation notable des revenus élevés à la suite de la réforme fiscale. Dans la mesure où on voudrait faire participer les travailleurs les plus démunis aux fruits de la croissance enregistrée au cours des dernières années de la décennie écoulée, cette augmentation aurait nettement dû dépasser le pourcentage d'augmentation décidé.

Le salaire social minimum est le filet de sauvetage protégeant les travailleurs au bas de la hiérarchie des revenus contre une exploitation intolérable.

Son niveau se situant sensiblement en dessous de la moyenne des salaires tarifaires, il ne gêne aucunement la quasi totalité des négociations collectives.

- Le Groupe patronal estime que le salaire social minimum a perdu sa raison d'être, depuis que sa fonction de garantie sociale pour les plus faibles économiquement a été reprise en 1986 par l'introduction du RMG. Ce dernier étant alloué, en général, sans contrepartie d'une prestation fournie, aucun salarié n'est prêt à travailler pour une rémunération inférieure.

Le salaire social minimum est dès lors à considérer comme la rémunération d'un travail fourni, alors que cette rémunération devrait relever, dans notre système d'économie de marché, de la négociation entre partenaires sociaux qui s'oriente d'après l'évolution de la productivité. L'ajustement imposé par le législateur du salaire social minimum à l'évolution du revenu moyen des salariés, tout en étant incompatible avec le principe de l'autonomie tarifaire, est économiquement injustifiable dans la mesure où l'évolution moyenne des salaires a été déterminée dans notre économie en forte mutation par les nouveaux secteurs porteurs qui ont eu recours à une main-d'oeuvre autrement qualifiée et autrement sujette à des gains de productivité que les bénéficiaires du salaire social minimum.

Il s'y ajoute pour l'entreprise qu'un relèvement légal du niveau de salaire social minimum provoque des revendications salariales qui sont présentées par les bénéficiaires des tranches de rémunération inférieure dans la hiérarchie des salaires et se répercuteront sur l'ensemble des salaires. Dans la mesure où les plafonds cotisables sont liés au niveau du salaire social minimum, l'augmentation des taux du salaire social minimum entraîne une hausse déguisée des cotisations sociales.

Pour toutes ces raisons, le Groupe patronal exige une déconnexion du salaire social minimum du plafond cotisable et se prononce pour la procédure de fixation du salaire social minimum par la négociation entre partenaires sociaux au lieu d'un acte législatif.

- Dans la mesure où les positions émises ci-dessus n'ont pas pu être rapprochées au stade actuel des discussions, le Conseil Economique et Social se propose de revenir à cette problématique dans un avis spécifique.
- L'examen de l'évolution des revenus ne saurait cependant se limiter à l'évolution des salaires bruts ou semi-nets. Compte tenu de l'ampleur des allègements décidés dans le cadre de la réforme fiscale, le Conseil Economique et Social ne voudrait pas passer sous silence l'augmentation notable des revenus disponibles pour les contribuables à revenu moyen et élevé. Sur la base de statistiques élaborées dans le cadre du débat sur la réforme fiscale, l'amélioration du pouvoir d'achat de ces contribuables, pour autant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un reclassement, se situe entre 3 et 5%.

### 23. Les comptes de la protection sociale

- L'examen des comptes de la protection sociale actualisés à l'exercice 1989, permet de dégager les faits nouveaux suivants:
  - Au cours de l'année 1989, le volume global des dépenses consacré dans notre pays à la protection sociale a atteint 75,2 milliards de francs. Les dépenses courantes (avant transferts entre gestions) accusent une progression de 64,7 à 70,7 milliards de francs, soit une progression de 9,3% entre 1988 et 1989. Il est vrai que cet accroissement substantiel reste en deçà du taux de variation exceptionnel du PIB en valeur, en augmentation de 10,3%. Exprimées en pourcentage du produit intérieur brut, les dépenses courantes sont en légère diminution (22,4 contre 22,6%).
  - Les recettes courantes, en revanche, ont légèrement augmenté par rapport au PIB (24,7 contre 24,6%), leur montant passant de 70,5 milliards en 1988 à 78,2 milliards en 1989. Si la part relative des transferts budgétaires dans la structure des recettes courantes est en légère régression (37,7 contre 38,6%), il n'en reste pas moins que les contributions publiques ont fortement progressé au cours de la dernière décennie. En effet, si la part relative des contributions publiques n'a encore fourni que 32,5% des recettes en 1980, elle est passée à 38,6% en 1988 pour retomber donc à 37,7%.
  - Quant au solde financier, l'excédent global des recettes sur les dépenses, après s'être

établi autour de 5 milliards de francs en 1987 et 1988, s'est amplifié et dépasse les 7,5 milliards de francs en 1989. A moyen terme et considéré dans sa globalité, le financement de la protection sociale semble ainsi assuré.

- Cette situation globalement positive à court et à moyen terme ne saurait cependant faire oublier quelques évolutions sous-jacentes beaucoup moins positives.
- En dépit des mesures d'assainissement prises en 1982, les opérations courantes des caisses de maladie concernant les prestations en nature sont de nouveau déficitaires depuis 1987. Pour les prestations en faveur des seuls assurés actifs et de leurs membres de famille, le déficit annuel des opérations courantes est passé de 218,2 millions en 1988 à 377,9 millions en 1989, l'IGSS évaluant le déficit à 450 millions pour l'année 1990. Sur la base de ces chiffres, le solde cumulé s'élèverait à 1,165 milliard de francs fin 1990.
- La participation de l'Etat dans le financement de l'assurance-maladie continue à être marquée par un accroissement constant. Le transfert total du budget de l'Etat est passé de 6,1 milliards en 1988 à 7,0 milliards en 1989, soit une nouvelle augmentation de ce transfert exprimé en pourcentage tant du PIB, des recettes courantes totales de l'assurance-maladie que des dépenses ordinaires de l'Etat.
- Compte tenu notamment des structures démographiques ainsi que de la maturation des régimes d'assurance pension et l'amélioration de certaines prestations, le maintien des prestations à leur niveau actuel demandera à plus long terme un taux de prélèvement obligatoire en forte hausse. Dans une économie très ouverte sur l'extérieur, il est évident que les taux de cotisation ne sauraient être relevés sans conséquences néfastes sur la compétitivité et les perspectives de l'emploi.
- Ce sera dans le cadre de la deuxième partie de l'avis relative aux lignes directrices de la politique économique, sociale et financière que le Conseil Economique et Social traitera de ces risques dont la maîtrise s'avérera indispensable pour le maintien du bien-être dans une perspective à plus long terme.

### 3. LA SITUATION FINANCIERE

Le Conseil Economique et Social voudrait rappeler d'emblée que les réflexions de principe qu'il avait développées dans le cadre de son avis annuel de 1988 au sujet du rôle de l'Etat restent d'actualité. Aussi voudrait-il limiter les observations ci-après à une analyse de l'évolution récente et des perspectives à court et à moyen terme des finances publiques luxembourgeoises.

#### 31. Les bases de départ

- De 1984 à 1990, l'Etat a connu des soldes financiers nets positifs. Après une pointe atteinte en 1985 avec une capacité de financement annuelle de 7 milliards de francs environ, l'ampleur de cette capacité s'est ensuite progressivement réduite du fait

notamment de l'évolution dynamique de certains postes de dépenses et du dépassement répété de la norme budgétaire qui s'en est suivi, ainsi qu'en raison des allègements fiscaux successivement accordés au cours de la période 1986 à 1988.

L'excellente conjoncture économique que nous avons connue au cours de la deuxième moitié des années 80, notamment en 1988 et en 1989, a fait que l'évolution s'est de nouveau infléchi et que le compte de 1989 a pu se solder par une capacité financière avoisinant une nouvelle fois le montant de 7 milliards de francs. Sur la base des données financières les plus récentes concernant notamment l'évolution des recettes et compte tenu également du coût de l'accord salarial intervenu dans la Fonction publique, cette capacité devrait rester confortable et pourrait avoir atteint, en 1990, un ordre de grandeur comparable à celui de l'exercice budgétaire précédent.

- En ce qui concerne les réserves qui seront à la disposition de l'Etat à la clôture de l'exercice budgétaire 1990 (réserve budgétaire et réserves de fonds d'investissements publics), elles pourraient avoisiner un total de 26 milliards de francs, soit une enveloppe qui devrait assurer le financement des dépenses d'investissements à moyen terme, même dans l'hypothèse d'une réduction sensible de la capacité de financement, voire de l'apparition d'un besoin de financement à court terme.

La marge de manoeuvre financière existante est d'autant plus réelle que le Luxembourg est un des rares pays où la dette publique et la charge de la dette ont diminué au cours de la décennie écoulée. La dette de l'Etat ne s'élève plus qu'à quelque 10% des recettes annuelles globales et elle ne correspond plus qu'à quelque 3 à 4% du produit intérieur brut.

- L'amélioration de la santé des finances publiques par rapport à celle, déjà bonne, de 1989, d'une part, et la progression des dépenses publiques au-delà des normes successives, d'autre part, renforcent les conclusions auxquelles le Conseil Economique et Social avait souscrit dans ses deux avis antérieurs, à savoir que:

" Si, au départ, l'existence d'une marge financière permet de s'engager, le cas échéant, davantage dans la voie d'une réduction du prélèvement obligatoire, la maîtrise des dépenses publiques ne constitue pas moins une priorité. Dans ce contexte, le financement de la sécurité sociale auquel l'Etat participe d'une façon importante, est une donnée à incorporer dans une perspective à plus long terme de nos finances publiques."

### **32. Le budget de l'Etat pour l'exercice 1991**

- Le budget pour 1991 se trouve à nouveau marqué par une progression des dépenses supérieure à la norme d'augmentation annuelle. Alors que la norme aurait permis un accroissement des dépenses de quelque 9,2%, le Gouvernement, une fois de plus, n'a pas réussi à respecter cette norme. En réalité, la progression des dépenses atteint près de 12,3%, soit un dépassement de 3,1% de la norme ou de quelque 3 milliards de francs.

Le Gouvernement explique ce dépassement, en partie du moins, par la rigidité de l'évolution des dépenses ordinaires de l'Etat, dont environ les deux tiers se trouvent directement ou indirectement liés à la hausse de l'échelle mobile des salaires. Sans vouloir revenir sur les propositions concrètes qu'il ne cesse d'énoncer depuis des années, le Conseil Economique et Social continue à croire que des efforts d'économie et de rationalisation restent possibles à tous les niveaux administratifs (Etat, communes, organismes de la sécurité sociale) et pour la quasi-totalité des catégories de dépenses publiques.

- Le Conseil Economique et Social concède que le dépassement de la norme renferme également deux objectifs auxquels on ne saurait que souscrire.
- D'abord, le souci d'une plus grande véridicité des chiffres budgétaires. Ce souci se reflète sans doute dans l'estimation de certains crédits d'envergure tels que ceux ayant trait au financement des prestations maladie et vieillesse de la sécurité sociale.
- Ensuite, la volonté politique d'intensifier l'action publique dans certains domaines. A titre d'illustration, on peut citer dans ce contexte la progression fulgurante des investissements publics, qui dépasse 25% en termes nominaux, l'augmentation de près de 70% - soit de plus d'un milliard de francs - des crédits alloués au logement ou encore l'accroissement substantiel de l'aide aux pays en voie de développement.
- La progression rapide des dépenses budgétaires ne constitue cependant pas la principale caractéristique du budget pour 1991. Les chiffres du budget pour l'année en cours traduisent également les effets escomptés de la réforme fiscale dont le coût pour le seul exercice budgétaire en cours est évalué à un peu plus de 10 milliards de francs. En l'absence de cette réforme, les recettes budgétaires de l'Etat auraient été en progression de 15,3% par rapport aux rentrées effectives de 1989, derniers résultats dont on dispose sur une base annuelle. Ce taux est suffisamment proche de celui qui se dégage des projections les plus récentes effectuées par le STATEC en matière de croissance du PIB à prix courants pour pouvoir conclure que les estimations de recettes ont été effectuées sur une base réaliste contrastant avec la pratique du passé.
- L'effet combiné de la croissance rapide des dépenses et des moins-values de recettes découlant de la réforme fiscale ne reste évidemment pas sans effet sur le solde budgétaire. Même si la présentation traditionnelle des chiffres continue à dégager un léger excédent de recettes, l'équilibre réel qui se mesure à travers le calcul du solde à financer se présente dans des termes tout à fait différents.

Non seulement le solde financier changera-t-il de signe, mais encore le besoin de financement prévisible risque-t-il d'être important. Sur la base des données budgétaires dont il a pu disposer au moment de la finalisation de son avis, le Conseil Economique et Social ne peut que confirmer que l'ordre de grandeur avancé par le Ministre des Finances - besoin de financement de 3 à 4 milliards de francs - lui paraît réaliste.

Aussi le Gouvernement semble-t-il avoir épuisé la marge de manoeuvre financière qui était la sienne en proposant à la fois une réforme fiscale d'envergure dont le coût, en rythme de croisière, passera à 14 milliards de francs et en imposant une croissance rapide des dépenses publiques.

III

LES LIGNES DIRECTRICES DE  
LA POLITIQUE ECONOMIQUE,  
SOCIALE ET FINANCIERE

### III LES LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE

#### 1. LA POLITIQUE ECONOMIQUE

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

- La compétitivité de l'économie luxembourgeoise ne peut être appréciée que dans le contexte de la perspective de l'économie européenne dans le monde. Deux tendances décisives sont à relever à cet égard.
  - D'abord, l'inversion des taux de croissance qui a commencé au cours des années 70 et qui fait que les taux de croissance du Japon et, plus récemment, d'autres pays de l'Asie du Sud-Est, ont régulièrement dépassé les taux atteints en Europe et, à un degré moindre, aux Etats-Unis. Ces tendances résultent principalement du vieillissement de la population active en Europe, alors qu'en Asie du Sud-Est et, à un degré moindre, sur le continent américain, la population s'accroît et se dynamise.
  - Un autre phénomène important de notre environnement est le fait que le monde s'oriente vers une économie multipolaire où aucun gouvernement ne peut plus totalement définir les règles du jeu de la concurrence. Avec l'ouverture des marchés et l'internationalisation des groupes, cette évolution va de pair avec une interdépendance accrue des économies.
- L'économie luxembourgeoise se trouve évidemment affectée par ces tendances et elle doit en tenir compte dans ses efforts d'amélioration de sa compétitivité, ceci d'autant plus qu'elle est essentiellement orientée vers l'exportation.

Le souci de cette compétitivité passe avant tout par un choix judicieux des investissements, par l'innovation des produits, des services et des procédés, ainsi que par des efforts continus dans la conquête de nouveaux marchés. Toutefois, les pouvoirs publics partagent cette responsabilité, dans la mesure où ils ont pour mission de créer et de garantir un environnement économique et social approprié.

##### 111. Le prélèvement obligatoire opéré sur les entreprises

Le prélèvement obligatoire affecte la rentabilité des unités de production et de prestation de services, le degré d'autofinancement et la rémunération du capital ainsi que l'apport de capital à risque national et étranger.

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

- Sur le plan de la fiscalité, le début des années 90 se trouve marqué par une réforme d'envergure, les allègements étant évalués à quelque 14 milliards de FLUX en rythme de croisière, soit environ 4% du produit intérieur brut. Sur la base des calculs présentés par le Gouvernement, quelque 30% de ces allègements iraient aux entreprises.

Tout en ne négligeant d'aucune manière les allègements fiscaux successifs accordés aux entreprises depuis 1986, le Conseil Economique et Social estime que l'enveloppe consacrée à la réforme aurait pu comporter une part relative plus substantielle consacrée à la fiscalité des entreprises. Ceci d'autant plus qu'il s'agit dans la perspective notamment de l'achèvement du marché intérieur, d'améliorer la rentabilité et la position concurrentielle d'une économie de petit espace qui doit écouler la majeure partie de sa production nationale sur des marchés extérieurs de plus en plus concurrentiels et qui, de surcroît, se voit confrontée sur les marchés domestiques à une concurrence étrangère de plus en plus serrée.

Abstraction faite des allègements en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques - allègements qui bénéficient également aux entreprises individuelles et aux sociétés de personnes -, les mesures promulguées en faveur des entreprises visent à:

- réviser les règles intervenant dans la détermination du bénéfice imposable (report des pertes illimité vers l'avant, remploi des plus-values, suppression de certains ajoutés à caractère anti-économique au niveau de l'impôt commercial communal);
- réduire le taux de l'impôt prélevé tant sur le revenu (réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités) que sur le capital (abolition de la taxe d'abonnement);
- inciter à l'investissement, soit par des mesures à caractère général, soit par des mesures ciblées visant le développement de certaines activités spécifiques.

Tout en se félicitant de ce que les mesures promulguées se situent directement dans la ligne des propositions émanant de lui (cf. chapitre III, point 311 ci-après), le Conseil Economique et Social estime que les dispositions relatives à la fiscalité des entreprises gagneraient à être complétées de manière ponctuelle par certaines mesures ciblées dont la technique devrait cependant encore être étudiée de plus près. Devraient faire l'objet d'un tel examen: les possibilités de réévaluation de certains postes de bilan relatifs à l'outil de production, l'instauration d'une incitation fiscale en faveur de la formation professionnelle initiale et continue et l'atténuation du poids de la fiscalité grevant le capital des entreprises.

Le Conseil Economique et social se félicite finalement de ce que, comparée à la plupart des réformes fiscales récemment entreprises dans d'autres pays comme aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en République Fédérale d'Allemagne, la réforme fiscale luxembourgeoise se caractérise par une diminution effective de la charge fiscale, la réduction des taux d'imposition n'ayant pas été neutralisée par un élargissement parallèle de la base d'imposition.

- Sur le plan des prélèvements sociaux, l'évolution n'est pas allée dans le même sens.

En effet, et sur la base des estimations dont disposait le Conseil Economique et Social au moment de la finalisation de son avis, le relèvement du plafond cotisable en matière de sécurité sociale qui vient d'être voté se chiffre par une augmentation des charges brutes des entreprises de l'ordre de 600 millions de FLUX par an.

Quant à la réforme envisagée de l'assurance maladie, elle entraîne une augmentation des charges brutes de 350 millions de FLUX. D'où un alourdissement volontariste des cotisations sociales prélevées sur les entreprises de l'ordre de grandeur de 1 milliard de FLUX par an en termes bruts.

En outre, l'intégration de l'avance de 7% au niveau des rentes de l'assurance accidents se traduira, à moyen terme, par une augmentation des charges brutes de l'ordre de 100 millions de FLUX.

Tout comme pour les ménages, cet alourdissement prévisible des cotisations sociales viendra diminuer d'autant l'effet positif de la réforme fiscale. Par ailleurs, certaines autres évolutions ne vont pas manquer de peser lourdement sur les coûts salariaux auxquels les entreprises se voient exposées. Sur la base d'évaluations fournies par le Groupe patronal, l'augmentation récente du salaire social minimum - augmentation qui a été commentée sub II, 22 - devrait notamment amener une dépense supplémentaire de 630 millions de FLUX pour 1991 en termes bruts.

Dans ces conditions, - et tout en tenant compte du fait que dans l'hypothèse d'un résultat d'exploitation positif des sociétés, les finances publiques, par le biais de la fiscalité, prendront indirectement en charge quelque 40% des montants bruts précités -, la réduction du prélèvement obligatoire n'atteindra pas, en termes nets, l'ordre de grandeur de 3,5 milliards affiché dans le cadre de la réforme fiscale.

- Voilà pourquoi, le Conseil Economique et Social estime qu'une des priorités de la politique économique devra consister dans une réduction supplémentaire du prélèvement obligatoire opéré sur les entreprises, dans la mesure où une telle réduction serait nécessaire pour sauvegarder la compétitivité de l'économie luxembourgeoise dans un contexte international plus concurrencé.

Il est un fait que dans une Communauté européenne plus intégrée, tant les décisions prises à un niveau supra-national que les mesures arrêtées par les autorités des autres Etats partenaires ont un impact de plus en plus grand sur la compétitivité de nos entreprises. Cette constatation s'impose tant pour les domaines où un certain rapprochement communautaire se fera - par exemple en matière d'impôts indirects - que pour ce qui est des avantages institutionnels ou des prérogatives de notre souveraineté nationale qui revêtent une importance capitale pour certaines de nos activités économiques parmi les plus prospères.

## 112. L'encadrement public et l'accès aux sources de financement

- Le Conseil Economique et Social est d'avis que l'application d'un prélèvement obligatoire propice aux activités économiques permettra à toutes les entreprises, de la plus petite à la plus grande, et indépendamment de leur statut juridique et de la branche d'activité, de rester compétitives.

Dans le passé et à maintes reprises déjà, une majorité du Conseil Economique et Social a manifesté sa préférence pour cette approche par rapport à une politique d'aides directes. Aussi le Conseil Economique et Social estime-t-il que ces dernières devraient être réservées à des aides de premier établissement, à des aides à la création d'activités nouvelles, à la recherche-développement, à la protection de l'environnement ainsi qu'à la poursuite d'objectifs sectoriels ou régionaux bien précis.

- Il y a près d'un an, suite à la publication du 2e rapport concernant les aides d'Etat dans la Communauté, la Commission des Communautés européennes a entamé l'examen systématique des régimes d'aides d'Etat existant dans les Etats membres de la Communauté. Dans le cadre de la procédure relative à cet examen, la Commission vient de proposer au Gouvernement luxembourgeois de prendre les mesures utiles pour supprimer, à partir du 1er octobre 1991, l'application du régime général d'aides prévu par la loi-cadre d'expansion économique du 14 mai 1986 et d'abroger à cet effet l'article 3 de cette loi.

Bien que cette initiative de la Commission soit toute récente et qu'elle demande à être analysée de plus près sur la base de la communication officielle, le Conseil Economique et Social ne voudrait cependant pas laisser passer l'occasion du présent avis pour faire part de ses premières réflexions et pour situer cette initiative par rapport à la position qu'il a toujours défendue dans le passé.

Tout d'abord, quant à la forme. Non seulement est-il étonnant que le Gouvernement, et donc les partenaires sociaux, aient dû prendre connaissance de cette initiative d'une portée économique redoutable à travers un communiqué de presse de la Commission. Mais ce qui plus est, cette initiative hypothèque fortement la politique de développement économique du pays alors que, il y a six ans à peine, la Commission avait décidé de ne pas s'opposer à l'application de la loi-cadre modifiée dont l'échéance était prévue pour 1996.

Il semble au Conseil Economique et Social que le principe de la sécurité juridique impose le respect d'une situation conventionnelle et s'oppose à un acte administratif unilatéral posé à l'échelon communautaire.

Ensuite et quant au fond. Le Conseil Economique et Social voudrait signaler que l'initiative de la Commission ne correspond nullement aux orientations générales défendues par lui. En effet, et contrairement à ses idées, les premiers établissements et les créations d'activités nouvelles ne sauraient plus être aidés que dans les cantons du pays couverts par le régime d'aide régional.

Or, l'approche du Conseil Economique et Social, tout en étant sélective s'oriente aussi selon le critère de la nature économique de l'investissement. La sélectivité devrait avant tout jouer en faveur de l'aide au premier établissement, aux investissements engendrant des activités nouvelles ainsi qu'aux investissements de modernisation et de restructuration.

L'application du seul critère géographique, tel que proposé par la Commission, est inadéquate. Le Conseil Economique et Social n'est évidemment pas contre la prise en considération de l'aspect régional, mais il pense que ce critère devrait être un critère parmi d'autres et que l'aide appliquée pour un investissement donné devrait être la résultante de toute une panoplie de considérations de nature économique, sectorielle, régionale, environnementale et autres.

Aussi le Conseil Economique et Social se prononce-t-il contre l'initiative de la Commission qui repose sur une prédominance absolue accordée à l'un des critères.

Les incertitudes qui pèsent sur le plan communautaire sur l'avenir de nos régimes nationaux d'aide à l'investissement font que les possibilités d'accès des entreprises aux sources de financement gagneront à être améliorées.

- Compte tenu du rôle important qui revient dans ce contexte à la Société Nationale de Crédit et d'Investissement et des instruments financiers dont dispose cet établissement bancaire spécialisé dans le financement des investissements et des exportations, le Conseil Economique et Social se félicite du renforcement projeté des fonds propres de la SNCI par des dotations étatiques supplémentaires. A côté des actions traditionnelles de la SNCI (crédits d'équipement, prêts à long terme, prêts à l'innovation et crédits à l'exportation), il y a lieu de renforcer les structures de l'économie luxembourgeoise et de consolider l'ancrage à Luxembourg de certains groupes au moyen de la pratique d'une politique judicieuse en matière de prise de participation et de prêts participatifs.

Flanquées par un secteur financier particulièrement performant et liquide, ces facilités offertes par le secteur public devraient être de nature à assurer dans de bonnes conditions l'accès des entreprises aux sources de financement dont elles ont besoin. Comme par ailleurs les partenaires sociaux sont directement impliqués dans la gestion de la SNCI, il n'est pas exagéré de prétendre que le Luxembourg dispose dans le cas d'espèce d'instruments appropriés pouvant être utilisés dans l'esprit du modèle luxembourgeois.

## 12. Les éléments de compétitivité en relation avec le facteur travail

- L'avis annuel du Conseil Economique et Social prête le cadre pour apprécier, à intervalles réguliers, la compétitivité de nos entreprises par rapport aux différentes composantes du facteur travail.

Dans le cadre de son avis "Marché intérieur" du 24 novembre 1988, le Conseil Economique et Social avait déjà consacré une analyse circonstanciée aux éléments déterminant notre compétitivité. Face à un regain de l'inflation, aux tensions sur le

marché de l'emploi et à la croissance des dépenses de protection sociale, cette analyse garde toute son acuité.

- L'analyse quant aux éléments de compétitivité en relation avec le facteur travail ne doit pas se limiter à la seule comparaison des normes et dispositions législatives avec celles en vigueur dans les autres pays, mais elle doit prendre en compte l'ensemble du climat social sur lequel se greffent les relations de travail. En effet, le climat social fait partie intégrante des paramètres de compétitivité. Celui-ci est examiné sous III, 24. "Les conditions et l'environnement du travail".

Un des soucis majeurs de l'entreprise, dans une économie largement ouverte étant de maintenir, voire d'améliorer sa compétitivité, une attention particulière doit également être consacrée à l'évolution des coûts, notamment ceux en relation avec les différentes composantes du facteur travail. Sont visés notamment la réduction de la durée du travail sous toutes ses formes, les coûts salariaux, les cotisations sociales, la formation.

Les choix à faire par rapport à l'amélioration des relations de travail doivent ainsi tenir compte des interactions des différents éléments de leurs effets cumulatifs sur la compétitivité des entreprises.

- Le Conseil Economique et Social prendra en considération les domaines suivants:
  - la durée du travail;
  - la souplesse dans l'organisation du travail;
  - le coût de la main-d'oeuvre.

#### 121. La durée du travail

- Le Conseil Economique et Social, dans les avis précités, a montré que la durée annuelle du travail en Europe est inférieure à celle des Etats-Unis et du Japon, ce qui comporte un désavantage pour l'Europe dans ce domaine.
- Quant à la situation du Luxembourg par rapport à ses partenaires européens, si la durée annuelle du travail au Luxembourg est inférieure à celle existant dans certains pays de l'Europe du Sud, de l'Irlande et du Danemark, elle est cependant supérieure à celle de ses principaux partenaires économiques et en particulier de l'Allemagne.

Par rapport à l'Allemagne l'écart va certainement se creuser davantage, car les experts annoncent que ce pays va probablement s'engager sur la voie de la réalisation de la semaine de 35 heures dans un proche avenir, afin de lutter contre l'augmentation du chômage dans les "Länder" de l'ancienne R.D.A.

Il s'y ajoute que dans le contexte de la compétitivité la durée du travail doit être appréciée à la lumière de l'amélioration de la productivité du facteur travail (voir également sous III, 242. "L'aménagement du temps de travail").

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

- Pour permettre une meilleure utilisation des équipements de production compatibles avec les fluctuations inévitables de la demande, les entreprises doivent être en mesure de moduler la production et la commercialisation des biens et des services en conséquence. Cela implique inévitablement l'existence d'une marge de manoeuvre dans l'organisation du travail.

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

- Dès lors, le Conseil Economique et Social dans un avis devancier, avait accueilli 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, intention annoncée dans la déclaration gouvernementale d'investissement du 24 juillet 1989.

Le Conseil Economique et Social tient à rappeler qu'il y a notamment lieu de cerner dans quelle mesure le cadre légal 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'un assouplissement peut rencontrer les intérêts des entreprises sans pour autant détériorer la situation des travailleurs.

- L'approche à adopter se situerait nécessairement dans un contexte global, dans lequel, à côté de composantes économiques incontournables, 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.

Aussi le Conseil Economique et Social invite-t-il le Gouvernement à entamer le processus de consultation annoncé dans la déclaration gouvernementale précitée.

### 123. Le coût de la main-d'oeuvre

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

Le Conseil Economique et Social tient à rappeler, qu'au-delà de la productivité, deux facteurs, à savoir les salaires et les charges sociales, sont maîtrisables par les partenaires sociaux et par les pouvoirs publics.

- Quant aux coûts salariaux, il a été montré sous II, 22.: "L'évolution des revenus" que l'augmentation du salaire moyen réel de l'ordre de 3% au cours des années 1989 et 1990 constitue une amélioration du pouvoir d'achat des salariés sans que l'on puisse pour autant parler d'un dérapage des coûts pour les entreprises dans un environnement économique globalement favorable.

Cette évolution doit néanmoins être placée dans le contexte du long terme et en tenant compte de l'évolution des prix.

- A la hausse conventionnelle et légale du coût salarial, s'ajoute précisément le regain de l'inflation et les effets de l'indexation. L'indice des prix à la consommation ayant subi une hausse de 3,4% en 1989 et de 3,7% en 1990, cette tendance risque de se poursuivre et aboutirait, d'après les dernières prévisions du Statec, à une augmentation de l'indice de quelque 4% en 1991.

Il en résulterait une dégradation de la situation au niveau des prix au Luxembourg dans la comparaison internationale et surtout par rapport à ses principaux partenaires commerciaux.

- Au-delà, et sans que l'on puisse procéder dans le présent contexte à une comparaison internationale significative, l'évolution des coûts salariaux proprement dits est à rapprocher des mesures de politique sociale récemment décidées ou projetées, qui viendront également grever les entreprises de charges.

- Quant aux cotisations sociales et à la parafiscalité, il est connu que les taux de prélèvement en vigueur n'assureront pas à terme le financement de la sécurité sociale.

- En effet, à long terme, nous serons confrontés à un certain nombre de risques découlant principalement des perspectives démographiques. Les problèmes dus au vieillissement de la population vont s'accroître. La charge des dépenses de santé va s'accroître.
- Les transferts budgétaires pour couvrir les dépenses sociales sont devenus de plus en plus importants au fil des ans (voir sous II, 23.: "Les comptes de la protection sociale").

- Les relèvements du plafond cotisable en matière de sécurité sociale et des taux de cotisation pour l'assurance maladie, s'ajoutant aux éléments de la hausse du coût salarial, ne manqueront pas de se répercuter - certes avec une ampleur différente - sur la compétitivité des différents secteurs.

Aussi la maîtrise des dépenses de protection sociale doit-elle rester un objectif prioritaire pour le Gouvernement et les partenaires sociaux. A cet effet, le Conseil Economique et Social renvoie aux développements faits sous III 22 "Le financement de la sécurité sociale".

Au-delà, le Conseil Economique et Social concrétisera ses vues dans le cadre de son avis relatif à l'organisation et au coût de la santé, avis qui sera finalisé vers la mi-1991.

### **13. Le renforcement des infrastructures économiques**

#### **131. Les infrastructures de transport et d'énergie**

##### **1311. Les infrastructures de transport**

- Dans son avis du 19 décembre 1990, le Conseil Economique et Social a consacré un examen de fond aux problèmes en matière de transport.

Le Conseil Economique et Social a constaté que l'offre de transport pour tous les modes de transport ne répond qu'imparfaitement à la demande.

Or, les experts s'attendent, pour la décennie 90, à une forte croissance économique en Europe, ce qui comporte comme corollaire l'augmentation parallèle de la demande de transport, voyageurs et marchandises, s'adressant à tous les modes de transport pendant la période visée.

Aussi le Conseil Economique et Social a-t-il insisté tout particulièrement sur l'importance fondamentale d'un secteur des transports performant pour une économie de petit espace, qui se trouve obligée d'exporter la majorité de sa production de biens et de services et d'importer la plupart de ses matières premières, biens de consommation et d'investissement.

A cet effet, le Conseil Economique et Social s'est prononcé pour que les différents modes de transport soient mis sur un pied d'égalité en ce qui concerne le financement du coût de leur infrastructure, condition nécessaire pour qu'ils puissent opérer de manière compétitive.

Le Conseil Economique et Social mise sur la compétition entre les différents modes de transport, en garantissant, du point de vue des conditions d'exploitation, un parallélisme entre tous les modes de transport.

- En principe, le Conseil Economique et Social est d'avis que:
  - le coût des infrastructures de tous les modes de transport devrait être financé par la collectivité nationale;
  - les différents modes de transport devraient honorer l'usage qu'ils font de leurs infrastructures respectives en payant une redevance.
- Plus spécifiquement, le Conseil Economique et Social rappelle les considérations suivantes:
  - En matière des chemins de fer et conformément au principe ci-devant, il y a lieu de séparer le cadre "infrastructure" de celui d'"exploitation".

Le Conseil Economique et Social tient également à rappeler l'importance pour notre pays de pouvoir être relié aux futurs réseaux TGV-Nord et Est, sans pour autant négliger le trafic sur l'infrastructure traditionnelle à l'intérieur du pays. A cet effet, il renvoie aux développements afférents faits dans l'avis précité.

Le nouveau parc de matériel voyageur devra offrir davantage de possibilités pour une meilleure desserte.

- En ce qui concerne la route, le Conseil Economique et Social estime qu'à l'approche du marché unique de 1993, les travaux d'infrastructure routière, que la déclaration gouvernementale du 24 mai 1989 avait retenus comme prioritaires, doivent se poursuivre rapidement et le programme restant doit être évacué sans tarder.

Quant à la voirie nationale et locale, le Conseil Economique et Social se prononce pour l'exécution rapide du programme de remise en état de cette voirie annoncé par le Gouvernement.

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social insiste sur la mise en chantier urgente de certains grands projets d'infrastructure ayant pour but d'améliorer la fluidité du trafic sur le territoire de la Ville de Luxembourg, cela au moyen de techniques appropriées, c'est-à-dire, des modes d'exécution permettant une réalisation rapide et efficace des travaux.

Au-delà et pour améliorer la circulation dans la Ville de Luxembourg et le transport public des personnes, le Conseil Economique et Social persiste à croire que les projets de métro et de semi-métro ou encore celui d'une liaison ferroviaire avec l'aéroport et le plateau de Kirchberg doivent inciter à la prudence, compte tenu de la faible densité de la population de l'agglomération de Luxembourg.

Il préconise une approche qui se fonde sur le système des transports publics existants. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social recommande l'aménagement, par les chemins de fer, d'aires de stationnement dans l'enceinte des principales gares, afin de motiver davantage de navetteurs à prendre le train pour se rendre à leur lieu de travail. Ce concept serait évidemment à parfaire par une coordination des horaires des autobus et des trains dans une approche à caractère cadencé.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social estime qu'une concertation accrue s'impose à tous les niveaux dans la région délimitée par la Rhénanie-Palatinat de l'Ouest, la Sarre, la Lorraine, la Province du Luxembourg belge et le Grand-Duché de Luxembourg pour mettre en oeuvre un plan d'amélioration des infrastructures, du matériel et de l'organisation des communications par fer, route, air et eau.

Afin de promouvoir les avantages écologiques inhérents aux chemins de fer, une attention particulière devra être portée au développement des transports combinés.

- Au niveau de l'aviation, il a été plaidé, de part et d'autre, pour un partenariat entre les aéroports de Luxembourg, Einsheim et Louvigny. Une condition primordiale serait toutefois une liaison terrestre rapide entre les trois aéroports.
- Finalement, le Conseil Economique et Social attire l'attention sur le fait que l'augmentation de l'offre de transport se heurte de plus en plus à des contraintes écologiques et aux besoins économiques des exploitations agricoles modernes.

La solution en la matière consiste dans la recherche d'un juste équilibre qui peut résulter d'efforts de modération dans l'extension et la modernisation des infrastructures et du matériel de transport exigés pour chacun des modes de transport, tout en tenant compte des coûts et des avantages sociaux et environnementaux.

### 1312. Les infrastructures d'énergie

- 98% de l'énergie consommée au Luxembourg doivent être importés.

Aussi la sécurité d'un approvisionnement régulier et stable, à des quantités suffisantes et à des prix compétitifs, est essentielle. Pour ce faire, aucun fournisseur potentiel qui remplit ces conditions ne doit être exclu. Le Conseil Economique et Social estime que le Luxembourg devrait tirer profit de sa position géographique favorable pour diversifier et garantir ainsi son approvisionnement énergétique à long terme dans le grand marché intérieur européen.

Si l'approvisionnement et la distribution du pétrole qui représentent 46,8% de la consommation ne posent pas de problèmes majeurs, la diversification de l'approvisionnement et la sécurité de l'acheminement de l'énergie électrique et du gaz naturel dont la part s'élève à 23,2% de la consommation énergétique en 1990, doivent être améliorés activement à l'instar des propositions faites par le Conseil Economique et Social dans son avis annuel de 1990.

- Au-delà, les économies d'énergie doivent constituer un souci constant de la politique énergétique, tant pour des raisons de balance commerciale que pour des raisons environnementales et d'efficacité économique.
- Quant à l'énergie électrique, elle a progressé de 2,6% en moyenne de 1989 à 1990.

Le contrat d'approvisionnement en énergie électrique avec SEO/RWE, qui est venu à échéance le 31 décembre 1990 a été prorogé pour une durée de 10 ans et a abouti à une diminution du coût d'approvisionnement d'environ 650 millions de FLUX par an, soit une réduction de quelque 12,7%.

Si donc la compétitivité des prix de l'électricité a été améliorée, les prix actuels restent toujours supérieurs aux prix français.

RWE reste le fournisseur principal du réseau CEGEDEL. De plus, la convention, d'une durée de 10 ans, contient une clause de renégociation des prix après respectivement quatre et sept ans.

Aussi les exigences en matière de sécurité et de diversification de l'approvisionnement en énergie électrique n'ont-elles pas perdu en actualité.

La qualité et le prix de la fourniture d'électricité étant en relation étroite avec l'infrastructure des lignes d'approvisionnement, la multiplication des connexions avec l'étranger, notamment la réalisation de la liaison directe Bertrange-Aubange, reste une priorité absolue.

En effet, un renforcement de l'interconnexion du réseau public avec ceux des pays voisins permettrait au pays d'améliorer la sécurité d'alimentation générale, de mieux faire jouer le mécanisme de la concurrence entre les fournisseurs potentiels et éviterait ainsi de rester sous la dépendance de la politique énergétique d'un seul pays. Un tel renforcement permettrait également au Grand-Duché d'être intégré au grand réseau d'interconnexion européen.

- Quant au gaz naturel, il prend de plus en plus d'importance dans l'économie du pays. En 1989 et 1990, la consommation a progressé de 5,5%.

Les bases pour améliorer les conditions d'approvisionnement et pour réaliser l'extension du réseau de transport ont été arrêtées au cours de 1990.

Ainsi, un protocole d'accord avec Distrigaz a été signé en vue de la conclusion d'un nouveau contrat d'approvisionnement qui prendra effet le 1er octobre 1995.

Le protocole prévoit, d'une part, un accroissement de débit pour Soteg afin que la pénétration du gaz naturel vers des régions non encore desservies actuellement puisse être assurée et, d'autre part, la réalisation d'une nouvelle canalisation de transport de gaz traversant le pays en direction du Nord et réalisant une deuxième interconnexion avec le réseau de Distrigaz.

Le Conseil Economique et Social estime qu'il convient d'achever, dans les meilleurs délais, les travaux d'infrastructure en direction de l'est du pays et d'accélérer la pénétration du gaz naturel par l'extension de l'infrastructure de distribution à travers l'ensemble du pays et notamment en direction des centres industriels.

### 132. L'intégration des infrastructures d'accueil dans une politique d'aménagement du territoire cohérente

Dans son avis de l'année passée, le Conseil Economique et Social avait passé en revue le problème des infrastructures d'accueil, y compris l'aspect de la mise à disposition de zones d'activités et la question de la gestion et de l'élimination des déchets. Etendant son analyse au cadre de vie des citoyens, il avait tenu à énoncer également à cette occasion les lignes directrices d'une politique de l'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Tout en renvoyant à ces réflexions d'ensemble qui ont guidé le Conseil Economique et Social dans la définition de son approche, le Conseil Economique et Social voudrait se limiter dans le cadre du présent avis à actualiser certaines de ses recommandations et à évaluer les efforts entrepris entretemps. Pour ce faire, il abordera successivement

- le problème de la gestion des déchets, industriels notamment;
  - la question de l'aménagement de zones d'activités;
  - les propositions visant à définir un cadre décisionnel et opérationnel approprié pour l'aménagement du territoire.
- Concernant la gestion des déchets, le Gouvernement vient d'arrêter en date du 28 janvier 1991 un programme directeur devant préfigurer un plan d'aménagement partiel.

Ce programme et les décisions qui devront en découler - tant sur le plan législatif et réglementaire que sur le plan des réalisations pratiques - respecteront les huit principes généraux suivants: l'information, la coordination, la prévention, la réduction, la récupération, l'élimination, l'indépendance plus grande et la sanction. Si ces principes rejoignent dans leurs grandes lignes les orientations arrêtées par le Conseil Economique et Social, encore faut-il qu'ils puissent être transposés dans les faits et ceci dans les meilleurs délais.

Un problème-clé à cet égard réside dans l'aménagement d'une décharge pour déchets industriels. Si, compte tenu des délais légaux en matière de concrétisation d'une nouvelle décharge et compte tenu des études plus détaillées concernant les sites potentiels, la prolongation sous des conditions d'exploitation plus rigoureuses du site Ronnebiérg a été inévitable, le Conseil Economique et Social insiste cependant sur la nécessité d'une mise en oeuvre d'actions parallèles qui seront à arrêter d'urgence dans le cadre d'une gestion nouvelle des déchets industriels. Figurent parmi ces actions:

- la sélection d'un site définitif pour l'implantation d'une nouvelle décharge nationale pour les déchets industriels;
- l'élaboration de solutions alternatives pour les déchets ne pouvant pas être déposés sur la décharge nationale actuelle ou future;

- la création d'une société mixte ayant pour objet la gestion de ladite décharge nationale et des déchets non ménagers et assimilés;
- la mise en oeuvre, de concert avec les milieux professionnels concernés, de mesures visant à réduire la production de déchets et de développer les possibilités de recyclage.

Outre l'aspect environnemental, le Conseil Economique et Social aimerait insister sur le fait que la création d'une décharge nationale constitue également un élément de coût important pour le développement de bon nombre d'activités industrielles sur le territoire luxembourgeois. A la limite, l'absence prolongée d'une déponie adéquate pourrait même être de nature à arrêter telle ou telle activité ou à empêcher l'implantation de l'une ou de l'autre entreprise nouvelle.

- La disponibilité de zones d'activités équipées et bien localisées constitue un autre élément déterminant pour l'implantation d'activités nouvelles et pour le développement d'activités existantes.

Le Conseil Economique et Social s'oppose certes à l'éparpillement des zones d'activités sur le territoire national. Aussi insiste-t-il pour que la réservation de zones dans le cadre des plans d'aménagement communaux soit sérieusement revue. Mais, il faudra que, parallèlement dans le cadre d'une politique d'aménagement bien conçue tenant compte des différents intérêts en jeu, les zones d'activités indispensables pour le développement économique et social du pays soient aménagées et équipées. Ce qui compte ce n'est pas la superficie des zones d'activités figurant dans les plans d'aménagement communal mais plutôt la disponibilité de terrains industriels suffisamment étendus, aménagés et équipés.

L'approche qui consiste à arrêter des zones nationales et régionales a fait ses preuves et mérite d'être poursuivie. Dans ce contexte, l'attention ne devra pas seulement être fixée sur l'implantation d'entreprises créées à l'initiative d'investisseurs étrangers, mais il conviendra également d'offrir aux entreprises existantes les potentialités de développement requises. Ce faisant, il ne faudra pas seulement mesurer en termes d'hectares la surface nouvellement affectée à des fins industrielles, mais il y aura également lieu de tenir compte du desserrement du tissu urbain et de la possibilité de réaffecter des sites délaissés, améliorant souvent, par celà-même, la qualité de vie de la population.

- Concernant ces aspects de politique d'aménagement du territoire, le Conseil Economique et Social se félicite de ce que les lignes directrices qu'il avait développées dans son avis de l'année passée viennent d'être reprises pour l'essentiel par le Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire dans le cadre de ses propositions visant à réviser le processus décisionnel et le cadre opérationnel de l'aménagement du territoire.

Le Conseil Economique et Social demande avec insistance au Gouvernement de faire siennes les grandes lignes de ces avis et de les transposer dans les meilleurs délais dans un projet de loi dont le vote devrait enfin donner le signal de départ pour une politique d'aménagement du territoire digne de ce nom.

Compte tenu des délais d'élaboration et de mise en vigueur d'un tel dispositif d'aménagement cohérent et vu l'absence actuelle d'instruments d'aménagement acceptés et performants, le Conseil Economique et Social rejoint le Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire pour demander que des mesures d'urgence soient prises pour sauvegarder au moins les éléments les plus menacés de notre patrimoine naturel tout en offrant aux acteurs économiques l'espace dont ils ont besoin.

A cette fin, est préconisée l'élaboration, à court terme, de deux plans d'aménagement basés sur la loi en vigueur du 20 mars 1974 et couvrant l'ensemble du territoire, à savoir:

- un plan de protection de l'environnement naturel, plan qui pourrait utilement s'inspirer de la déclaration d'intention générale du 24 avril 1981;
- un plan de zones d'activités, plan qui pourrait utilement s'inspirer tant des projets de plans régionaux existants que de différentes études effectuées récemment, notamment dans le cadre de l'élaboration des projets de plans d'aménagement régionaux.

Les options d'aménagement particulières qui résulteraient de ces mesures d'urgence feraient par la suite partie intégrante des instruments d'aménagement à développer, étant entendu qu'elles devraient être confrontées aux autres options sectorielles.

#### **14. L'achèvement du marché intérieur européen et la mise en place d'une union économique et monétaire**

- Le Conseil Economique et Social a consacré plusieurs avis et parties d'avis à une analyse des répercussions potentielles directes et indirectes de l'achèvement progressif du marché intérieur sur le Grand-Duché de Luxembourg et ceci à la fois sur les plans économique, social et financier.

Ces réflexions se sont toujours inspirées d'une analyse globale des forces et faiblesses de notre économie de petit espace.

- Aussi le Conseil Economique et Social tient-il à rappeler encore une fois - eu égard à l'actualité du sujet - les différentes étapes de cette approche telle qu'elle s'est concrétisée dans ses avis respectifs:
  - un examen d'éclairage sur la portée de l'Acte Unique européen et du Livre blanc de la Commission des CE sur l'achèvement du marché intérieur (cf. avis du 26 juin 1986);
  - un réexamen du rôle du secteur public, exercice qu'il a accompli dans le cadre de l'examen annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays (cf. avis du 18 mars 1988);
  - une appréciation et une prise de position critique à l'égard de l'harmonisation des fiscalités indirectes proposée par la Commission des CE en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire (cf. avis du 2 juin 1988);

- une évaluation des conséquences potentielles horizontales et sectorielles du marché unique sur l'économie luxembourgeoise, évaluation reposant, entre autres, sur une analyse comparative de certains éléments de compétitivité (cf. avis du 24 novembre 1988);
  - un rappel détaillé des répercussions horizontales et sectorielles du projet "marché intérieur" sur notre pays fait dans le cadre de l'avis annuel sur l'évolution économique, financière et sociale du pays de 1989 (cf. avis du 29 mars 1989, chapitre III, 2. Le marché unique de 1993);
  - des propositions concrètes pour une réforme globale de notre fiscalité (cf. avis du 18 juillet 1989);
  - un approfondissement du volet fiscal et un étalement de la question de la dimension sociale dans le cadre de l'avis annuel sur l'évolution économique, financière et sociale du pays de 1990 (cf. avis du 27 mars 1990);
  - une analyse détaillée sur l'avenir du secteur des transports entre autres à la lumière des mesures prises et à prendre sur le plan de la politique européenne des transports (cf. avis du 19 décembre 1990).
- Le Conseil Economique et Social tient également à rappeler qu'au-delà et à la suite de son avis sur l'achèvement du marché intérieur du 24 novembre 1988, le Gouvernement a mis en place des tables rondes tripartites sectorielles ayant pour objet d'approfondir, dans une optique sectorielle, les problèmes dégagés par ses analyses successives et complémentaires.

Ces tables rondes ont mené à bien leurs travaux qui, sur fond des analyses du Conseil Economique et Social, ont permis l'élaboration par le Comité de coordination tripartite d'un avis de synthèse des mesures concrètes dégagées par les tables rondes sectorielles dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur européen.

Le Conseil Economique et Social, tout en se félicitant que le vaste travail de réflexion entrepris ici et là par les forces vives de la nation ait pu déboucher dans des actions concrètes, ne voudrait cependant pas manquer d'attirer l'attention sur la nécessité impérieuse de continuer à suivre de près l'évolution du marché intérieur. Ce suivi, par ailleurs, se justifie d'autant plus que le marché intérieur pourrait trouver son prolongement dans une entreprise d'intégration encore plus englobante et lourde en conséquences qu'est la réalisation de l'Union économique et monétaire dont la première phase vient de démarrer au 1er juillet 1990.

- Pour ce qui est de l'achèvement du marché intérieur, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler que nonobstant les nombreuses adaptations que comportera le marché intérieur pour la structure économique et sociale luxembourgeoise, il devrait pouvoir se solder par un gain pour l'économie luxembourgeoise à la double condition que l'on maintienne la compétitivité de nos entreprises et que l'on continue à répartir équitablement ces gains afin d'améliorer les conditions de vie et de travail de toute la population.

Le Conseil Economique et Social rappelle que dans cet ordre d'idées, il avait proposé de conclure un contrat de société se situant dans la tradition du modèle luxembourgeois et, visant à assurer et à développer les bases d'une croissance soutenue dans un espace européen de plus en plus ouvert où la concurrence, aussi bien entre entreprises qu'entre systèmes nationaux, s'accroîtra fortement.

Le Conseil Economique et Social voudrait préciser que l'idée d'un contrat de société ne s'inspire pas, comme d'aucuns voudraient le faire croire, d'un réflexe de défense mais, de la conviction que productivité et compétitivité, d'une part, et distribution équitable, d'autre part, sont à terme, des objectifs complémentaires et que tout consiste à définir, à la lumière de la situation conjoncturelle et des défis structurels, les dosages appropriés de la croissance, source de tout accroissement du niveau de vie.

- Ceci dit, le Conseil Economique et Social entend souligner que la progression de l'achèvement du programme relatif à la réalisation du marché intérieur semble à l'heure actuelle irréversible. L'ensemble des mesures prévues notamment dans le Livre Blanc a été entre-temps soumis au Conseil.

Le Conseil Economique et Social ne voudrait que rappeler quelques décisions ou mesures parmi les plus significatives de 1990, à savoir:

- une série de mesures visant l'élimination de la double imposition dans le cas des opérations transfrontalières dans la communauté, à savoir une directive concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions et apports d'actifs intéressant des sociétés d'Etats membres différents et, une autre, concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents;
  - adaptation de deux directives dans le domaine des marchés publics, l'une relative aux secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau et des télécommunications et, l'autre, concernant les voies de recours relatives aux précédentes directives sur les marchés des travaux et fournitures;
  - entrée en vigueur de la directive libéralisant les mouvements de capitaux du 1er juillet 1990;
  - adaptation de la troisième directive concernant l'assurance de la responsabilité civile automobile entre autres et la deuxième directive relative à l'assurance directe sur la vie.
- Le Conseil Economique et Social, dans ses avis antérieurs, a toujours souligné que tout en appuyant l'objectif du marché intérieur constituant, tout compte fait, une opportunité pour une économie de dimension réduite, le marché intérieur à construire devrait voir son prolongement dans une stratégie globale comportant, au-delà de la parfaite réalisation des quatre libertés constitutives du marché intérieur, la mise en place:

- de politiques budgétaires coordonnées,
  - d'une monnaie commune,
  - du renforcement de la cohésion sociale.
- Quant aux deux volets économique et monétaire - le volet social étant traité ailleurs dans cet avis - le Conseil Economique et Social prend acte avec satisfaction que la Conférence Intergouvernementale sur l'UEM a été ouverte le 15 décembre 1990 à Rome et que, de facto, les travaux ont démarré sous la Présidence luxembourgeoise dès janvier de l'année en cours. Cette conférence a pour mission de préparer les amendements nécessaires au Traité de Rome pour la mise en place de l'UEM et en vue de leur ratification par les Etats membres avant le 1er janvier 1993.

Dans le cadre de cet avis annuel, le Conseil Economique et Social voudrait se limiter à apporter certaines réflexions en vue de préciser ses vues sur le volet économique et monétaire sans pouvoir toutefois entrer dans une analyse détaillée et couvrir le champ entier de la problématique.

En ce qui concerne un aspect particulier de la politique économique future découlant de l'achèvement du Marché intérieur, le Conseil Economique et Social renvoie à son analyse plus détaillée du rapprochement des fiscalités indirectes, rapprochement qui risque de produire des effets négatifs sur l'économie luxembourgeoise, ceci tant du point de vue sectoriel que global.

- Sur le plan monétaire, le Conseil Economique et Social s'est toujours exprimé pour une monnaie commune. Il reconnaît que cette notion de monnaie commune est ambiguë dans la mesure où elle peut désigner soit une monnaie unique qui se substitue aux monnaies nationales, soit une monnaie parallèle qui circule à côté des monnaies existantes. Pour dissiper tout malentendu en la matière, le Conseil Economique et Social voudrait préciser que sa préférence est pour une monnaie unique remplaçant toutes les autres monnaies. Il s'ensuit que le Conseil Economique et Social s'exprime également pour une politique monétaire unique à effectuer par un Système Européen de Banques Centrales indépendant de toute interférence politique et qui doit avoir pour objectif prioritaire de réaliser la stabilité des prix.

Le Conseil Economique et Social appuie le Gouvernement dans ses efforts pour assurer que l'implantation de la future Banque Centrale européenne se fasse à Luxembourg, ceci conformément aux accords intergouvernementaux de 1965.

- Sur le plan du volet économique, le Conseil Economique et Social voudrait préciser ses vues pour ce qui est de la question et de l'articulation des politiques économiques nationales et notamment budgétaires.
- Le Conseil Economique et Social estime que si l'union monétaire appelle indiscutablement une politique monétaire unique sur le fond d'une monnaie unique, il ne s'ensuit pas logiquement que sur le plan économique il s'impose une politique et un cadre économique uniformisés pour tous les Etats membres.

Il y a lieu de distinguer à ce sujet entre objectifs et moyens.

Si l'objectif d'une convergence des résultats économiques ne souffre pas de doute, cela ne requiert cependant pas une convergence absolue des instruments nationaux de politique économique mis en oeuvre en vue d'atteindre les objectifs communs.

Au contraire, dans le respect du principe de subsidiarité et eu égard aux particularités de chaque pays, il faut laisser, pour autant que possible, les choix quant au recours à et au dosage de telle ou telle politique économique sous la responsabilité des Etats membres.

Pour reprendre une expression du rapport Delors: "l'évolution des conditions macroéconomiques continuera pour une large part d'être déterminée par des facteurs et des décisions jouant au niveau national ou local".

Sans préjudice de ce constat, le Conseil Economique et Social estime que ces choix sont toutefois à encadrer par des principes (interdiction de financement monétaire des déficits budgétaires, règle du "no bail out") et des mécanismes de coordination et de surveillance multilatérale. Pour ce qui est plus précisément de la principale politique économique, à savoir de la politique budgétaire, le Conseil Economique et Social estime que les choix de niveau et de structure, aussi bien des dépenses et des recettes, doivent continuer à relever des décisions souveraines des Etats membres. Cependant et eu égard à l'impact de cette politique sur la stabilité économique et monétaire, il faut trouver des critères pour définir la notion de déficits budgétaires excessifs et développer des procédures, voire des sanctions, appropriées tendant à éviter, dans l'intérêt de la Communauté toute entière, que des déficits budgétaires nationaux ne deviennent excessifs et, par là, mettent en danger respectivement la réalisation ou le fonctionnement de l'UEM.

## 2. LA POLITIQUE SOCIALE

### 21. La dimension sociale du marché intérieur

- Le Président en exercice du Conseil des Ministres, dans son programme d'activités de la Présidence luxembourgeoise, a constaté que la mise en oeuvre du programme d'action de la Commission pour matérialiser les droits énoncés dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux du 9 décembre 1989 ne se poursuit pas au rythme souhaitable face à l'attente d'une majorité de citoyens européens.

Dès lors, le Conseil Economique et Social appuie le Gouvernement luxembourgeois dans ses efforts de faire progresser les dossiers relatifs à la protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail et d'accélérer les autres propositions relatives aux conditions et aux relations de travail.

En effet, l'échéance de l'achèvement du marché intérieur communautaire approchant à grands pas, la concrétisation de la dimension sociale, composante intégrante de celui-ci, doit rester un objectif prioritaire et, à cette fin, être poursuivie activement.

- En exécution dudit programme d'action, le Conseil Economique et Social a pris acte que quatre propositions de directives sont actuellement examinées par le Groupe des "Questions sociales" auprès du Conseil des CE.

Ces propositions sont fondées respectivement sur les articles 100, 100 A et 118 A du Traité de Rome et visent:

- l'aménagement du temps de travail;
- l'élément de preuve de la relation de travail;
- la protection au travail de la femme enceinte;
- le travail atypique.

Ces propositions de directives qui fixent des normes minimales à respecter par tous les Etats membres se situent, de manière générale, en deçà des dispositions prévues dans le droit de travail luxembourgeois. Elles permettent cependant aux Etats membres moins avancés dans le domaine social de s'élever progressivement à un niveau de développement comparable aux Etats à législation sociale plus performante, approche préconisée par le Conseil Economique et Social.

Le Conseil Economique et Social émet l'espoir que ces propositions de directives pourront être adoptées au cours de la Présidence luxembourgeoise.

Au-delà, le Conseil Economique et Social tient à rappeler que la définition de normes minimales ne doit cependant pas empêcher les pays, dont le tissu social est plus performant, d'améliorer les dispositions sociales existantes, ceci dans le respect des exigences de compétitivité.

- Compte tenu des profondes diversités d'ordre social existant dans les pays de la CE, des instruments contraignants doivent être conçus de manière à éviter toute concurrence déloyale entre les entreprises travaillant dans un même Etat membre pouvant résulter de conditions sociales et notamment de rémunérations différentes entre pays. Ainsi, le Conseil Economique et Social estime qu'une entreprise qui exerce une activité - même temporaire - sur le territoire d'un autre Etat membre ayant une législation sociale et des conventions collectives plus performantes que celle du pays d'origine devra respecter l'ensemble des normes sociales et de travail en vigueur dans ce pays.

Plus particulièrement et dans l'hypothèse de soumissions publiques, le respect de ces normes devrait constituer une obligation à prendre en compte dans les appels d'offres lancés.

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social tient à réaffirmer son attachement au principe de subsidiarité qui veut que la Communauté n'agisse pas lorsque les objectifs à atteindre peuvent être mieux réalisés au niveau national qu'au niveau communautaire.

De toute façon, elle ne pourra pas entraver l'autonomie des relations conventionnelles entre les partenaires sociaux.

## 22. Le financement de la sécurité sociale

### 221. L'assurance pension

- Dans son avis annuel de 1990, le Conseil Economique et Social avait analysé les orientations du programme gouvernemental en matière d'assurance pension. Les orientations se sont maintenant concrétisées, d'une part, par la mise en vigueur (loi du 12 décembre 1990) de l'accord salarial du 28 septembre 1990 conclu entre le Gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique et, d'autre part, par le vote d'un projet de loi ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif.

Force est de constater que le Gouvernement s'est engagé résolument dans les directions esquissées dans le programme gouvernemental et que l'ampleur des améliorations des prestations dépasse encore substantiellement celles annoncées dans ce dernier.

- En ce qui concerne les régimes de pension non contributifs, l'existence de ces régimes et leurs caractéristiques propres en ce qui concerne le prélèvement, les bases de calcul et la revalorisation des pensions ont été maintenues intégralement. La principale tentative de rapprochement réalisée du côté des régimes statutaires consiste dans une revalorisation des traitements des actifs non transposable aux bénéficiaires de pension par l'allocation d'un demi 13<sup>ème</sup> mois. Cette mesure se traduit par une réduction de fait du rapport entre pension et dernier traitement de cinq sixièmes à quatre cinquièmes.
- L'effort de rapprochement entre régime contributif et régimes statutaires a porté principalement sur une augmentation du niveau des prestations dans le régime contributif.

Au-delà de l'intégration structurelle de l'avance de 7%, le niveau des pensions est relevé en moyenne de 5%, ce qui se traduit en définitive par un relèvement global des pensions supérieur à 12% par rapport à la situation en vigueur avant le 1er juillet 1987 et en dehors des mécanismes normaux de revalorisation des pensions (adaptation indiciaire et ajustement au niveau réel de salaires). Le plafond cotisable, et donc le salaire maximal, computable pour le calcul des pensions, est porté de quatre à cinq fois le salaire social minimum de référence à partir du 1er janvier 1992. Le retard de l'ajustement des pensions à l'évolution du niveau réel des salaires est réduit de trois à deux ans, de sorte que les pensions vont bénéficier en 1991 d'une revalorisation correspondant à l'évolution des salaires sur trois exercices au lieu de deux.

Mais en plus de ces mesures qui peuvent être qualifiées de mesures de rapprochement entre régimes, la réforme de la loi prévoit d'autres innovations au-delà de cet objectif. Dans le cadre d'une flexibilisation de l'âge à la retraite, l'âge limite inférieur pour l'octroi de la pension de vieillesse anticipée est réduit à 57 ans, après 40 ans de carrière effective. Le taux de réversion des pensions de survie du conjoint est porté d'un niveau moyen de 70% à un niveau moyen de 80%. Les dispositions de non cumul en matière de pension de survie sont rendues nettement moins restrictives et

les dispositions de non cumul en matière de pensions minima sont carrément abrogées.

Les dernières mesures ne concernent pour le moment que le régime contributif. Il est donc prévisible qu'elles seront également transposées dans les régimes statutaires.

Pour 1991, le coût supplémentaire de l'ensemble des mesures à charge du régime contributif est évalué par l'Inspection générale de la Sécurité sociale et par le Ministère de la Sécurité sociale à plus de 4,5 milliards de francs. Par rapport à des prestations de l'ordre de 31,8 milliards de francs, cette augmentation correspond à plus de 14%. A moyen terme, le coût supplémentaire aura tendance à s'accroître jusqu'à 20% au-delà du coût engendré par la législation actuelle. (Notamment en raison de l'élimination de la réduction progressive de l'avance de 7%, réduction prévue dans la législation actuelle).

En premier lieu, le Conseil Economique et Social constate que cette réforme va combler certaines lacunes importantes dans notre tissu de protection sociale, notamment au niveau des pensions les plus faibles.

- En outre, le Conseil Economique et Social constate que le Gouvernement a retenu dans sa tentative de rapprochement des régimes de pension essentiellement un rapprochement vers le haut du régime contributif en direction des régimes statutaires. Bien qu'il réduise l'écart entre le niveau des prestations des deux régimes, ce rapprochement ne constitue cependant pas encore une solution globale au problème constitué par l'existence de deux types de régimes différents, aux droits et obligations très divergents. Aussi le rapport de la commission des finances et du budget pour le budget de l'Etat 1991 (pages 150-157) illustre-t-il le maintien d'un écart appréciable entre le niveau des prestations des deux régimes malgré ces réformes.

Le financement des charges supplémentaires imposées par cette réforme pourra être assuré, à court et à moyen terme, d'une part, en raison de l'évolution exceptionnelle de la conjoncture économique au cours des dernières années, et, d'autre part, grâce à la création d'une source de financement additionnelle par le relèvement du plafond cotisable, relèvement qui se traduira, à plus long terme, par des recettes supplémentaires de quelque 1,3 milliard. Le Conseil Economique et Social donne à considérer que cette réforme augmente structurellement le coût du régime de pension, ce qui se traduira, à plus long terme, par une augmentation du taux du prélèvement obligatoire. Une conjoncture économique favorable ne saurait neutraliser indéfiniment les effets prévisibles du vieillissement de la population et de la maturation des régimes.

## 222. L'assurance maladie

Dans son avis annuel de 1990, le Conseil Economique et Social avait passé en revue les principaux problèmes qui se posent en matière d'assurance maladie. Aussi avait-il proposé son concours pour effectuer une analyse de fond de l'organisation et du coût de la santé. Une telle saisine est intervenue de la part du Gouvernement en date du 13 avril 1990, notamment en ce qui concerne le document d'orientation du Gouvernement relatif à la réforme du secteur de la Santé.

Dans un premier avis ponctuel, le Conseil Economique et Social a invité le Gouvernement à différer les mesures d'ordre structurel ayant des incidences sur le coût et sur l'organisation de la santé jusqu'à ce que le Conseil Economique et Social ait finalisé son avis de fond afférent. En outre, il invitait le Gouvernement à prendre, à court terme, les mesures préconisées par le Conseil Economique et Social dans son avis annuel précité et celles proposées par l'Union des caisses de maladie et à éponger le déficit actuel accumulé des caisses de maladie par un versement unique à charge du budget de l'Etat, ceci afin d'asseoir les mesures nouvelles sur des bases assainies.

Le Conseil Economique et Social constate que cette proposition n'a pas été reprise jusqu'à présent.

Entretemps, le Gouvernement vient de mettre au point un projet de réforme d'ensemble des relations entre les caisses de maladie et les prestataires de soins, du financement de l'assurance maladie et de l'organisation administrative des caisses de maladie. Le projet entend mettre en place un système régulateur visant à influencer l'évolution des dépenses en matière d'honoraires médicaux et des prestations hospitalières. Il introduit un nouveau système de financement qui fixe la contribution de l'Etat en principe à 40% des prestations en nature et à 10% des prestations en espèces, le reste devant être couvert par des cotisations dont le taux doit être fixé annuellement selon le système de la répartition pure.

Au moment de la finalisation du présent avis, le Conseil Economique et Social n'ayant pas encore pu prendre connaissance du projet de loi en question, il se propose de l'apprécier au vu de ses propositions antérieures - avis annuel de 1990 et avis ponctuel du 12 juillet 1990 - dans le cadre plus large de son avis "Organisation et coût de la santé" en voie d'élaboration.

### **23. La formation professionnelle continue**

- Face à un monde du travail en évolution rapide et à complexité croissante, le Conseil Economique et Social se doit d'insister avec fermeté sur la nécessité du développement de la formation professionnelle continue des salariés leur permettant ainsi de maîtriser les changements de leur environnement économique et social.

L'évolution démographique et le déficit important de main-d'oeuvre indigène qualifiée exigent que tous les efforts soient entrepris par les responsables politiques pour soutenir l'investissement du pays dans ses ressources humaines, ceci tant au niveau de la formation professionnelle, en général, qu'à celui de la formation professionnelle continue, en particulier.

En effet, la valorisation de la ressource humaine constitue un élément important de la compétitivité des entreprises et une condition essentielle au développement et à la diversification de notre économie.

Les efforts à faire gagnent encore en importance à l'approche de l'achèvement du marché intérieur et par rapport à la compétitivité accrue entre systèmes nationaux qui en résultera.

- Le Conseil Economique et Social appuie les initiatives gouvernementales récentes pour promouvoir la formation continue. Elles constituent un pas dans la bonne direction, mais restent néanmoins à compléter et à parfaire dans l'optique d'une détermination efficace des besoins et de la coordination nécessaire à cet effet. Il s'agit:
  - de la loi du 4 septembre 1990 portant réforme de l'EST\* et de la formation professionnelle continue;
  - du projet de loi portant création d'un service de Formation des Adultes et donnant un statut légal au Centre de Langues Luxembourg;
  - du projet de loi portant création d'un Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue;
  - de la loi du 20 mars 1984 portant création d'une Ecole supérieure du Travail.
  
- Si la période allant de 1975 à 1990 peut être qualifiée comme celle de l'amélioration de la formation initiale, le Conseil Economique et Social estime que la mise en oeuvre concertée d'un système complet et approprié en matière de formation continue doit être entreprise dès à présent, système à baser sur les trois piliers suivants:
  - un pilier: ECOLE-FORMATION INITIALE qui inclut:
    - l'alphabétisation;
    - l'enseignement des langues;
    - la 2e chance (2. Bildungsweg),
  - un pilier: FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE incluant:
    - le recyclage avec changement de profession;
    - le perfectionnement/la spécialisation professionnels sans changement de profession,
  - un pilier: FORMATION ECONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIALE.

Ce pilier est appelé à répondre aux besoins de formation des adultes en tant que citoyens.

- Le projet de loi portant création d'un Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue se fonde sur le modèle tripartite. En effet, une gestion tripartite convient le mieux à la nécessité d'établir des orientations, des méthodes et des contenus de formation au plus près des réalités, contraintes et exigences économiques, sociales et pédagogiques et permettant ainsi d'assurer la coordination nécessaire.

Malheureusement, le projet est limité dans son champ d'application et n'embrasse pas les trois piliers qui forment pourtant la substance difficilement dissociable de la formation continue.

---

\* EST = Enseignement secondaire technique

Au lieu de créer un instrument légal unique, désormais quatre textes légaux prendront en charge la formation continue et n'éviteront que difficilement des querelles de compétence au niveau ministériel. Or, pour assurer la coordination nécessaire des offres de la formation continue, un texte unique, clair et simple régissant l'ensemble de la formation continue pourra lui conférer l'efficacité voulue.

Le Conseil Economique et Social voudrait préciser que ses propositions n'entendent nullement concurrencer ni les cours de formation professionnelle continue existants, ni les cours organisés par les différentes chambres et associations professionnelles ainsi que par les entreprises particulières, qui gardent toute leur importance.

- L'importance de la formation continue a également été reconnue sur le plan européen - charte communautaire des droits sociaux fondamentaux du 9 décembre 1989 - et sur le plan international - convention no 140 de L'OIT et recommandation no 148 sur le congé-éducation payé (1974) -.

La Communauté européenne a mis en oeuvre une série de programmes d'action pour la formation continue dont le programme "FORCE" qui a débuté le 1er janvier 1991 et qui vise notamment à encourager l'investissement dans la formation professionnelle continue.

- Tous les efforts seront nécessaires pour que notre pays soit pleinement associé à ce programme et ce d'autant plus qu'aucun délégué des partenaires sociaux luxembourgeois n'est représenté au Comité d'exécution du programme.
- Pour parer au manque d'informations qui en découle, le Ministère de l'Education Nationale serait bien inspiré de constituer un guichet d'information chargé de renseigner les partenaires intéressés au sujet des possibilités offertes par tous les programmes communautaires (EUROTECNET II, PETRA, LINGUA, IRIS, etc) et de contribuer à la mise en oeuvre de projets à soumettre aux instances communautaires compétentes.
- Par ailleurs, l'établissement d'un inventaire des projets actuellement en cours, dans le cadre des différents programmes communautaires, s'impose dans notre pays pour assurer une diffusion aussi large que possible des résultats concrets dans l'optique d'en tirer le maximum de profits.
- Le Conseil Economique et Social considère que la mise en place d'un outil performant en matière de formation continue ne saurait porter ses fruits sans la motivation indispensable du personnel à tous les niveaux de compétence et de responsabilité.

En la matière, une approche coercitive n'est pas indiquée. Il convient plutôt de procéder par la persuasion pour motiver les salariés. Une telle approche repose notamment sur de bonnes pratiques d'information et de consultation.

En effet, il faut que les salariés soient mis en état de pouvoir répondre à l'effort demandé pour une adaptation rapide et continue aux changements technologiques et structurels affectant les entreprises.

- Dans ce contexte, la reconnaissance pécuniaire des efforts consentis en matière de formation professionnelle continue au niveau des conventions collectives de travail, des contrats individuels de travail et de la législation régissant le statut des fonctionnaires de l'Etat, est dans l'intérêt des salariés et des entreprises. Elle permet d'accroître l'incitation et la motivation des salariés pour suivre des cours de formation de recyclage et de perfectionnement professionnels.

A cet effet, une certification officielle, adaptée à toutes les formes de formation continue, devrait être introduite. Elle devra tenir compte, entre autres, de la formation de type modulaire permettant d'acquérir des unités capitalisables en vue de l'obtention d'un certificat ou diplôme attestant une formation partielle ou complète.

- Au-delà et pour les entreprises, l'investissement dans la formation professionnelle continue devrait être encouragé par les pouvoirs publics, également sur le plan fiscal.
- Du point de vue organisationnel, la formation continue doit être caractérisée par une flexibilité et une souplesse répondant aux aspirations et aux disponibilités des salariés.

Quant aux aspirations, les programmes doivent tenir compte des besoins spécifiques des entreprises et satisfaire les besoins réels des participants. Du point de vue horaire, une grande panoplie de formules devra tenir compte du rythme d'études des participants et de leur disponibilité dépendant de leur environnement social et professionnel.

- Finalement et compte tenu de l'importance capitale de la formation continue pour l'avenir du pays, le Conseil Economique et Social offre sa collaboration pour élaborer un avis spécifique approfondissant ses vues et éclairant toutes les facettes de la mise en place d'un système optimal d'éducation permanente dans notre pays.

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

- A l'instar des avis précédents, le Conseil Economique et Social consacre une attention particulière aux conditions et à l'environnement du travail, dont les différents aspects, qu'ils soient du domaine du droit du travail et/ou de la sécurité du travail, forment un tout.

Dans sa lettre du 13 avril 1990, le Premier Ministre avait annoncé la volonté du Gouvernement de consulter les partenaires sociaux au sujet de différents projets relevant du droit du travail sur la base des idées développées par le Conseil Economique et Social dans son avis annuel de 1990. Il s'agit:

- de la réforme projetée de l'Inspection du Travail et des Mines;
- de la réforme de la loi du 12 juin 1965 sur les conventions collectives de travail;

- du bilan de la loi de 1974 sur la représentation des salariés dans les conseils d'administration et la création de comités mixtes d'entreprise.
- Dans le cadre du présent chapitre, le Conseil Economique et Social entend passer sous revue les trois volets suivants:
  - la sécurité au travail et le conseiller à la protection de l'environnement;
  - l'aménagement du temps de travail;
  - la cogestion.

#### 241. La sécurité et la protection de l'environnement sur le lieu du travail

- L'amélioration constante de la sécurité et de l'hygiène du travail dans l'entreprise ainsi que de son environnement constitue une des préoccupations majeures des partenaires sociaux.

En 1975, le Conseil Economique et Social a consacré un avis spécifique exhaustif "Sécurité au travail", dans lequel il avait formulé des propositions concrètes visant non seulement à adapter la législation en vigueur, mais prévoyant également tant la coordination des textes que celle des activités des organes chargés de leur application.

Malgré les rappels et les prises de positions régulières faites dans le passé, le Gouvernement n'a toujours pas traduit dans les faits les propositions du Conseil Economique et Social. Même si le nombre des accidents de travail a diminué en termes relatifs, le coût des accidents de travail - près de 3,3 milliards de Flux de dépenses de l'assurance accident en 1989 - sans parler des autres éléments du coût économique et du coût humain - coût global qui n'a pas encore été évalué à ce jour, n'est pourtant pas négligeable.

Dès lors, le Conseil Economique et Social appuie la campagne de sensibilisation aux problèmes de la sécurité au travail qui sera entreprise, à l'initiative de la CE, qui vient de déclarer 1992 année européenne de la protection de la santé et de la sécurité.

- Compte tenu de l'importance croissante de la sécurité et de l'environnement du travail et de la corrélation étroite avec le climat général des relations humaines dans l'entreprise, le Conseil Economique et Social insiste à nouveau sur la mise en place et le fonctionnement effectif de l'Institut de sécurité du travail, à instituer sur une base tripartite, ainsi que de celle de l'office de contrôle technique de certaines installations dangereuses ou insalubres, prévus par la loi du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du Travail et des Mines.

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

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

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

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

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

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

- Au-delà, le Conseil Economique et Social constate que les salariés représentés au sein des comités mixtes d'entreprise, les délégués du personnel et notamment les délégués à la sécurité dans les entreprises ont besoin de l'appui technique d'un service spécialisé en matière de sécurité au travail et de protection de l'environnement sur le lieu de travail, afin de mieux pouvoir remplir les missions leur conférées par la loi.

Si de tels services existent dans certaines grandes entreprises, ainsi qu'auprès des chambres et organisations professionnelles patronales, il n'en va pas de même en ce qui concerne l'information des salariés.

Aussi le Conseil Economique et Social donne-t-il à considérer s'il ne serait pas opportun de généraliser la mise en place de services ayant pour mission de conseiller, d'informer et de former, de manière adéquate, les chefs d'entreprises ainsi que les salariés sur les questions techniques liées à la sécurité au travail et à la protection de l'environnement physique dans les entreprises. Cet appui technique serait assuré par des conseillers en matière de sécurité au travail et de protection de l'environnement et son financement pourrait être à charge du budget de l'Etat.

- Plus spécifiquement, la mission confiée à de tels services chargés de cet appui technique consisterait notamment à:
  - informer et conseiller les délégués du personnel et principalement les délégués à la sécurité dans les entreprises, institués par l'article 11 de la loi du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel, dans le domaine concernant l'environnement sur les lieux de travail;
  - promouvoir la formation et la formation continue des salariés en général et des délégués à la sécurité en particulier dans le domaine concernant la protection de l'environnement tant externe qu'interne. Le but poursuivi serait non seulement le respect

de la législation et des dispositifs de sécurité, mais également l'enseignement sur les dangers divers pouvant menacer la sécurité dans les entreprises;

- informer et conseiller les responsables d'entreprises en matière de protection de l'environnement tant externe qu'interne;
  - informer et conseiller les responsables d'entreprises en matière de prévention de risques technologiques et sur les méthodes et techniques utilisables dans l'intérêt de la protection de l'environnement.
- Finalement, le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à concrétiser la saisine gouvernementale annoncée dans sa lettre du 13 avril 1990 quant à la réforme projetée de l'Inspection du Travail et des Mines.

#### 242. L'aménagement du temps de travail

- Dans ses avis annuels antérieurs, le Conseil Economique et Social a régulièrement analysé les différentes composantes 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.

Si, sous III 12, le Conseil Economique et Social a situé l'aménagement du temps de travail dans son contexte économique et par rapport à ses répercussions sur la compétitivité des entreprises, il entend examiner par la suite la réduction de la durée du travail sous l'angle de la politique sociale.

- Le Conseil Economique et Social continue à préconiser que la réduction de la durée du travail constitue un objectif à atteindre progressivement dans le respect de la compétitivité des entreprises et des secteurs économiques.

Il constate qu'une concrétisation progressive se fait jour dans le cadre des conventions collectives de travail dans lesquelles, depuis 1989, les partenaires sociaux se sont engagés dans la direction d'une réduction annuelle du temps de travail. En effet 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.

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social note que dans plusieurs pays européens, la durée hebdomadaire de travail a été réduite par voie légale ou conventionnelle en dessous de 40 heures.

Dans ce contexte, d'aucuns estiment que notre principal partenaire commercial, la République fédérale allemande s'engagera probablement dans la voie de la mise en oeuvre de la semaine de 35 heures, ce qui d'après certains experts permettrait de créer environ 6 à 8% d'emplois supplémentaires et d'endiguer la montée croissante du chômage dans les nouveaux "Länder". En cas de réalisation, une telle mesure de politique d'emploi se ferait sentir dans les pays limitrophes.

- Compte tenu de cette toile de fond, d'une part, et pour faire bénéficier les salariés de manière plus équitable de la croissance économique, d'autre part, le Groupe salarial considère l'introduction de la semaine de 35 heures comme objectif à réaliser prioritairement.
- Le Groupe patronal se prononce contre cette proposition, car il ne peut être question de diminuer la durée de travail effective à la fois par la réduction de la durée hebdomadaire de travail, l'introduction de jours de congé supplémentaires et l'abaissement projeté de l'âge de la retraite à 57 ans.

S'y ajoutent les autres coûts (voir sous III 123) concernant le facteur travail, coûts qui vont croissant et qui ne manqueront pas d'hypothéquer lourdement la compétitivité des entreprises à l'approche de l'horizon 1993.

### 243. La cogestion

- Faisant suite aux prises de position en matière de cogestion des groupes salarial et patronal exposées dans l'avis du Conseil Economique et Social du 27 mars 1990 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays, le Premier Ministre, dans sa lettre du 13 avril 1990, avait exprimé l'intention du Gouvernement de consulter le Conseil Economique et Social sur le bilan de la loi du 6 mai 1974 sur la représentation des salariés dans les conseils d'administration et la création de comités mixtes d'entreprise.

Le Conseil Economique et Social poursuit son examen en vue de voir dans quelle mesure les thèses fondamentalement opposées des partenaires sociaux peuvent être rapprochées.

- Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social constate qu'au niveau de l'entreprise, l'équilibre social se fonde, entre autres, sur la concertation et le dialogue entre les partenaires sociaux à différents niveaux à savoir:
  - les délégations du personnel;
  - les comités mixtes d'entreprise;
  - les conseils d'administration.

L'existence desdites instances de concertation et de partenariat est à l'origine du climat de paix sociale prévalant au Luxembourg et, du développement de la promotion sociale et, de la participation des salariés à la vie de l'entreprise. La concertation qui associe ainsi les salariés à différents niveaux de la prise de décision, permet de mettre à profit l'expérience de ceux-ci et, le cas échéant, d'éviter d'éventuelles tensions sociales par la discussion et l'approche pragmatique des problèmes.

- Le Conseil Economique et Social estime, dès lors, que cet acquis social, garant à plus d'un titre de notre bien-être de la situation économique favorable de notre pays, ne doit pas être vidé de son essence et de ses objectifs et être mis à l'épreuve à la légère à la suite de modifications intervenant dans la structure des entreprises.

- Le Groupe salarial estime cependant que l'esprit de la loi du 6 mai 1974 risque d'être contourné dans le cadre des stratégies du Groupe et de l'éclatement des activités au niveau de l'entreprise.

Or, précisément l'objectif de la loi est d'instituer les organes de cogestion au niveau décisionnel effectif des entreprises.

Aussi le Groupe salarial continue-t-il à plaider pour une adaptation des lois organisant la concertation et le dialogue entre les partenaires sociaux à différents niveaux de l'entreprise, ceci en tenant compte de l'évolution des nouvelles structures des entreprises. Il s'agit de la loi du 6 mai 1974 instituant des comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes, ainsi que de la loi modifiée du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel.

- Le Groupe patronal s'oppose catégoriquement à une réforme de la législation concernant la cogestion et les délégations du personnel.

En effet, une extension de la législation afférente risquerait d'être contre-productive par rapport aux objectifs de croissance, de modernisation et de diversification qui sont ceux de l'économie luxembourgeoise.

Le Groupe patronal est d'avis qu'il importe plutôt 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 Groupe patronal renvoie à cet égard à son analyse faite dans l'avis annuel de 1990. 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.

- Au-delà, le Conseil Economique et Social constate qu'un consensus a été obtenu pour adapter le fonctionnement de la cogestion dans la sidérurgie aux nouvelles évolutions stratégiques qui se dessinent dans cette branche.

Le Conseil Economique et Social se félicite de cette initiative conforme au modèle luxembourgeois d'une approche pragmatique et constructive des problèmes et il espère que cette approche, qui repose sur la négociation collective entre partenaires concernés, fera école.

En effet, dans l'intérêt du bon climat des relations humaines et du bénéfice qu'en tirent et les salariés et l'entreprise, il est essentiel que les organes de participation afférents puissent fonctionner de manière optimale.

### 3. LA POLITIQUE FINANCIERE

#### 31. Les éléments de fiscalité

L'année 1990 a été marquée par la réforme fiscale. En procédant à un allègement substantiel de la fiscalité directe, le Gouvernement a amélioré l'environnement dans lequel opèrent les acteurs de la vie économique et sociale, entreprises et ménages. Etant donné que le Gouvernement a déclaré que cette réforme aurait été inspirée dans une large mesure par les propositions émanant du Conseil Economique et Social (cf. son avis du 18 juillet 1989 relatif à la réforme globale de la fiscalité), le Conseil Economique et Social voudrait saisir la présente occasion pour apprécier les options fondamentales sur lesquelles repose la loi du 6 décembre 1990 portant réforme des impôts directs et indirects.

Au-delà et en tenant compte des évolutions sur le plan communautaire, le Conseil Economique et Social voudrait également procéder à une évaluation des propositions visant à rapprocher la fiscalité indirecte à l'horizon 1992.

Ce faisant, il entend actualiser en quelque sorte son avis du 2 juin 1988 sur l'harmonisation des fiscalités indirectes dans le cadre duquel les partenaires sociaux avaient procédé à une évaluation de l'impact économique des mesures proposées en 1987 par la Commission.

Du fait de ces deux initiatives - réforme de la fiscalité directe et rapprochement des impôts indirects - l'environnement fiscal aura sensiblement évolué en l'espace de quelques années seulement. Le Conseil Economique et Social essaiera de cerner les effets de ces changements sur les perspectives de développement économique et social du pays.

#### 311. La réforme fiscale

Dans son avis du 18 juillet 1989, le Conseil Economique et Social avait tenu à tracer le cadre général de la réforme fiscale. Il avait notamment arrêté un certain nombre d'orientations générales que ce soit sous forme de principes généraux, d'objectifs ou de contraintes.

- Parmi les principes généraux qui ont fait l'objet d'un large accord au sein du Conseil Economique et Social, certains, tels que la simplicité et le rendement de l'impôt, n'ont certainement pas trouvé gré aux yeux du Gouvernement et du législateur. L'approche adoptée a été manifestement celle d'une politique fiscale modulée en fonction des besoins et des particularités de l'économie luxembourgeoise. D'où une réforme qui n'a certainement pas aidé à réduire la complexité de la matière et à rendre la législation fiscale plus transparente.

Ayant affirmé que la fiscalité n'est pas une fin en soi, mais qu'elle doit être au service de la politique économique et sociale, le Conseil Economique et Social ne peut certainement pas critiquer l'option retenue. Il se doit cependant d'insister pour que la matière fiscale soit mieux expliquée aux contribuables, l'égalité devant l'impôt se

traduisant également par une information adéquate de tous les assujettis.

Aussi et tout en félicitant les organisations socio-professionnelles pour les campagnes de sensibilisation qu'elles ont lancées, le Conseil Economique et Social voudrait-il inviter le Gouvernement à saisir l'occasion qui lui est offerte par l'introduction de la réforme fiscale pour fournir une information adéquate aux citoyens.

- Un principe fondamental, jadis avancé par le Conseil Economique et Social, réside dans la justice contributive, c'est-à-dire dans le fait que l'impôt est directement fonction de la capacité contributive du contribuable.

A maints égards (progressivité de l'impôt, restructuration des classes d'impôts), la réforme entreprise améliore, et l'équité horizontale, et l'équité verticale.

Concernant l'aspect du reclassement de certains contribuables, le Conseil Economique et Social se doit de rappeler la cohérence de ses réflexions et des propositions qui en ont découlé. Ce faisant, il voudrait redresser certaines affirmations quelque peu déformées qui ont voulu faire croire que le Conseil Economique et Social aurait été à l'origine des reclassements opérés et qu'il serait même allé jusqu'à préconiser des reclassements sans mesure aucune de tempérament.

Il est un fait que le Conseil Economique et Social a proposé le reclassement de ceux des contribuables, qui, dans le cadre de l'ancien système des classes d'impôts, bénéficiaient, de façon indue, du splitting. Certains membres, tout en partageant l'appréciation que la technique du splitting jouait de façon injustifiée en faveur de certains contribuables, avaient même estimé à l'époque, qu'une partie d'entre eux devrait être tenue indemne des effets découlant de l'abolition proposée du splitting.

Aussi pour des raisons tenant à la capacité contributive, le Conseil Economique et Social avait proposé que tous les contribuables ayant un ou plusieurs enfants à charge auraient droit au quotient familial de 0,5, quelque soit leur état civil. Etant donné que le Conseil Economique et Social avait proposé, par ailleurs, un quasi doublement des allocations familiales en lieu et place de la modération d'impôts pour enfant, sa proposition se serait globalement traduite par une augmentation du revenu disponible pour tous les ménages ayant des enfants à charge, y compris les ménages à faible revenu.

C'est précisément sur le plan des modalités tenant à la situation familiale du contribuable que la réforme décidée diverge de manière sensible des mesures préconisées par le Conseil Economique et Social. Si ce dernier avait, dès le départ, préconisé une combinaison judicieuse d'un coefficient familial limité et invariable avec un relèvement notable des allocations familiales, le Gouvernement et le Parlement ont préféré opter pour une extension de la seule modération d'impôts pour enfants.

Compte tenu des motions déposées et des engagements politiques contractés, le relèvement ultérieur des allocations familiales ne semble plus faire l'ombre d'un doute. Dans ces conditions, l'orientation retenue par le Conseil Economique et Social a certainement l'avantage de la cohérence, concrétisant par cela-même l'idée d'une

approche globale insérant les mesures fiscales dans un paquet de mesures plus vaste dépassant les seuls aspects de la taxation.

- En matière de fiscalité des ménages, la différence la plus manifeste entre les propositions du Conseil Economique et Social et la loi réside cependant dans le fait que sur le plan des impôts directs la réforme votée se limite à la seule imposition des revenus, écartant ainsi tout le volet ayant trait à l'imposition du patrimoine.

Soucieux de transposer les objectifs assignés à la réforme également à l'imposition du patrimoine et se laissant ainsi guider par un souci de cohérence interne du régime fiscal, le Conseil Economique et Social avait au contraire tenu à apporter des modifications à une législation datant d'une autre époque. Les mesures envisagées en matière d'imposition du patrimoine poursuivaient à la fois des objectifs économiques et des finalités sociales. Sur ce plan, le Conseil Economique et Social continue à estimer que la réalisation de l'objectif de justice distributive passe essentiellement par un recensement et une imposition effectifs du capital.

Au moment de la finalisation de son avis de 1989, le Conseil Economique et Social était parfaitement conscient des susceptibilités que ne manquerait pas de susciter toute proposition en matière d'imposition du patrimoine des personnes physiques. D'où le caractère fort nuancé de ses propositions. Tout en ne négligeant d'aucune manière les sensibilités sociologiques, le Conseil Economique et Social ne peut cependant que regretter que la discussion politique n'ait pas été menée à ce sujet.

- Concernant la fiscalité des entreprises, il est un fait que l'orientation des mesures retenues se situent davantage dans la ligne des propositions émanant du Conseil Economique et Social. Pour certaines d'entre elles, le Gouvernement et le législateur n'ont cependant pas suivi les recommandations du Conseil Economique et Social dans toutes leurs conséquences (voir également sous III, 111).

Les points forts de la réforme sont certainement l'allègement du poids cumulé des impôts frappant le capital, l'atténuation de l'imposition multiple au sein des groupes de sociétés, l'introduction du report des pertes illimitées vers l'avant, ainsi que la mise en place de mesures spécifiques visant telle ou telle activité économique déterminée comme la prise de participation financière.

- En guise de conclusion à son analyse, le Conseil Economique et Social voudrait retenir que la réforme fiscale mise en oeuvre va certainement dans la bonne direction et qu'elle permettra un meilleur épanouissement, tant des particuliers que des entreprises dans un environnement économique et fiscal plus ouvert. Elle demandera cependant à être constamment actualisée dans un environnement en mutation:
  - sur le plan de la politique de redistribution des revenus, les allègements fiscaux devront s'insérer dans une approche plus globale, comportant notamment des mesures d'accompagnement agissant sur le revenu disponible des personnes à faible revenu et ou ayant la charge d'enfants;

- sur le plan du prélèvement obligatoire opéré sur les entreprises, la réforme fiscale devra être prolongée à travers la refonte de la fiscalité locale - refonte annoncée pour le 1er janvier 1992 - et ses effets devront être appréciés en tenant compte de l'évolution des autres composantes dudit prélèvement;
- il serait un leurre de croire que suite à cette réforme l'encadrement fiscal pourrait rester inchangé pendant un laps de temps tant soit peu prolongé. Non seulement faudra-t-il procéder à la réforme des finances communales, mais également le Gouvernement devra-t-il tenir sa promesse en ce qui concerne l'introduction de l'imposition séparée optionnelle pour les époux, mais encore le cadre fiscal devra-t-il être adapté en permanence aux exigences des réalités économiques et sociales, qu'elles soient de nature sectorielle (politiques de l'environnement, de la santé, des transports, etc.) ou qu'elles nous soient imposées à un niveau supra-national (rapprochement des fiscalités indirectes, libéralisation des activités économiques et financières, etc.).

Dans ce contexte en mutation, il sera essentiel de veiller à ce que les adaptations ultérieures se fassent dans un souci d'équilibre et qu'elles procèdent à une approche cohérente pour la définition de laquelle l'avis du Conseil Economique et Social garde toute sa valeur.

### 312. Le rapprochement des fiscalités indirectes

- Dans son avis du 2 juin 1988 sur l'harmonisation des fiscalités indirectes en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire, le Conseil Economique et Social, sur la base d'une évaluation de l'impact des mesures proposées sur l'économie luxembourgeoise, avait attiré l'attention, et des pouvoirs publics, et de l'opinion publique sur les effets désastreux que l'harmonisation des taux de TVA et d'accises ne manquerait pas de produire pour le Grand-Duché.

Aussi les Gouvernements successifs ont-ils, par la suite, adopté une position très ferme, réfutant toute harmonisation qui irait au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour assurer l'établissement du marché intérieur. La fermeté a payé, car sous la pression, notamment des gouvernements britanniques et luxembourgeois, la Commission a revu sa copie. En juin 1989, Mme SCRIVENER, Commissaire chargé de la fiscalité, a présenté un certain nombre de modifications importantes par rapport aux propositions initiales de 1987.

C'est en matière d'accises que l'introduction d'un élément de flexibilité a été la plus nette. La proposition d'une uniformisation des taux a été remplacée par une proposition de rapprochement reposant le plus souvent sur un minimum et un taux objectif. Contrairement à la proposition initiale et sous réserve de la question du niveau des taux, le mécanisme avancé permet de différencier les taux d'accises et de compenser, le cas échéant, des différentiels de prix hors taxes.

Vu l'importance que revêt pour le Grand-Duché le marché transfrontalier, cet élément de flexibilité est évidemment de nature à influencer de façon fondamentale

l'impact des propositions sur les paramètres de la vie économique et sociale luxembourgeoise.

Dès 1988, le Conseil Economique et Social avait recommandé au Gouvernement d'adopter, dans le présent dossier, une approche constructive et offensive. Ce n'est en effet qu'en étant associé, dès le départ, à l'élaboration de propositions alternatives que le Grand-Duché pourra veiller à la défense de ses intérêts économiques et sociaux vitaux. Ceci est particulièrement vrai à un moment où le Luxembourg assume la présidence au Conseil des Ministres.

- En réponse à la question fondamentale de l'acceptabilité politique d'une abolition des contrôles fiscaux aux frontières sans rapprochement préalable des taux d'imposition indirecte, le Conseil Economique et Social aimerait apporter les éléments de réflexion ci-après.
- Compte tenu des régimes de circulation et de contrôle envisagés, quelque 95% des transactions intra-communautaires, à savoir, les opérations entre assujettis, seront indifférents à d'éventuels écarts de taux. En fait, le rapprochement ne vise qu'à éviter la délocalisation des opérations effectuées avec des particuliers notamment.
- La nécessité d'un rapprochement étant, dès lors, tout à fait relative, le Conseil Economique et Social pense que toute solution éventuellement envisageable devrait, de toute façon, remplir deux conditions essentielles:
  - comporter une flexibilité suffisante pour assurer au Grand-Duché un prix, taxes comprises, parfaitement compétitif et compensant notamment certains désavantages liés à l'étroitesse de son marché et aux structures de son commerce;
  - limiter un relèvement éventuel des taux au minimum strictement nécessaire et en prévoir un étalement dans le temps et permettre de réduire autant que faire se peut son impact sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. A cet effet, le Conseil Economique et Social se félicite de ce que le Gouvernement, en concertation avec les partenaires sociaux, procède à une simulation de différents scénarios envisageables, tant du point de vue des effets sur la croissance et sur les prix, que du point de vue de l'évolution du pouvoir d'achat et des revenus.
- Le Conseil Economique et Social continue à croire que d'un point de vue économique, social et financier tout relèvement de la fiscalité indirecte est superfétatoire. Il estime dès lors que le Gouvernement peut se baser sur des arguments parfaitement valables pour continuer à s'opposer à un rapprochement sur le plan communautaire.

Le Conseil Economique et Social ne méconnaît cependant pas l'aspect politique du dossier. Le Grand-Duché pourra-t-il bloquer tout processus de rapprochement et empêcher ainsi la réalisation du marché intérieur, condition sine qua non pour la construction de l'Union économique et monétaire?

Dans ces conditions, il appartiendra au Gouvernement, en contact permanent avec

les partenaires sociaux, de dégager l'optimum qui permettra de tenir compte des contraintes politiques, sans pour autant trahir les objectifs économiques et sociaux du pays. Pour être acceptable, tout compromis politique devra renfermer une marge de manoeuvre financière suffisante pour pouvoir compenser tout effet négatif, que ce soit sur le plan de la compétitivité des entreprises ou sur celui du pouvoir d'achat des revenus, faibles et moyens surtout.

Enfin, le Conseil Economique et Social ne voudrait pas passer sous silence l'intérêt que certains relèvements de taxes indirectes peut revêtir sous l'aspect de telle ou telle politique sectorielle (politique des transports, bilan énergétique, protection de l'environnement, coût de la santé, etc). Des ajustements ciblés de telle ou telle taxe sur la consommation peuvent effectivement participer à l'un ou l'autre objectif sectoriel énoncé à d'autres endroits de cet avis. Le Conseil Economique et Social voudrait cependant rappeler avec toute la clarté voulue que le financement de la réforme fiscale qui vient d'être entreprise ne saurait justifier d'aucune manière un alourdissement de la fiscalité indirecte.

### 32. La politique budgétaire

A la lumière des éléments de fiscalité développés ci-avant et des perspectives de finances publiques esquissées pour 1991 en guise de conclusion à son analyse de la situation financière (cf. chapitre I, point 32), le Conseil Economique et Social estime que le pari budgétaire contracté par le Gouvernement lui paraît approprié.

- Quant à l'ampleur de la réforme fiscale - 10 milliards de francs au titre de l'exercice budgétaire 1991 - et l'écart par rapport au coût total des mesures proposées à l'époque par le Conseil Economique et Social - 6 milliards, il y a lieu de signaler que l'avis du Conseil Economique et Social a été adopté vers la mi-juillet 1989 et que les arbitrages ont par conséquent dû être opérés durant le premier semestre 1989, soit un an et demi, voire pratiquement deux ans avant le vote de la loi du 6 décembre 1990. Or, les résultats économiques exceptionnels enregistrés tant en 1988, et dont toute l'ampleur n'a été recensée qu'avec un retard d'un an au moins, qu'en 1989 ont sensiblement modifié la marge de manoeuvre financière de l'Etat au cours de ces deux années et ont, entre autres, permis une réforme fiscale plus ambitieuse.

A moins qu'un bouleversement économique, imprévisible à l'heure actuelle, ne vienne fausser les prémisses du calcul, la politique budgétaire et fiscale offensive ainsi adoptée à l'aube du marché commun semble offrir le plus de garanties pour assurer un accompagnement public adéquat de la croissance économique et de leurs retombées sociales. A condition toutefois que le rapprochement des fiscalités indirectes puisse s'opérer dans les conditions énoncées ci-avant par le Conseil Economique et Social, procurant par celà-même aux pouvoirs publics des ressources additionnelles.

Même dans une vue statique des choses, un recours limité dans le temps aux réserves accumulées dans le passé et un endettement annuel légèrement plus

accentué ne seraient pas de nature à ébranler les fondements des finances publiques luxembourgeoises. Ceci d'autant moins si le Gouvernement s'engage enfin dans la voie des mesures d'économie et de rationalisation préconisées par le Conseil Economique et Social, maîtrisant, par cela-même, l'évolution future des dépenses publiques.

Une telle maîtrise devient d'autant plus indispensable que l'environnement international exigera également de la part du Grand-Duché une contribution renforcée dans le cadre d'opérations financières internationales poursuivant des fins diverses, tels que le développement de certaines politiques communautaires, le redressement des économies de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est ou encore le soutien des pays impliqués de façon directe et indirecte dans la crise du Golfe, opérations auxquelles notre pays ne saurait se soustraire.

- Du côté des dépenses publiques, les années à venir continueront par ailleurs à être marquées par des besoins additionnels au titre de certains domaines d'intervention importants de l'Etat et des Communes:
  - des investissements publics importants seront requis dans le domaine tant économique (perfectionnement des infrastructures de transport et des communications), que social, culturel et sportif (établissements hospitaliers et de gériatrie, objets culturels à portée nationale, tels que le musée d'art moderne et la transformation des anciennes prisons en un centre national de rencontre culturel et social, extension du centre sportif national du Kirchberg);
  - l'intervention des pouvoirs publics sur le marché du logement demande à être poursuivie en vue de faire face à l'inadéquation persistante de l'offre et de la demande;
  - la réforme de l'assurance maladie se soldera, dans un premier temps, par un relèvement de l'intervention directe de l'Etat d'un ordre de grandeur se situant probablement entre un demi et un milliard de francs par an;
  - compte tenu de l'ouverture des frontières et de l'intensification de la concurrence qui en résultera pour les entreprises indigènes, indépendamment du fait qu'elles appartiennent au secteur autrefois protégé ou au secteur traditionnellement exposé de notre économie, l'encadrement public des entreprises demande à être tenu à jour (augmentation des fonds propres de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement, maîtrise du prélèvement obligatoire, développement des infrastructures d'accueil);
  - parallèlement, les investissements requis dans l'intérêt de la protection de l'environnement devront être intensifiés (aménagement de décharges appropriées, extension et modernisation des stations d'épuration notamment).
- L'indispensable maîtrise des dépenses publiques - objectif en vue de la réalisation duquel le Conseil Economique et Social ne cesse depuis des années de préconiser les principaux moyens requis - ne devra aucunement se solder par une diminution du

rôle de l'Etat protecteur. Il s'agit au contraire d'assurer à l'Etat dans une optique du moyen et du long terme les moyens dont il aura besoin à cette fin, ceci en accentuant le caractère sélectif des différentes interventions publiques. L'accent de la politique budgétaire devra être mis sur la qualité de la dépense publique.

Peut-être l'étude en cours sur la réforme de la comptabilité de l'Etat se traduira-t-elle par un diagnostic et par des propositions de modifications qui permettront d'améliorer le contrôle financier du secteur public, de disposer de meilleures informations financières, de renforcer la responsabilisation des différents intervenants et de réaliser, en fin de compte, des gains de productivité au niveau de l'Etat.

IV

CONCLUSION

#### IV CONCLUSION

Le Conseil Economique et Social tient à axer le présent chapitre sur la mise en oeuvre rapide d'une action concertée sur le plan des politiques économique, sociale et financière.

- Le Luxembourg vient de traverser une période de croissance économique exceptionnelle, tant du point de vue de la durée, que de celui de l'ampleur. Les responsables politiques ont employé les ressources financières qui ont coulé de cette croissance pour corriger l'action dans divers domaines tels que:
  - le renforcement des infrastructures économiques sociales et autres;
  - l'extension de la protection sociale;
  - l'allègement de la charge fiscale.
- Il n'est certainement pas faux de dire qu'avec l'adoption du budget de l'Etat pour l'exercice en cours et en tenant compte des modifications que connaîtra ce budget suite à l'entrée en vigueur de certaines lois récemment votées ou dont le vote devrait intervenir avant les vacances d'été - les pouvoirs publics auront absorbé la marge de manoeuvre extraordinaire qui était la leur.

L'effet global des mesures décidées et envisagées n'a pas été chiffré, ni pour ce qui est de la compétitivité des entreprises, ni pour ce qui est de la protection sociale et du pouvoir d'achat des particuliers. Aussi les réactions des différents milieux socio-professionnels concernés semblent-elles mitigées.

Comment expliquer cette dichotomie entre la formidable masse financière mise en oeuvre et l'accueil réservé avec lequel les différentes mesures ont été commentées?

- Le Conseil Economique et Social croit que l'explication essentielle réside précisément dans l'approche partielle adoptée par les responsables politiques.

En effet, à aucun moment, l'effort n'a été fait de donner une vue synthétique de l'ensemble des mesures prises ou envisagées et de fournir ainsi des données quantitatives qui auraient permis d'évaluer l'impact du paquet sur tel ou tel secteur économique ou sur telle ou telle catégorie de revenus. D'où l'impression que ce que l'on donne d'une main serait peu après repris par l'autre:

- si, d'un côté, la compétitivité des entreprises a été renforcée par la réforme fiscale, d'un autre côté, le relèvement des cotisations sociales (assurance maladie, assurance pension et allocations familiales), le relèvement du salaire social minimum et l'accélération du processus inflationniste ont agi en sens inverse;
- le pouvoir d'achat de la plupart des ménages a également été relevé du fait de la réforme fiscale, mais là aussi le relèvement des cotisations sociales a légèrement freiné le mouvement.

- Au-delà de l'absence de données concrètes qui auraient permis de procéder à des évaluations-types, le fait que le Gouvernement ait renoncé à toute programmation financière à moyen terme, n'est évidemment pas de nature à atténuer en quoi que ce soit le caractère incertain de l'impression que d'aucuns retirent de la politique qui est actuellement poursuivie.

Or, la cohérence de l'approche et le fait d'être perçue comme telle, importent particulièrement à un moment où l'achèvement du marché intérieur et la concrétisation progressive de l'Union économique et monétaire mettent l'ensemble des éléments de notre système économique, social et financier en concurrence directe avec ceux de nos onze partenaires dans la Communauté européenne.

- Revenant à une idée que le Conseil Economique et Social a exprimée dans son avis du 24 novembre 1988 sur l'achèvement du marché intérieur - idée qu'il a rappelée par la suite dans ses avis annuels - celui-ci voudrait appeler le Gouvernement à définir, dans la tradition du modèle luxembourgeois, c'est-à-dire, en concertation étroite avec les partenaires sociaux, une action coordonnée sur les plans économique, social et financier devant permettre au pays de faire face aux défis communautaires prévisibles.
- Sur le plan financier, cette action concertée devrait viser à canaliser les fruits non encore cueillis de la croissance, c'est-à-dire, les plus-values budgétaires non encore affectées ainsi que les recettes fiscales provenant - sous certaines conditions (cf. chapitre III, point 312) - d'un relèvement des impôts indirects vers un nombre limité de mesures économiques et sociales prioritaires qui seront développées ci-après.

Parallèlement, la maîtrise des dépenses publiques à obtenir à travers une amélioration de la qualité de la dépense - plus grande sélectivité, réforme des mécanismes de gestion et de comptabilité publique, meilleur contrôle - pourra accroître l'enveloppe des moyens financiers disponibles.

- Sur le plan économique, l'accent devra être double.
- Il s'agira tout d'abord de consolider l'encadrement public en veillant à une application continue et, le cas échéant, à une adaptation limitée des lois-cadre industries, classes moyennes et agricoles dans un contexte communautaire de plus en plus difficile, ainsi qu'à un développement des sources de financement des entreprises, ceci notamment par le biais d'une augmentation notable des capitaux propres de la SNCI.
- Il conviendra ensuite de procéder, dans un souci de compétitivité de notre économie dans un contexte communautaire plus concurrencé et tout en ayant à l'esprit les efforts déjà accomplis dans le passé, à un allègement supplémentaire du prélèvement obligatoire grevant les résultats des entreprises.

Cet allègement pourra prendre la forme de mesures fiscales ciblées comme par exemple la réévaluation de certains postes de bilan relatifs à l'outil de production, prolongeant ainsi la réforme de la fiscalité des entreprises de décembre 1990, réforme

qui avait elle-même été amorcée par les allègements fiscaux successifs accordés depuis 1986.

Mais cet allègement pourra également porter sur le volet des cotisations sociales versées par les entreprises. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social se demande s'il ne devrait pas être procédé, dans une logique économique plus développée, à une restructuration de certaines de ces cotisations sociales. On peut songer à une répartition différente du financement des allocations familiales entre entreprises et Etat.

- Sur le plan social enfin et compte tenu de l'ampleur des allègements fiscaux accordés aux ménages ainsi que du niveau atteint par le revenu exonéré d'impôt, le Conseil Economique et Social estime que les mesures d'accompagnement requises en vue de l'horizon 1993 devraient se concentrer sur celles visant à sauvegarder le pouvoir d'achat de ceux qui seront le plus touchés par un relèvement des impôts indirects.

A supposer que la structure des taux à arrêter sur le plan communautaire permette le maintien des taux réduits de TVA de 3 et de 6% pour les biens de première nécessité, l'impact des adaptations prévisibles pourra sans doute être maîtrisé dans le chef des bénéficiaires de bas revenus, la part relative des biens touchés par un éventuel relèvement du taux normal dans la consommation totale étant relativement faible. Aussi l'accent pourra-t-il utilement être mis en faveur des familles ayant des enfants à charge, ces familles ayant moins de possibilités pour éviter l'effet du relèvement du taux normal de TVA. Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social recommande de procéder à un relèvement adéquat des allocations familiales.

- Au-delà, le Conseil Economique et Social rappelle ses avis antérieurs du 9 décembre 1988 sur l'indexation des rémunérations, pensions et prestations sociales, du 5 décembre 1989 sur la réforme de l'indice des prix à la consommation et sur l'attachement y réaffirmé à la pratique et à l'esprit du modèle luxembourgeois. Il ne fait pas de doute que les conséquences éventuelles sur l'économie et la répartition des revenus d'une harmonisation de la TVA et des accises devraient être analysées dans ce cadre et trouver une solution adéquate.
- Cette approche cohérente, qui devrait permettre à tout un chacun de se faire une idée précise de ce que sera la politique financière, économique et sociale pour les trois à cinq années à venir, demande évidemment à être complétée par la poursuite d'une politique d'investissement intense. Une programmation pluriannuelle de ces investissements publics - programmation qui devrait se faire dans le respect d'une politique d'aménagement du territoire bien arrêtée - serait de nature à renforcer le caractère prévisible de cette politique.

La mise au point rapide de cette action concertée est requise non seulement pour donner les apaisements voulus quant aux perspectives de compétitivité de l'économie nationale, mais également pour asseoir la paix sociale sur des bases solides et vérifiables.

Le Conseil Economique et Social est persuadé que la définition d'une telle action concertée serait le meilleur garant pour assurer à notre pays un bon départ vers une communauté financière, économique et sociale plus intégrée.

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 10 avril 1991