



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI - L-1013 LUXEMBOURG - B.P. 1306
TEL.: (352) 43 58 51 - FAX (352) 42 27 29

CES/EV.EC.FIN.SOC. (92)

EVOLUTION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE DU PAYS

1992

A V I S

Luxembourg, le 10 avril 1992

SOMMAIRE

	Page:
I INTRODUCTION	1
II LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE	6
1. LA SITUATION ECONOMIQUE	7
11. L'environnement international	7
12. Le contexte conjoncturel luxembourgeois	7
13. Les différents secteurs de l'économie luxembourgeoise face aux mutations structurelles	10
131. L'aperçu global	10
132. L'industrie	10
133. L'artisanat	11
134. Les banques	12
135. Le commerce et le tourisme	14
136. Les assurances	15
137. L'agriculture et la viticulture	16
2. LA SITUATION SOCIALE	18
21. La sécurité sociale	18
211. Les comptes globaux de la protection sociale	18
212. L'assurance-pension	21
213. L'assurance-maladie	22
214. Les autres branches en matière de protection sociale	22
22. La législation du travail	23
221. L'aménagement du temps de travail	24
222. La cogestion	25
23. La formation professionnelle continue	25
3. LA SITUATION FINANCIERE	26
31. L'état des finances publiques	26

II

311. Les bases de départ	26
312. Le budget pour 1992	27
32. Les changements en matière de fiscalité	28
321. La réforme de la fiscalité directe	28
322. Le rapprochement des fiscalités indirectes	30

III L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE FACE A L'OPERATION DE CONVERGENCE UEM ET AU PROCESSUS D'INTEGRATION EUROPEENNE 32

1. L'ANALYSE DES OBLIGATIONS DE RESULTATS A REMPLIR SUITE AUX DECISIONS DU SOMMET DE MAASTRICHT 33

11. La première phase de l'UEM 34

111. La première sous-phase	34
112. La deuxième sous-phase	35

12. Le passage à et le contenu de la deuxième phase 36

121. La mise en place de l'Union économique	37
122. L'Union monétaire en deuxième phase	39

13. Le passage à et le contenu de la troisième phase 40

131. Les critères de convergence	40
132. Le contenu de la troisième phase	41

2. LES IMPLICATIONS DES OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES SUR LES POLITIQUES ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE 44

21. Les répercussions sur la compétitivité des entreprises et les exigences en matière de politique économique structurelle 44

211. La politique d'investissement et d'infrastructures économiques	46
212. La recherche et le développement technologique	47
213. La protection de l'environnement	48

2131. L'autorisation d'exploitation et les procédures de commodo-incommodo	49
--	----

2132. Les normes techniques en matière de protection de l'environnement	49
---	----

2133. La gestion des déchets non-ménagers	49
---	----

III

214. L'encouragement des investissements et la politique en matière d'aides d'Etat	51
22. La dimension sociale du marché intérieur	53
23. Les contraintes des finances publiques	56
231. Le cadre général	56
232. Les orientations concernant les grands groupes de dépenses	57
233. Les principaux axes de développement du côté des recettes	59
IV LES THEMES SPECIFIQUES D'ACTUALITE	63
1. LA POLITIQUE FAMILIALE	63
11. L'analyse du système de prélèvements obligatoires au Luxembourg	63
12. Les recommandations du Conseil Economique et Social	66
2. LA SANTE ET LA SECURITE AU TRAVAIL	68
21. La médecine du travail	68
22. La sécurité et l'environnement du travail	71
V CONCLUSION	76

I
INTRODUCTION

I INTRODUCTION

- Deux mois après la signature du Traité sur l'Union européenne, le CES entend situer son appréciation annuelle sur l'évolution économique, financière et sociale du pays principalement dans le cadre de l'élargissement et l'approfondissement de certaines compétences communautaires et de leurs répercussions au niveau de notre pays.
- Au-delà, deux autres points majeurs ont été retenus par le CES dans le présent avis. Il s'agit, d'une part, de la politique familiale à mettre en place suite à l'adoption de la réforme fiscale et, d'autre part, en cette année européenne de la sécurité au travail, du problème de la santé et de la sécurité au travail.

De plus, le CES a examiné la situation économique, financière et sociale du pays à court terme, compte tenu des politiques gouvernementales et à la lumière de ses propres prises de position. Ces prises de position seront complétées par la finalisation des avis actuellement en cours au sein du CES et par l'analyse des nouvelles saisines gouvernementales des 17 et 27 mars 1992.

- Le CES souligne d'abord l'importance fondamentale des accords de Maastricht, qui constituent une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne, engagé par la création des Communautés européennes, dont le Luxembourg est un des pays fondateurs. Le besoin d'intégration, dans le respect du principe de subsidiarité, répond à une nécessité constante pour un petit pays qui, depuis ses origines, a été intégré dans des espaces économiques plus larges.

Depuis le Conseil de Milan de 1985 et l'adoption de l'Acte unique en février 1986, le processus d'intégration a été accéléré, ce qui a amené le CES, au cours des dernières années, à analyser itérativement les répercussions des décisions communautaires sur notre pays et les défis ainsi posés.

Dans son avis de fond du 24 novembre 1988 sur l'achèvement du marché unique, le CES avait précisé que la réalisation du marché intérieur ne pourra pas être isolée du contexte d'ensemble de la construction européenne et qu'elle doit être accompagnée par la mise en oeuvre d'une plus grande coordination de certaines des politiques voire, le cas échéant, de politiques communes. En effet, un marché intérieur implique nécessairement la mise en place d'une monnaie commune et de politiques économiques coordonnées.

- Aussi le CES appuie-t-il les acquis du Traité sur l'Union européenne, tant au niveau de la progression vers l'union politique, qu'au niveau de la mise en place d'une union économique et monétaire, acquis qui vont dans la direction d'une meilleure convergence des économies européennes et du renforcement de la cohésion sociale.

Dans la continuité de ses approches antérieures, le CES, dans le chapitre III du présent avis, consacre une première analyse à l'opération de convergence UEM et

aux nouvelles obligations communautaires, ainsi qu'aux implications afférentes sur les politiques économique, sociale et financière du pays.

- Dans le présent chapitre introductif, le CES tient également à relever plusieurs aspects quant aux nouvelles compétences communautaires et au rôle des partenaires sociaux en la matière, aspects jugés essentiels par lui dans ses avis antérieurs.

Ainsi, le CES constate que le Traité sur l'Union européenne retient, de manière formelle, que les objectifs de l'Union sont atteints dans le respect du principe de subsidiarité. Ce principe y est défini comme suit:

"Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire."

- Les compétences communautaires ont été étendues, voire renforcées sur plusieurs domaines essentiels, tels que la politique industrielle, les réseaux transeuropéens, l'environnement, la formation, la cohésion économique et sociale, ainsi que sur la politique sociale, domaines dont l'interdépendance a été soulignée en vue d'une meilleure coordination desdites politiques.

Plus particulièrement, les objectifs de la politique industrielle visant à assurer la compétitivité de l'industrie de la Communauté, ainsi que la consultation et la coordination des actions des Etats membres en la matière, ont été inscrits de manière formelle dans le Traité.

Le CES appuie l'objectif d'un renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne de la Communauté lié au respect du principe de subsidiarité et visant à créer un environnement propice au développement des activités économiques. Il considère que les actions à mener ne doivent toutefois pas provoquer de distorsions de concurrence au sein de ce marché intérieur.

- La politique de l'environnement a été élargie. Ainsi, la promotion du développement harmonieux et équilibré des activités économiques, liée à une croissance durable non inflationniste, sont désormais étroitement associées au respect de l'environnement. Cette approche répond aux vues retenues par le CES dans son avis spécifique de 1988 en la matière.

"Il est particulièrement important pour un petit pays d'oeuvrer au niveau européen dans la voie de la recherche d'une politique commune de la protection de l'environnement et il assure au Gouvernement son soutien en la matière".

- Afin d'aider les pays les moins développés de la Communauté à rattraper les retards économiques et sociaux, la politique de cohésion économique et sociale a été renforcée.

A cet effet, à côté des Fonds structurels, un Fonds de cohésion, qui contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui de réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports, est institué à partir du 31 décembre 1993.

- Dans le cadre du renforcement de la cohésion économique et sociale et en vue de réduire l'écart entre les niveaux de développement régionaux, un Comité des régions est institué dont la mission et la composition sont analogues à celles du CES.

A l'heure actuelle, le fonctionnement exact de ce comité et, partant, son influence au niveau des rouages institutionnels communautaires, reste à préciser quant à son application pratique.

Il est cependant entendu que le Luxembourg doit trouver sa place au sein de l'Europe des régions. Cette problématique importante sera approfondie dans le cadre de la saisine gouvernementale spécifique portant sur les potentialités et les défis de la grande région transfrontalière.

- L'Union européenne dispose désormais d'un cadre institutionnel unique qui, selon l'article C du Traité, assure la cohérence et la continuité des actions menées, en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire.

Dans ce contexte, le CES aimerait rendre attentif aux interférences, de plus en plus fortes, entre les décisions prises dans le cadre communautaire avec celles prises dans le cadre des politiques nationales.

Le glissement progressif de certains pouvoirs décisionnels, dans le cadre du respect du principe de subsidiarité, vers le niveau communautaire, aura comme corollaire que les textes législatifs et réglementaires auront, de plus en plus, une origine communautaire. C'est-à-dire que l'action sur le plan national se réduira, dans un certain nombre de domaines, à transposer dans le droit national, des directives approuvées sur le plan communautaire.

Cette évolution ne sera acceptée par les acteurs nationaux que si elle se trouve accompagnée d'une légitimation démocratique appropriée au niveau des organes communautaires et si les interrelations entre organes communautaires et organes nationaux seront jugées satisfaisantes par les acteurs socio-économiques nationaux.

- Cette situation amène le CES à penser qu'il importe de renforcer une collaboration entre les CES nationaux.

Cette collaboration n'impliquerait pas l'obligation de donner des avis relatifs aux projets de directives et de règlements communautaires, mais fournirait plutôt une structure de concertation.

Le but primordial de cette concertation serait d'éviter que sur le plan européen ne soient prises des décisions qui, au niveau des pays membres de la Communauté européenne prises individuellement, ne le seraient pas ou, pour le moins, pas avec l'assentiment des partenaires sociaux.

- Cette coopération pourrait revêtir les formes suivantes:
 - création, au sein de chaque CES national d'un Groupe de travail permanent; Cette unité serait chargée d'un suivi des dossiers communautaires afin d'intervenir, en temps opportun, et de sensibiliser les pouvoirs exécutif et législatif avant qu'ils ne soient appelés à prendre une décision sur le plan communautaire;
 - mise en place d'une concertation régulière entre ces unités de suivi communautaires propres à chaque CES national et le Comité économique et social de la CE;
 - instauration, au sein de chaque Etat membre, d'un cadre d'information permanent entre les membres de l'unité du suivi communautaire précité et les membres nationaux du Comité économique et social des Communautés européennes;
 - accompagnement, sur le plan national, de la création du Comité des régions de la CE par l'instauration d'un dialogue entre responsables socio-économiques sur les plans national et régional;
 - information des CES nationaux quant aux résultats des discussions menées dans le cadre de la procédure de surveillance multilatérale au niveau européen.

II

LA SITUATION
ECONOMIQUE, FINANCIERE
ET SOCIALE

II LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE

1. LA SITUATION ECONOMIQUE

11. L'environnement international

- La conjoncture internationale de l'année écoulée a été caractérisée par des secousses politiques à savoir la guerre du Golfe et la désagrégation de l'URSS.

Les pays membres de l'OCDE ont enregistré une croissance faible de leur PIB (1,1% en 1991).

L'année 1991 aura été marquée également par un certain refroidissement de la conjoncture. Dans les pays membres de la CEE, la croissance est retombée, en termes réels, à son niveau de 1982, soit à un taux de 1.3%.

La reprise de l'économie américaine, tant attendue, ne s'est pas manifestée; elle devrait cependant se faire sentir en 1992 et 1993.

L'économie japonaise enregistre une belle performance avec un taux de croissance de 4,1% en 1991.

- Les prévisions de la Commission des CE, datant d'automne et portant sur la période 1991-1993, anticipent une reprise, certes modeste, de 2.2% en 1992 et de 2.4% en 1993.
- Les prévisions des économistes du Château de la Muette pour les années 1992 et 1993 tablent sur des taux de croissance du PIB, pour l'OCDE-Europe, à respectivement 2,0% et 2,7%.

12. Le contexte conjoncturel luxembourgeois

- Malgré la conjoncture internationale défavorable, la croissance de l'économie luxembourgeoise n'a que très légèrement fléchi: Mesuré aux prix de 1985, selon la définition nationale, le taux est passé de 3.9% en 1990, à 3.7% en 1991. L'augmentation des dépenses de consommation privée (+4,2%) s'explique en grande partie, par la croissance de revenu disponible des ménages, suite notamment à la réforme fiscale. Les dépenses d'investissement ont augmenté de + 6.0%.

La spécialisation internationale favorable de l'appareil de production luxembourgeois résultat de l'effort constant de diversification économique n'est sans doute pas étrangère à la bonne performance macro-économique. En effet, les exportations de services financiers ont progressé de 5,8% en 1991, compensant la progression plus

modeste des exportations de biens (1,3%). Certaines entreprises industrielles qui se sont installées récemment sur le site luxembourgeois et dont la production est en croissance rapide, n'ont pas encore fait l'objet d'enquêtes statistiques sur la valeur ajoutée en 1991.

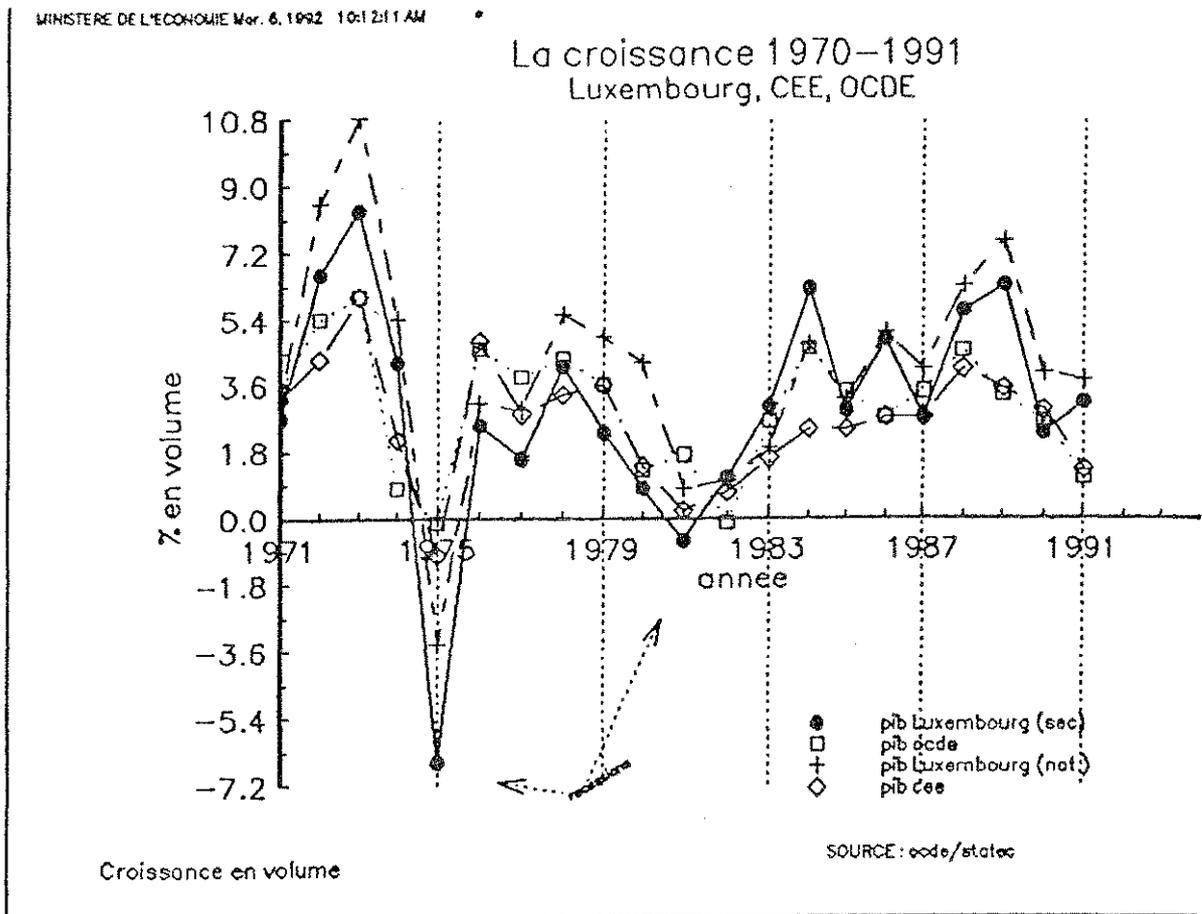
Au-delà, le CES constate que le coût salarial unitaire, un élément important de la compétitivité des entreprises, a augmenté en 1991 de 2,9%, alors qu'en moyenne communautaire il s'est accru de 6,2% (Source: Commission de la CE - Economie européenne, supplément A, No 11/12 1991). Il faut ajouter cependant que les coûts salariaux unitaires absolus, sont au-dessus de la moyenne communautaire.

- Le STATEC estime qu'en 1992 la croissance va reprendre et se situer à 4,1% (version nationale), performance honorable qui reste cependant en-dessous des pointes de 1988 et 1989. Le supplément de croissance serait dû à une amélioration du volume des exportations de biens.
- La balance commerciale accuse une nouvelle progression du solde négatif, atteignant probablement quelque 60 milliards en 1991. La progression du solde négatif est le résultat d'un double effet. D'une part, de la hausse des importations de machines et de matériel de transport et de certains biens de consommation et, d'autre part, du ralentissement des exportations, notamment des produits sidérurgiques. La balance de paiements courants reste cependant largement excédentaire, encore que le solde positif soit en baisse d'environ 10 à 20 milliards de LUF.
- Nonobstant le tassement conjoncturel, l'emploi total a augmenté de 7.500 unités, c'est-à-dire de 4% entre août 1990 et août 1991.

Les nouveaux emplois ont été occupés, majoritairement par des frontaliers (5.270 - +15%). Il est à noter que pendant la même période, 2.070 emplois à temps partiel ont été créés (+15,7%).

- L'inflation se situe, en 1991 à 3,1%, en-dessous de la moyenne des quatre principaux partenaires commerciaux du Luxembourg. Pour 1992, la Commission des CE prévoit, pour le Luxembourg, une hausse des prix légèrement supérieure, de l'ordre de 3,7%.
- Afin d'améliorer l'information statistique sur la conjoncture, le CES suggère d'exploiter la kyrielle d'indicateurs statistiques mensuels et trimestriels publiés par le STATEC. Le CES recommande le calcul d'indicateurs synthétiques précurseurs qui ne soient pas basés sur les résultats des comptes nationaux, ceci en raison de la lenteur de leur établissement.

Comparaison des taux de croissance du PIB en volume du Luxembourg par rapport à la moyenne de la Communauté Européenne et de l'OCDE



13. Les différents secteurs de l'économie luxembourgeoise face aux mutations structurelles

131. L'aperçu global

Au cours des dernières décennies, des changements importants se sont opérés dans la structure des économies des pays dits industrialisés.

Sachant que les changements structurels vont se poursuivre également à l'avenir, l'adaptation d'une économie à l'évolution technique, sociale et politique devient un processus permanent. Bien que l'on ne puisse définir, dans une économie de petit espace, une structure optimale, il y a lieu, de l'avis du CES, de veiller à un certain équilibre entre activités de production de biens et de services. Les raisons qui plaident pour une telle approche sont, entre autres, la nécessité de diminuer au maximum la vulnérabilité et la fragilité de l'économie luxembourgeoise face aux chocs extérieurs, de garantir une offre d'emploi variée dans les domaines techniques et administratifs et de réaliser, en rapport avec des considérations d'aménagement du territoire, un meilleur équilibre régional.

Au-delà des considérations sectorielles qui seront développées dans les chapitres suivants, le CES tient à rappeler que le premier objectif en matière de stratégie économique est bien le maintien, voire le développement de la compétitivité de nos entreprises, afin qu'elles soient à même d'exporter leurs biens et services.

Le CES estime dès lors qu'il restera du devoir des pouvoirs publics d'encadrer, par des mesures de politique structurelle, les efforts des entreprises et de leurs salariés en ce domaine important.

132. L'industrie

- Prête à relever le défi de la concurrence internationale, l'industrie luxembourgeoise a été, tout au long des décennies passées, engagée dans un processus indispensable d'adaptation de ses structures aux changements techniques, commerciaux, politiques et autres, inévitables, vu la nécessité d'exporter la quasi-totalité de leur production vers les marchés internationaux. Elle est, de ce fait, bien armée pour s'imposer face à une concurrence qui, suite à l'élimination des barrières physiques, fiscales et autres, ne fait que s'endurcir. Aussi les principales mutations structurelles qui se sont opérées dès les années soixante-dix peuvent-elles se résumer comme suit:
 - les industries traditionnelles perdent de leur importance relative au profit d'activités nouvelles, généralement à forte intensité technologique et de recherche;
 - les processus de production sont modifiés par le recours à des équipements et à des techniques de fabrication nouveaux et souples, engendrant une productivité accrue;

- l'investissement en actifs immatériels (R&D, qualification technique, commercialisation, etc.) et le développement de services industriels gagnent en importance par rapport à l'investissement en immobilisations;
 - les nouvelles contraintes posées par la protection de l'environnement naturel se traduisent en termes d'investissements et de coûts et deviennent un élément important de la compétitivité internationale.
- A côté de ces évolutions à caractère général touchant l'ensemble des entreprises industrielles, le secteur de la sidérurgie a poursuivi, tout au long des années, ses efforts de restructuration et de redéploiement. Vu les problèmes structurels et conjoncturels qui subsistent, les déséquilibres constatés dans le passé risquent de s'accroître dans les prochaines années, de sorte que la sidérurgie devra certainement intensifier son effort de restructuration pour rester dans le peloton de tête en matière de compétitivité.

Quant à l'industrie d'envergure moyenne, il y a lieu de constater que pour la plupart d'entre elles, le centre de décision se situe à l'étranger et que, dès lors, les décisions stratégiques quant aux variables influençables par le Luxembourg, se traduisant en termes d'investissement ou de désinvestissement, se prennent sur la base de considérations essentiellement économiques, voire financières dépendant largement de l'environnement légal et réglementaire. Le climat social reste cependant un autre élément important dans ce contexte.

- Bien que le bilan des efforts menés les dernières années en matière de politique de restructuration et de diversification industrielles soit globalement positif, notamment sur le plan de la productivité, force est toutefois de constater que les emplois nouveaux créés n'ont pas compensé entièrement les emplois perdus dans des entreprises, secteurs, ou régions en restructuration. Par ailleurs, l'on doit constater que plusieurs branches de l'industrie luxembourgeoise sont confrontées à des problèmes où se mêlent à la fois des difficultés structurelles et conjoncturelles.
- Le CES estime dès lors qu'il est indispensable de continuer les efforts en matière de politique de restructuration et de diversification industrielles dans le respect des objectifs fixés en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Les objectifs industriels restent d'un côté, de maintenir, voire de renforcer, la compétitivité des entreprises existantes et, de l'autre côté, d'attirer de nouveaux investisseurs, surtout dans des domaines d'activités nouveaux.

133. L'artisanat

- La situation actuelle de l'artisanat luxembourgeois, qui se caractérise par la concentration du nombre des entreprises et parallèlement par l'accroissement de plus de 60%, en vingt ans, du nombre de personnes occupées (24% de la population active), n'est pas forcément à interpréter comme preuve infaillible de force et de dynamisme.

S'il est vrai que, la croissance économique aidant, les entreprises semblent assez bien armées pour s'intégrer dans le grand marché intérieur communautaire, une analyse plus ciblée laisse cependant entrevoir certains déficits structurels préoccupants, notamment en ce qui concerne le nombre d'entreprises, le niveau de formation des chefs d'entreprises et des cadres ainsi que le recrutement d'une main-d'oeuvre qualifiée.

Dans plusieurs branches de l'artisanat, l'offre interne ne répond plus à la demande, certes exceptionnelle, du marché. Pour le seul secteur du bâtiment, un des secteurs importants de notre économie, la part des entreprises étrangères autorisées à exercer une activité sur le territoire luxembourgeois dépasse actuellement les 50%.

Si aux yeux de la majorité des entreprises artisanales, la réalisation du marché européen se traduira par des chances d'expansion et de rayonnement, surtout vers la Grande Région Saar-Lor-Lux, il faut constater que les occasions qui s'y prêtent ne sont qu'insuffisamment saisies par les entreprises.

- Au vu de ces considérations, le CES estime que la stratégie de création d'entreprises nouvelles et de synergies devra être intensifiée et accompagnée d'un effort considérable dans le domaine de la qualification et du perfectionnement professionnels des chefs d'entreprises, des cadres et des collaborateurs, éléments essentiels de productivité et d'efficacité économique. En outre, il importe de promouvoir, de façon résolue, l'exportation des produits et des services artisanaux.

Enfin, la disponibilité de sites d'implantation, en quantité et qualité suffisantes, est un problème de première importance pour les entreprises de l'artisanat, pour leur compétitivité et pour leur développement dans des conditions optimales de sécurité du personnel et de protection de l'environnement.

Le CES se félicite des actions d'ores et déjà engagées par le Gouvernement en vue de l'augmentation à court terme de l'offre de surfaces disponibles et de leur aménagement. Il l'encourage à poursuivre ses efforts dans la voie tracée visant à accompagner des initiatives inter- ou pluri-communales en matière d'aménagement de zones d'activité nouvelles, tout en tenant compte des objectifs et des contraintes en matière d'aménagement du territoire.

134. Les banques

- 1991 s'est révélé être une nouvelle année de croissance en ce qui concerne les résultats bruts générés par les établissements de crédit.

Le nombre de banques est toujours en progression, mais cet accroissement s'est ralenti sensiblement. Le même phénomène a pu être observé au niveau de l'emploi ainsi que du côté de certaines activités du secteur.

Les banques se rendent compte que dans un environnement international de plus en plus concurrencié et déréglementé, les avantages compétitifs d'ordre institutionnel, qu'ils se situent dans les domaines monétaire, légal et réglementaire en train de s'estomper, de sorte, qu'à moyen terme, la place de Luxembourg risque d'être privée de certains de ses atouts majeurs.

De plus, l'application de l'accord de Maastricht, qui prévoit la suppression des monnaies nationales des Etats membres et qui sortira ses effets avant la fin de cette décennie, confrontera l'ensemble des banques européennes à de nouvelles réalités:

- les opérations sur devises disparaîtront dans une large mesure, étant donné que l'arbitrage dans les devises européennes deviendra sans objet;
 - la suppression des euro-marchés touchera plus particulièrement le Grand-Duché, étant donné que la place financière détient une part de 26% dans le marché de l'euro-DM;
 - les émissions d'obligations en monnaies nationales qui atteignaient un volume de 205 milliards de francs en 1991 au niveau du Luxembourg seront supprimées;
 - l'instauration d'instruments de politique monétaire communautaires, comme la possible généralisation des réserves minima, risque fort de compromettre un des attraits que le Luxembourg présente pour le monde financier international.
- Ceci démontre, qu'à l'avenir, et afin de saisir des nouvelles opportunités que devrait finir par dégager la mise en place d'une zone monétaire européenne, une croissance ne pourra être réalisée que par une amélioration de la qualité des services prestés, l'exploration de nouveaux créneaux et une consolidation de créneaux existants.

L'amélioration de la qualité des services présuppose un haut degré de professionnalisme. Ce dernier dépend en grande partie de la qualification et de la motivation des collaborateurs. Le fait qu'un cinquième des employés de banque fréquentent les cours et séminaires offerts par l'Institut de formation bancaire, démontre que ceux-ci répondent à un besoin réel.

Quant à la stratégie d'avenir du secteur bancaire, elle devrait se concentrer sur la gestion de fortune (private banking), les fonds d'investissement et l'ingénierie financière, tout en développant une compétence accrue dans le domaine des opérations relatives à l'ECU.

Ces activités devraient gagner en importance relative par rapport aux activités traditionnelles centrées sur les euro-crédits. Les opérateurs de la place financière disposent de suffisamment d'atouts pour promouvoir, de façon accrue, ce type d'opérations à partir du Grand-Duché, sous condition toutefois que le législateur veille à

adapter le cadre réglementaire à l'évolution de l'environnement international, à parfaire l'infrastructure d'accueil et de communication et à consolider le rôle du Luxembourg comme centre financier des CE. Dans ce dernier ordre d'idées, il importerait que le futur Institut monétaire européen, de même que la Banque centrale européenne, qui prendra la relève, seront localisés au Luxembourg. Le CES ne saurait que soutenir les efforts du Gouvernement dans cette direction.

135. Le commerce et le tourisme

- En raison d'une forte demande intérieure, l'évolution du secteur du commerce est restée assez positive au cours de l'année 1991. Si durant les premiers 6 mois de l'année l'indice du chiffre d'affaires et le tourisme des grandes surfaces n'a pas significativement dépassé l'évolution de 1990, il faut constater une progression notable pour le mois de juillet, tant en volume, qu'en valeur.

La fin de l'année 1991 a été marquée pour le secteur de la distribution par l'adaptation des taux de TVA et des droits d'accises, mises en oeuvre dans le contexte du rapprochement de la fiscalité indirecte au niveau communautaire. Par rapport aux propositions initiales de la Commission, il y a lieu de constater que cette première étape de l'adaptation de la fiscalité indirecte au niveau national ne risque sans doute pas d'avoir les effets néfastes, redoutés initialement. La situation relativement favorable pour le moment ne saurait faire oublier, qu'à terme, le paysage tarifaire en matière de fiscalité indirecte pourrait se présenter moins favorablement pour le secteur du commerce et qu'il connaîtra un relèvement de taux pour un nombre limité de produits au 1.1.93.

La mise en oeuvre pratique des nouveaux taux a cependant signifié pour les entreprises de la distribution un surcroît de travail notable en pleine période de fêtes de fin d'année, tâche rendue parfois difficile par l'absence de certaines directives d'application. Le contrôle de l'application des nouvelles dispositions doit continuer à se faire dans le cadre légal actuel de l'Office des Prix.

L'année 1992 devrait révéler dans quelle mesure l'effet d'anticipation, dû à la modification des taux de TVA, a eu des effets dans certaines branches du commerce. Sur le plan législatif, une réforme de la réglementation de la concurrence déloyale devra se faire dans les meilleurs délais pour éviter pour les commerçants luxembourgeois tout effet de discrimination à rebours (libéralisation de certaines pratiques commerciales, dont les prix barrés).

- Le tourisme a enregistré un exercice satisfaisant, grâce à des conditions météorologiques très favorables, surtout en haute-saison. La réduction du taux de TVA de 6% à 3% constitue pour ce secteur un élément positif dans la concurrence internationale, sans qu'on ne devrait oublier, par ailleurs, une évolution sensible des coûts. Il s'y ajoute des problèmes structurels liés au caractère saisonnier de la main-d'oeuvre.

136. Les assurances

L'ouverture progressive des marchés de l'assurance, le passage progressif d'un contrôle à priori de ses activités vers un contrôle financier a posteriori et la venue de nouveaux intervenants dans le secteur, sont autant de défis majeurs auxquels les compagnies d'assurances locales auront à faire face.

Si, d'un point de vue du consommateur, la réalisation du marché unique de l'assurance, accompagnée d'une libéralisation des règles de contrôle, pourra se traduire par un plus grand choix de produits à des conditions plus concurrentielles, il y a également lieu de souligner qu'elle comporte des risques importants pour celui-ci.

Des exemples concrets dans d'autres pays des CE et surtout et, surtout aux Etats-Unis, ont récemment démontré à quel point une concurrence effrénée pouvait mettre en difficulté les compagnies d'assurances et, de ce fait, compromettre la protection des bénéficiaires.

L'exiguïté de notre marché ne fait que renforcer cette vulnérabilité des compagnies d'assurances établies au Luxembourg qui, contrairement à d'autres marchés plus vastes, ne trouveront guère, sur le marché local, les compensations nécessaires à une concurrence accrue.

Ces perspectives obligent les compagnies d'assurances, établies au Luxembourg, de redéfinir leur stratégie et de recourir à de nouveaux moyens.

Devant les perspectives d'ouverture des marchés, les compagnies d'assurances, établies à Luxembourg, se trouveront confrontées à un problème de dimension.

Force est de constater que la taille des entreprises locales ne permet pas d'atteindre les mêmes seuils d'économies d'échelle que connaissent la plupart des concurrents sur d'autres marchés.

La réponse à cet état de fait ne peut résider que dans une plus grande spécialisation de nos compagnies et/ou un développement de leurs activités au-delà des frontières.

Dans ces deux cas de figure, les compagnies devront recourir à des moyens financiers importants pour assurer ce développement (surtout en matière de réseau à l'étranger), ainsi que bénéficier d'une main-d'oeuvre très qualifiée.

A l'exemple des banques établies au Luxembourg, les compagnies d'assurances devront améliorer leur niveau de compétence, ce principalement par une formation intensive, le marché de l'emploi n'offrant que peu de personnel spécialisé en la matière.

Si l'ouverture des marchés offre bien des opportunités aux compagnies d'assurances établies au Luxembourg, le succès dépendra en grande partie des moyens financiers dont disposeront celles-ci pour développer leurs activités et de la qualification de son personnel.

137. L'agriculture et la viticulture

- La baisse continue des prix et les réductions de production font que nombre d'exploitations se trouvent dans une situation très difficile. En effet, en 1991, le revenu agricole a baissé de 25,9% et ce malgré les indemnités accordées aux exploitations pour compenser les pertes de récoltes dues aux intempéries. Les prix agricoles actuellement payés aux producteurs sont nettement insuffisants pour leur permettre de réaliser un revenu adéquat, ceci indépendamment de la taille des exploitations. S'y ajoute que de nombreuses exploitations agricoles disposent de possibilités de production trop limitées, notamment d'un quota laitier nettement insuffisant, sans que, toutefois, de réelles alternatives s'offrent à elles en vue d'une réorientation de la production.

Il en est de même pour la viticulture, alors que plusieurs facteurs d'ordre conjoncturel et structurel - pyramide d'âge de la population, limitation du rendement à l'hectare - font craindre une certaine désaffection des jeunes pour ce secteur.

Il y a lieu également de signaler que la disparition de l'avantage comparatif accordé jusqu'à présent au vin luxembourgeois en matière d'accise se traduira par une perte de compétitivité relative sur les marchés du Benelux.

La situation sur les marchés agricoles a été rendue encore plus difficile les deux dernières années, suite à l'ouverture des pays de l'Europe de l'Est, qui réalisent d'importantes exportations de produits agricoles sur le marché de la CE.

Il va sans dire que certains secteurs en amont et en aval se ressentent de cette évolution défavorable pour l'agriculture et des réductions de production imposées aux exploitations dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

- La situation dans le secteur agricole est d'autant plus critique que les perspectives d'avenir qui se dégagent à l'heure actuelle des négociations dans le cadre du GATT et des projets de réforme de la PAC sont préoccupantes.

Devant ces menaces sérieuses, il faut insister pour que, tant au niveau international qu'au niveau national, tout soit mis en oeuvre pour sauvegarder la viabilité et la compétitivité des exploitations agricoles familiales et de maintenir un secteur agricole qui puisse remplir les fonctions qui sont les siennes, à savoir: apport à l'économie nationale, sauvegarde d'un milieu rural économiquement vivant, production d'aliments de qualité, entretien de l'équilibre naturel et de l'environnement.

Les statistiques du Ministère de l'agriculture renseignent qu'entre 1981 et 1990, le nombre des exploitations de plus de 2 ha a diminué de 4.143 à 3.166 exploitations, qu'en matière de taille des exploitations la superficie moyenne des exploitations au-dessus de 2 ha est passée dans le même période de 31 à 39,68 ha, le nombre d'animaux par détenteur a évolué de 59 à 82 têtes pour les bovins, de 23 à 32 têtes pour les vaches laitières. Ces chiffres représentent des moyennes statistiques, derrière lesquelles se cache l'éventail des réalités et des diversités tant en ce qui concerne la taille que l'orientation technico-économique des exploitations.

Sur la base des résultats de l'enquête effectuée en 1990 sur la succession dans les exploitations, on peut estimer que, suite au vieillissement de la population agricole et à la non-reprise des exploitations, le taux de diminution du nombre des exploitations se situera au cours des prochaines années, au-dessus de 3%. Ce mouvement risque néanmoins d'être accéléré suite à la dégradation du revenu agricole et à la réforme de la PAC.

- Etant donné les incertitudes actuelles en matière de politique agricole, il est certainement imprudent de s'aventurer à établir des indications chiffrées quant à la taille et quant à l'importance des différentes orientations technico-économiques dans les années 2000.

Il faut souligner néanmoins que le maintien de l'exploitation agricole de type familiale reste un objectif à poursuivre.

Par ailleurs, il semble évident que l'économie agricole restera caractérisée par une agriculture de transformation, orientée principalement vers l'élevage, c'est-à-dire la production de lait et de viande bovine et porcine, avec une certaine spécialisation dans quelques secteurs.

- En vue du maintien d'un secteur agricole communautaire, certains préalables s'imposent au niveau international:
 - une maîtrise mondiale de la production et une gestion concertée des marchés mondiaux en vue d'un meilleur équilibre;
 - le maintien des principes fondamentaux de la politique agricole commune et une remise en ordre de la préférence communautaire.
- Au niveau national, il y a lieu de mettre en oeuvre un ensemble de mesures en vue:
 - d'endiguer la démotivation qui se fait de plus en plus jour en agriculture et entraîne l'abandon de la profession agricole surtout par les jeunes;
 - d'assurer le maintien d'un nombre suffisant d'exploitations agricoles de type familial;
 - de renforcer la compétitivité des structures agricoles notamment par une action sur les coûts de production;
 - de promouvoir la diversification de la production agricole tant au niveau de la production même, qu'au niveau de l'élaboration et de la transformation des produits agricoles;
 - de renforcer les structures agro-alimentaires.
- En viticulture, il s'agit de soutenir efficacement la politique de qualité mise en oeuvre par les acteurs du monde viticole et de renforcer les stratégies de marketing pour faire face à la concurrence étrangère accrue.

2. LA SITUATION SOCIALE

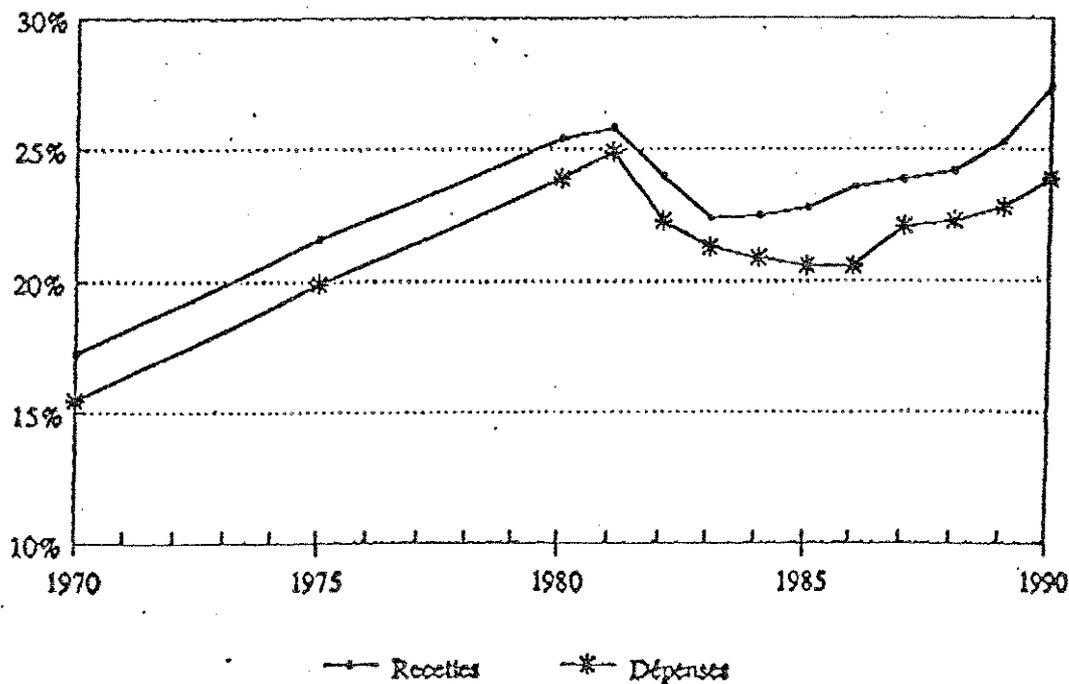
21. La sécurité sociale

211. Les comptes globaux de la protection sociale

- A court terme, la situation financière en matière de protection sociale se présente sous un aspect assez favorable en raison de la croissance économique soutenue que connaît le Luxembourg depuis 1984. Aussi, au cours de l'exercice 1991, la croissance de l'emploi dépassera-t-elle probablement les taux très élevés atteints en 1989 et 1990, engendrant ainsi une poursuite de la forte croissance des recettes.

Sur la base des données les plus récentes (année 1990) relatives aux comptes globaux de la protection sociale, avant transferts, on constate que les recettes courantes (89,3 milliards de LUF) ont dépassé les dépenses courantes (77,9 milliards de LUF) d'un montant de 11,4 milliards de LUF. Si le financement de la protection sociale a donc été excédentaire, il ne faut cependant pas méconnaître, qu'en 1990, les recettes courantes atteignent, avec 27,45% du PIB (version nationale), le taux de prélèvement le plus élevé jamais atteint auparavant. De même, la part des dépenses courantes dans le PIB atteint, en 1990, 23,9% et rejoint ainsi les taux très élevés du début des années quatre-vingts. S'y ajoute que cette augmentation de la part des recettes et des dépenses par rapport au PIB se produit malgré la croissance assez exceptionnelle de celui-ci au cours des dernières années.

"Evolution des recettes et des dépenses en pourcent du PIB"



Source: IGSS

- L'augmentation de la part des dépenses dans le PIB, depuis 1985, est principalement imputable à la fonction vieillesse et survie, à la fonction maladie, ainsi qu'à la fonction famille, alors que les autres fonctions ont stagné, voire régressé.

Tableau 1 - Répartition fonctionnelle des prestations de protection sociale exprimées en % du PIB (version nationale)

Fonctions	1970	1975	1980	1985	1990
Maladie	2,6	4,4	5,4	4,7	5,6
Invalité, infirmité	1,1	1,6	3,0	2,7	2,7
Accid. du travail et mal. professionnelles	1,0	0,9	1,0	0,8	0,7
Vieillesse, survie	8,4	10,2	10,9	9,4	10,8
Maternité, famille	1,8	1,8	2,3	1,9	2,6
Chômage, placement	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2
Divers	0,1	0,0	0,3	0,2	0,3
Total	15,0	18,9	23,1	20,0	23,0

Source: IGSS

- Au niveau de la structure des recettes, on constate que la part relative des cotisations continue à diminuer, alors que la part relative des contributions publiques poursuit son ascension, atteignant 38,6% du total des recettes, sans prise en compte des cotisations fictives correspondant au financement du régime statutaire de pension des fonctionnaires de l'Etat.

Tableau 2 - La structure des recettes courantes (en % du total)

	1970	1975	1980	1985	1990
Cotisations	61,2	61,3	58,8	59,1	53,2
- ménages	24,8	24,2	23,4	25,6	22,0
- entreprises	27,3	26,7	24,7	22,9	21,5
- administrations publiques	9,1	10,4	10,7	10,6	9,7
Contributions publiques	29,9	31,1	32,8	34,1	38,6
Revenus des capitaux et autres	8,9	7,6	8,4	6,8	8,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: IGSS

- L'impact total des contributions du budget de l'Etat au financement de la protection sociale en 1990 s'élève à 40,1 milliards de LUF, représentant 45% des recettes courantes de la protection sociale, 12,3% du PIB et 42,5% du budget des dépenses ordinaires de l'Etat. La répartition de ces contributions publiques sur les différentes branches de la protection sociale se présente comme suit:

Régime de pension contributif:	12,3 milliards de LUF
Régimes de pension statutaires:	8,9 milliards de LUF
Assurance-maladie:	7,2 milliards de LUF
Prestations familiales:	3,0 milliards de LUF
Fonds de l'emploi:	2,1 milliards de LUF
Fonds national de solidarité:	1,3 milliard de LUF
Assurance-accidents:	0,6 milliard de LUF
Autres actions sociales:	4,6 milliards de LUF

Plus de deux cinquièmes des dépenses ordinaires de l'Etat sont actuellement consacrés au seul financement de la protection sociale, alors même que ces dépenses n'incluent pas encore certaines dépenses en matière de santé, ni certaines dépenses en matière de politique familiale. Par ailleurs, cette part dans les dépenses ordinaires de l'Etat est en pleine expansion, de sorte qu'il n'est guère possible de tabler sur une stabilisation prochaine, notamment en raison de la dynamique propre des dépenses de protection sociale et en raison des réformes récemment réalisées ou projetées.

Tableau 3 - Contribution totale des pouvoirs publics à la protection sociale

Année	Montant (en mia de LUF)	En % des recettes courantes de la protection sociale	En % du PIB	En % des dépenses ordi- naires du budget de l'Etat
1970	3,5	35,3	6,1	29,8
1975	7,9	37,3	8,0	32,5
1980	14,7	39,3	10,0	35,8
1985	23,5	40,6	9,3	37,0
1990	40,1	44,9	12,3	42,5

Source: IGSS

212. L'assurance-pension

- En matière d'assurance-pension contributive, il y a lieu de noter les répercussions financières de la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif. En se basant sur le compte prévisionnel de 1991, les dépenses pour pensions ont augmenté de 18,4% en termes réels. Cette augmentation tient compte, d'une part, de l'évolution normale du nombre de pensions et, d'autre part, de toutes les mesures qui ont eu un effet immédiat, tels que le recalcul des pensions, l'ajustement au niveau réel des salaires de 1989, l'abrogation des dispositions de non cumul etc. En revanche, ne figurent pas encore dans ces chiffres les répercussions de l'abaissement de l'âge à la retraite, répercussions qui ne se traduiront que progressivement au niveau des dépenses courantes.
- Le CES constate que cette augmentation des prestations est la plus importante jamais réalisée en matière d'assurance-pension contributive depuis au moins 1964.

L'impact immédiat sur la réserve de compensation se traduit par une diminution du niveau relatif de cette réserve de 2,58 à 2,35 fois le montant annuel des prestations. Cependant, en raison de la création d'une source additionnelle de financement par le relèvement du plafond cotisable de 4 à 5 fois le salaire social minimum de référence, la réserve de compensation remontera aux alentours d'un niveau de 2,43 en 1992.

Les prévisions effectuées par l'IGSS pour la prochaine période de couverture montrent que le taux de cotisation global actuel de 24% peut être maintenu jusqu'en l'an 1998 avec une marge de sécurité suffisante. Une certaine réduction du taux de cotisation serait même envisageable.

- Toutefois, le CES voudrait attirer l'attention sur le fait que cette évolution n'est due qu'à l'expansion extraordinaire de l'emploi au cours des dernières années. En cas de ralentissement de la croissance, voire même en cas de stagnation de l'emploi, ces mêmes projections montrent l'augmentation inévitable du coefficient de charge ainsi, qu'à plus long terme, l'augmentation inéluctable du taux de cotisation global. Le problème du financement du coût de l'assurance-pension n'a donc pas été résolu, mais n'a en fait été que reporté grâce à une conjoncture économique exceptionnelle.
- Par ailleurs, le CES estime que la récente réforme du régime contributif ne devrait pas avoir un effet d'entraînement sur les régimes de pension statutaires, à l'exception de certaines mesures ponctuelles, vu l'écart toujours important subsistant entre le régime contributif et ces derniers régimes.
- Le CES rappelle que, dans sa majorité, il reste toujours attaché à la création d'un régime unique d'assurance-pension, tel qu'il l'a exposé dans ses avis du 5 juillet 1977 et du 26 juillet 1983. D'autres membres en revanche, tout en ne s'opposant pas à un relèvement des prestations de pension dans le secteur contributif confirment néanmoins leur opposition à la création d'un régime de pension unique.

Toutefois, le CES ne s'oppose pas à l'analyse de voies alternatives pour réduire l'écart existant entre le régime contributif et les régimes statutaires dont notamment

celle esquissée par l'IGSS dans son avis de février 1991 concernant le projet de loi ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif. Il est bien entendu que lors d'une telle analyse, tous les éléments intervenant dans le débat devront être pris en compte.

213. L'assurance-maladie

- En matière de prestations en nature, les comptes financiers de l'exercice 1990 font état d'un déficit nettement inférieur à celui des deux années précédentes (147 millions de LUF contre 400 millions en 1989 et 231 millions en 1988) et nettement inférieur aux prévisions. Il est indéniable que cette évolution est influencée par des caractéristiques objectives tels l'augmentation substantielle de la population active et le rajeunissement de celle-ci qui en a résulté. Cependant, ce résultat risque d'être affecté par des facteurs conjoncturels tels la non-adaptation des tarifs médicaux en 1990, l'accroissement des retards en matière de remboursement aux autres Etats membres de la Communauté européenne etc.

De même pour l'exercice 1991, le résultat prévisionnel semble faire apparaître un déficit du même ordre de grandeur que celui de l'exercice 1990. Ce résultat est cependant affecté par les répercussions des actions syndicales du corps médical ainsi que par le retard dans la refixation des tarifs dans les secteur hospitalier.

Aussi est-il prématuré de voir dans cette évolution un changement de tendance en matière d'évolution des dépenses de santé. Par ailleurs, cet allègement tendanciel des charges dû au rajeunissement de la population active, n'a guère de répercussions sur les dépenses de santé des bénéficiaires de pension, pour lesquels le déficit pris en charge par l'Etat au titre de l'article 68 du CAS continue à croître.

En ce qui concerne la prise de position du CES relative au projet de réforme de l'assurance-maladie actuellement soumis à la procédure législative, le CES voudrait renvoyer à un avis unique et coordonné spécifique émis simultanément au présent avis annuel. Par ailleurs le CES est en train de finaliser un avis de fond sur l'organisation et le coût global de la santé, de sorte qu'il n'entend pas anticiper à l'heure actuelle les conclusions de cette analyse.

214. Les autres branches en matière de protection sociale

- En matière d'assurance contre les accidents, l'évolution de la charge globale est certainement la moins dynamique, notamment en raison de la réduction du poids relatif des secteurs primaire et secondaire par rapport à celui du secteur tertiaire. Aussi le taux de cotisation moyen théorique nécessaire pour financer les charges de l'assurance-accidents connaît-il une tendance régressive au cours des trois dernières décennies.

Même si cette branche de protection sociale ne pose actuellement pas de problèmes urgents, le CES s'interroge sur la nécessité de soumettre le cadre législatif de cette branche à une révision globale, notamment à la suite des réformes du livre premier (assurance-maladie) et du livre trois (assurance-pension) du code des assurances sociales. Cette révision devrait également porter sur le champ d'application personnel de l'assurance-accidents dans le domaine agricole et forestier.

- En matière de prestations familiales, il y a lieu de noter une recrudescence rapide des dépenses au cours des dernières années qui est imputable, d'une part, à des phénomènes démographiques et économiques (relèvement du nombre de naissances, augmentation de l'emploi et corrélativement du nombre d'enfants bénéficiaires d'allocations familiales) et, d'autre part, à l'introduction de nouvelles allocations (allocation d'éducation) ou à l'extension d'allocations existantes (allocation de rentrée scolaire). L'augmentation des dépenses, face à une réduction du taux de cotisation en 1990, a eu pour effet que les dépenses dépassent les recettes courantes, de sorte que la réserve accumulée au cours de la décennie passée tend à se résorber. Aussi la réduction de la réserve se poursuivra-t-elle au cours de 1991 et 1992 malgré le relèvement du plafond cotisable en 1992 et n'atteindra plus que 33% du montant annuel des allocations familiales au 31 décembre 1992.
- Il en résulte qu'à défaut de modification de la répartition du financement entre cotisations des employeurs et contributions des pouvoirs publics, toute mesure d'une certaine ampleur, prise au niveau des prestations familiales dans le cadre de la politique familiale, risquera de se traduire par une augmentation du taux de cotisation et nécessitera, le cas échéant, une révision fondamentale du système actuel de financement et de gestion.

22. La législation du travail

- Le dialogue et la concertation entre partenaires sociaux, et au niveau de l'entreprise, et au plan national, ont permis de préserver la paix sociale, l'un des atouts majeurs de la vie économique et sociale de notre pays.

Le CES estime dès lors indispensable de mettre toute l'énergie au service de la concertation entre partenaires sociaux afin d'affronter les défis qui se posent à l'économie luxembourgeoise à l'aube du grand marché intérieur et de l'union économique et monétaire.

Si la politique sociale est abordée dans cet esprit, le CES est persuadé que certains dossiers sociaux délicats, piétinant sur place depuis plusieurs années il est vrai, pourront trouver une solution négociée satisfaisante.

La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux du 9 décembre 1989 ne fait d'ailleurs nullement obstacle à une amélioration des législations sociales dans les pays européens à tissu économique performant. De surcroît, en application du principe de subsidiarité, une intervention communautaire ne se justifie pas dans les domaines où des réglementations nationales, légales ou conventionnelles s'avèrent

être plus efficaces.

- Parmi les sujets qui le préoccupent, le CES tient tout d'abord à en rappeler quatre dont il a été saisi les 17 et 27 mars 1992 par le Premier Ministre. Il s'agit en l'occurrence:
 - de la réforme 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 du 6 mai 1974 instituant des comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes.

S'y ajoute l'aménagement du temps de travail où le CES est appelé à analoguer l'assouplissement du cadre légal de la durée de travail sur la base d'une concertation avec les partenaires sociaux en tenant compte de la flexibilité de l'organisation du travail.

Finalement, le CES examinera dans le cadre d'un avis spécifique l'instauration d'un cadre légal pour la formation professionnelle continue.

- Le CES réaffirme sa disposition de consacrer une part importante de ses travaux futurs à l'étude de ces dossiers importants.

Dans le cadre de son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays pour l'année 1992, il se borne toutefois à revenir brièvement sur trois sujets pour lesquels il souhaite aboutir à des progrès rapides, à savoir la cogestion, l'aménagement du temps de travail et la formation continue.

221. L'aménagement du temps de travail

- La Charte communautaire des droits sociaux insiste qu'en son paragraphe 7 du titre I:

"la réalisation du marché intérieur doit conduire à une amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs dans la Communauté Européenne. Ce processus s'effectuera par un rapprochement dans le progrès de ces conditions notamment par la durée et l'aménagement du temps de travail..."

Du rapport TADDEI*, qui a réalisé une enquête auprès de chefs d'entreprises de onze pays membres, se dégage que la durée conventionnelle du travail hebdomadaire à temps plein est de 39 heures dans l'industrie comme dans l'ensemble de l'économie européenne. Cette durée est inférieure à 40 heures pour les états membres les plus développés, elle est de 40 heures pour l'Espagne et pour la Grèce, de 41 heures pour l'Irlande et même de 44 heures pour le Portugal. Toutefois, si l'on écarte ce dernier pays, l'écart ne dépasse pas 10% entre 37 heures (Belgique et Royaume Uni) et 41 heures (Irlande).

* Rapport: la Réorganisation - Réduction du Temps de Travail 1991

- Sur la base de cette comparaison avec nos partenaires européens, le Groupe salarial maintient son objectif prioritaire qui est la réalisation de la semaine de 35 heures. Ce faisant, il inclut dans ses réflexions le respect du maintien de la compétitivité des entreprises par une plus grande flexibilisation du temps de travail et de la réorganisation des processus de production, sous réserve de la prise en compte du bien-être et de la santé des travailleurs ainsi que des répercussions sur les activités sociales, familiales, culturelles et sportives.

222. La cogestion

- Dans son avis annuel de 1991, le CES avait énoncé un certain nombre de principes fondamentaux sur lesquels un rapprochement entre les thèses salariales et patronales devrait être trouvé.

Il aura l'occasion d'approfondir cet exercice de rapprochement lors de l'élaboration de son avis spécifique en la matière.

23. La formation professionnelle continue

- Dans le contexte du chapitre spécial qu'il a consacré à la formation continue dans son avis annuel de 1991 et sans vouloir anticiper l'avis spécifique qu'il a été appelé à élaborer, le CES voudrait rappeler cependant les questions clefs qui devront trouver une solution appropriée.

La formation continue et permanente tant professionnelle qu'économique, politique et sociale jouera un rôle de plus en plus important dans un monde de travail et une société confrontés à une complexité croissante.

- Aussi le CES entend-il se prononcer dans un avis d'éclairage, entre autres, sur la question de savoir s'il faut:
 - consacrer le droit d'accès à la formation continue;
 - assurer la reconnaissance de la formation permanente par le biais d'une certification spécifique;
 - innover en matière d'organisation et de méthodologie de la formation dispensée;
 - rechercher l'équilibre entre les modes de financement des mesures de formation que sont les subsides de l'Etat, les encouragements fiscaux, l'investissement de l'entreprise et le droit d'inscription des candidats;
 - cadrer la protection des investissements des entreprises dans la formation continue;
 - instituer le congé-formation pour lequel il s'agira de trouver l'équilibre entre le temps de loisir que les salariés sont disposés à consacrer à la formation et celui pris sur le temps productif. Dans l'intérêt de faire avancer le débat sur l'aménagement du temps de travail, la recherche de cet équilibre pourrait en faire partie intégrante.

3. LA SITUATION FINANCIERE

31. L'état des finances publiques

C'est dans les termes ci-après que, dans le cadre de son avis annuel de l'année passée, le CES avait prédit un renversement de tendance en matière de finances publiques.

"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 financier 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 ... 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."

Le scénario annoncé par le CES s'est entretemps déjà réalisé et il faudra, dès à présent, jeter un regard différent par rapport à celui du passé sur les données des finances publiques et sur les politiques qui constituent le soubassement de ces chiffres.

311. Les bases de départ

Faisant suite à un époque prolongée - de 1984 à 1990 - qui fût marquée par des soldes financiers nets positifs, l'exercice budgétaire 1991 se soldera par un besoin de financement net d'envergure. En effet, et alors que la capacité nette de financement de l'Etat atteignait encore quelque 5,5 milliards de francs en 1989 et 3,5 milliards en 1990, l'exercice 1991 risque de dégager un besoin de financement net de l'Etat de l'ordre de 11 milliards de LUF, soit environ 3,1% par rapport au produit intérieur brut.

Comment aboutit-on à ces chiffres? Tout d'abord et suite au vote de la loi du 20 décembre 1991, le budget définitif pour l'exercice 1991 se solde par un excédent de dépenses de 424 millions de LUF. Quant au compte prévisionnel pour 1991, et sur la base des résultats probables qui étaient connus au moment de l'élaboration du présent avis, il dégagerait un excédent de dépenses de près de 3 milliards de LUF.

La différence, c.-à-d. l'excédent de dépenses supplémentaire de l'ordre de 2,5 milliards, s'expliquerait par le jeu combiné de plus-values de recettes limitées à un

montant d'environ 2,5 milliards - contre 13,2 milliards en 1990 encore - et de dépassements de dépenses de quelque 5 milliards de francs. Quatre positions budgétaires difficilement prévisibles à l'avance permettent, à elles seules, d'expliquer près de la moitié de ces dépassements. Il s'agit en l'occurrence d'actions visant à diminuer les coûts de production de l'agriculture et de la viticulture, de l'exécution de la loi-cadre d'expansion économique, de la participation du Grand-Duché dans le programme mis en oeuvre par l'OTAN dans le cadre de la guerre du Golfe ainsi que de l'acquisition d'immeubles.

Pour passer de l'optique solde budgétaire à celle de solde financier net, il convient d'ajouter à l'excédent de dépenses précité de 3 milliards un découvert de l'ordre de 8 milliards au titre des opérations extra-budgétaires. Outre les sommes prélevées sur les réserves accumulées du Fonds pour l'Emploi, ce montant renferme pour l'essentiel un total de 6 milliards qui aura été prélevé au titre de l'exercice 1991 sur les avoirs accumulés des fonds d'investissements de l'Etat, leurs avoirs de fin d'exercice tombant de 12,3 milliards fin 1990 à quelque 6 milliards fin 1991.

Quant à l'endettement net de l'Etat, il a continué à diminuer - la dette à long et moyen terme tombant à un niveau historiquement bas de 2,25% par rapport au PIB-. La capacité d'endettement de l'Etat reste donc intacte et elle permettra d'assurer en partie le financement futur des dépenses d'investissements.

312. Le budget pour 1992

- Par rapport au budget définitif pour 1991, le budget voté pour 1992 se caractérise par une progression des recettes de 8,3% et des dépenses de 7,2%.

Une fois de plus, le Gouvernement n'a ainsi pas réussi à contenir l'évolution des dépenses de l'Etat dans les limites tracées par la norme budgétaire. Le rythme de croissance surfait des dépenses publiques connaîtra par ailleurs une accélération supplémentaire du fait que certaines dépenses à charge de l'exercice 1992 n'ont pas encore pu être incorporées au budget voté. Il en va ainsi notamment des dépenses de personnel qui résulteront de l'accord salarial dans la fonction publique, des mesures sociales envisagées par le Gouvernement et dont le contenu ne sera rendu public que dans le cadre de la déclaration sur l'état de la nation et des dépenses nationales et communautaires ayant trait au financement d'actions en faveur des pays de l'Europe centrale et orientale.

Vu ces dépenses certaines, on peut d'ores et déjà affirmer que l'excédent de recettes budgétaires sera de beaucoup plus faible qu'annoncé actuellement et il n'est certainement pas à exclure, qu'au niveau du budget voté déjà, l'excédent de recettes se transformera en un excédent de dépenses. En prenant en considération le financement externe de même que l'évolution des réserves accumulées des fonds de l'Etat, on aboutit à un besoin de financement net de quelque 9 à 10 milliards de francs, soit un solde financier comparable à celui envisagé pour l'exercice 1991.

Cette répétition d'un besoin de financement de l'ordre de 3% du PIB permet de conclure à un déséquilibre structurel entre recettes et dépenses de l'Etat. Ce déséquilibre est d'autant plus préoccupant qu'il se trouve être réalisé à l'issue d'une période prolongée marquée par une conjoncture économique plutôt exceptionnelle.

Les fonds de l'Etat étant pratiquement vidés à la fin de l'exercice budgétaire en cours, le financement des opérations extra-budgétaires, c.-à-d. notamment des investissements publics, ne se trouvera plus assuré. Toutes choses restant égales par ailleurs et pour un volume d'investissements constant, l'Etat devrait emprunter pour un montant supplémentaire annuel de quelque 6 milliards de francs. Le service annuel d'une telle dette pouvant être évalué à quelque 1 milliard de francs, soit quelque 0,3% du PIB, force est de constater que ce type de financement des activités de l'Etat deviendrait très rapidement incompatible avec les critères de convergence communautaires régissant les déficits publics.

- Dans ces conditions, la politique budgétaire de l'Etat devra impérativement être redéfinie. Le CES fera des propositions dans ce sens dans le cadre du chapitre consacré aux orientations de finances publiques.

32. Les changements en matière de fiscalité

Les années 1991 et 1992 auront été marquées par une adaptation en profondeur de la législation fiscale. La réforme qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1991 a permis de procéder à un allègement significatif de la charge fiscale directe pesant tant sur les ménages que sur les entreprises. En matière de fiscalité indirecte, l'adaptation par étapes de la législation luxembourgeoise aux règles décidées dans le cadre du rapprochement communautaire se traduit, à l'inverse, par un alourdissement modulé des taxes grevant la consommation.

321. La réforme de la fiscalité directe

- L'année 1990 avait 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.

Aussi les données provisoires concernant l'exercice 1991 fournissent-elles une confirmation du prélèvement moindre opéré par l'Etat. Alors que le produit intérieur brut en valeur se sera accru de 6 à 7% et que la masse des rémunérations aura même augmenté de quelque 10%, les recettes ordinaires de l'Etat ne semblent s'être renforcées que de l'ordre de 1 à 2%. Au lieu de passer de près de 110 milliards en 1990 à quelque 117, voire à 121 milliards en 1991, les recettes ordinaires ne risquent d'atteindre que 111 milliards environ, soit un écart de 6 à 10 milliards de LUF. Il est vrai qu'une partie seulement des recettes découlent de l'évolution économique au cours d'une année donnée (impôts sur les traitements et salaires notamment), le fait générateur des autres recettes se situant dans l'évolution du passé.

Si ces calculs aboutissent à des résultats voisins de cet ordre de grandeur, avancé au titre de l'exercice budgétaire 1991 par les auteurs de la réforme fiscale - 10 milliards de LUF - il faut attendre l'année prochaine pour voir confirmé le montant, même si, sous l'effet de cette réforme, la consommation privée et, par celà-même, les recettes de TVA se seront gonflées de 10% environ, tirant vers le haut le total des recettes ordinaires en 1991.

- L'année passée, le CES avait procédé à une appréciation critique de la réforme sous l'aspect notamment de son avis de 18 juillet 1989, avis par lequel il avait tenu à tracer le cadre général de la réforme fiscale. Il peut dès lors se limiter à énoncer les dossiers en souffrance et à rappeler son approche en la matière.
- Concernant la fiscalité des entreprises, l'orientation des mesures retenues se situe dans la ligne des propositions émanant du CES.

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 illimité 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.

Le CES continue à estimer que les dispositions relatives à la fiscalité des entreprises gagneraient à être complétées de manière ponctuelle par certaines mesures ciblées dont la technique devrait être étudiée plus en détail. 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 une atténuation supplémentaire du poids de la fiscalité grevant le capital des entreprises. Par ailleurs, la réforme de la fiscalité locale reste toujours sur le métier.

- En matière de fiscalité des ménages, la réforme entreprise améliore à maints égards (progressivité de l'impôt, restructuration des classes d'impôt) l'équité tant verticale qu'horizontale et répond au principe de la justice contributive. Quatre problèmes subsistent néanmoins:
 - l'option de l'imposition séparée devra être évaluée conformément aux promesses faites par le Gouvernement, ceci essentiellement pour des raisons tenant aux changements intervenus dans le droit matrimonial;
 - les possibilités d'extension du cercle des bénéficiaires de l'abattement extraprofessionnel aux conjoints aidants d'un assuré exerçant une activité pour son propre compte, pour autant que ce conjoint remplit les conditions d'affiliation comme assuré obligatoire, conformément aux dispositions de l'article 171, alinéa 6 de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance-pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie, devront être précisées suivant les promesses faites par le Gouvernement, tout en évitant des situations abusives.

- la recherche de l'objectif de justice distributive devra être étendue au volet du recensement et d'une imposition effectifs du capital et des revenus engendrés dans le chef des particuliers. Le CES s'attend à ce que la concrétisation partielle de cet objectif trouve une application adéquate dans le cadre de l'imposition des plus-values immobilières;
- du point de vue de la redistribution des revenus, les allègements fiscaux devront s'insérer davantage dans une approche plus globale comportant notamment des mesures d'accompagnement agissant sur le revenu disponible des personnes à faible revenu et ayant la charge d'enfants. Le CES préconise une extension de certains avantages accordés en matière de bonification d'impôt pour enfants par le biais d'une action concertée englobant, et le volet fiscal, et celui des allocations familiales.

322. Le rapprochement des fiscalités indirectes

- En matière de TVA et d'accises, l'année 1991 a été marquée par la conclusion d'un accord politique à Douze sous présidence luxembourgeoise ainsi que par la transposition par étapes de cet accord dans le droit national à partir du 1er janvier 1992.

Dans son avis annuel du 10 avril 1991, c.-à-d. en pleine négociation communautaire, le CES avait tenu à confirmer qu'en ordre principal, il continue à croire que d'un point de vue économique, social et financier, tout relèvement de la fiscalité indirecte est superfétatoire. Ne méconnaissant pas l'aspect politique du dossier, il avait néanmoins retenu, en ordre subsidiaire, que toute solution éventuellement envisageable devrait 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 permettant de réduire autant que faire se peut son impact sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Le CES considère que les conclusions du Conseil ECOFIN du 24 juin 1991 satisfont à ces exigences et que le Gouvernement a ainsi su profiter de sa présidence pour négocier un compromis suffisamment flexible pour avoir pu recueillir un accord unanime.

- Quant à la transposition partiellement anticipée de cet accord politique, il s'explique certes par le souci de compétitivité décrit ci-avant, mais l'opération revêt deux écueils majeurs qui auraient pu être évités:
 - le calendrier imposé par le Gouvernement et par le législateur a fait que le processus de consultation et d'information des milieux socio-économiques concernés n'a été qu'embryonnaire. Le CES aurait préféré que le processus de concertation pratiqué par le Gouvernement tout au long de l'année 1991 eût été organisé de façon à ce que l'adaptation à une fiscalité indirecte remodelée eût pu se faire sans heurts;

- l'introduction anticipée des nouveaux taux de TVA et d'accises aurait dû être encadrée par un certain nombre de mesures ponctuelles se situant dans le prolongement direct de la réforme fiscale de 1990.

Visant le pouvoir d'achat des ménages à revenu faible et moyen ayant des enfants à charge, ces mesures auraient accentué davantage encore l'élément modérateur et l'aspect sélectif que renferme l'adaptation modulée des taux de TVA et qui se traduit notamment par un gonflement significatif de la part relative des produits et services profitant du taux spécial de 3%.

La mise en oeuvre parallèle de certaines des mesures ciblées, définies ci-avant en faveur des entreprises, aurait par ailleurs permis de compenser dans leur chef les effets mécaniques et induits de la hausse des prix découlant de l'adaptation des taux de TVA et d'accises. Bien que devant être situées dans le contexte des allègements successifs accordés depuis le milieu des années 80, ces mesures ponctuelles auraient eu pour effet d'améliorer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur.

III

L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE FACE A
L'OPERATION DE CONVERGENCE UEM ET AU
PROCESSUS D'INTEGRATION EUROPEENNE

III L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE FACE A L'OPERATION DE CONVERGENCE UEM ET AU PROCESSUS D'INTEGRATION EUROPEENNE

1. L'ANALYSE DES OBLIGATIONS DE RESULTATS A REMPLIR SUITE AUX DECISIONS DU SOMMET DE MAASTRICHT

L'Union européenne, une fois le Traité de Maastricht ratifié, reposera sur trois piliers: la Communauté européenne succédant à l'actuelle Communauté économique européenne, la politique extérieure commune et de sécurité et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

L'Union économique et monétaire (UEM) sera une composante majeure de la Communauté européenne.

Avec le Traité de Maastricht et l'intégration d'une dimension d'Union économique et monétaire dans le Traité de Rome, l'approche qui a fini par prévaloir est celle que l'on peut qualifier d'institutionnaliste. Plutôt que de compléter, d'étendre et de renforcer le SME, il a été décidé de passer à la création d'un cadre institutionnel ayant la vocation de finaliser et de structurer les progrès vers une UEM, et ceci précisément par une révision du Traité de Rome.

- L'UEM sera constituée de deux volets: le volet économique et le volet monétaire. Ces deux dimensions seront mises en place selon un calendrier de 3 phases et en fonction d'une architecture prétracée et propre à chaque volet.
- Du côté monétaire, la troisième et dernière phase se caractérisera par une politique monétaire unique sur fond d'une monnaie unique. La responsabilité de la définition et de l'exécution de cette politique relèvera de la future Banque Centrale Européenne qui, en toute indépendance, définira et mettra en oeuvre cette politique avec l'objectif prioritaire de la stabilité des prix.
- Du côté économique, l'intégration ne sera pas aussi poussée. Ce volet sera organisé autour de plusieurs principes dont notamment ceux de la subsidiarité, de la décentralisation et de l'obligation de résultat plutôt que de moyen. Si donc les Etats membres resteront in fine responsables de leurs politiques économique et budgétaire respectives, il n'en résulte toutefois pas qu'ils en garderont la maîtrise absolue.
- Cette première analyse du CES du volet UEM du Traité de Maastricht et de ses répercussions éventuelles sur l'économie de notre pays ne saurait être que provisoire et partielle dans la mesure où certaines dispositions essentielles du Traité devront encore être précisées par voie de législation secondaire.

Il y a donc lieu, dans cette première approche, de se limiter à rappeler le contenu projeté des trois phases ainsi que les conditions de passage entre celles-ci tout en s'efforçant d'en dégager les implications potentielles pour notre économie et de tracer les degrés de liberté futurs, notamment de notre politique économique et de notre politique budgétaire.

11. La première phase de l'UEM

La première phase de l'UEM a démarré le 1er juillet 1990 conformément aux conclusions du Conseil européen de Madrid de juin 1990. Cette date coïncide avec l'entrée en vigueur de la directive du 24 juin 1988 sur la libéralisation des mouvements de capitaux.

Strictement parlant, cette première phase se compose de deux sous-phases, une première s'échelonnant entre la date de démarrage et l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht - prévue en principe pour le 1er janvier 1993 - et une deuxième entre cette dernière date et le 1er janvier 1994.

En mettant le soubassement pour une plus grande convergence économique jugée essentielle pour le bon fonctionnement de l'UEM, cette phase en cours est essentiellement d'ordre économique.

111. La première sous-phase

Conformément à la décision du Conseil du 12 mars 1990 relative à la réalisation d'une convergence progressive des politiques et des performances économiques pendant la première étape de l'UEM, les Etats membres au sein du Conseil procèdent régulièrement à un exercice de surveillance multilatérale qui porte sur la situation, les perspectives et les politiques économiques des Etats membres en vue de réaliser dans la Communauté le degré de convergence nécessaire pour le succès de la première étape.

De plus, cet exercice peut déboucher sur l'examen approfondi et circonstancié d'un Etat membre dans le cas où les études effectuées pays par pays par la Commission relèvent qu'un Etat présente un risque potentiel ou effectif pour la stabilité et la cohésion économique de la Communauté. Dans pareil cas, le Conseil peut émettre des recommandations ayant pour objet de corriger la politique économique ou budgétaire de l'Etat membre mis au pilori.

Cet exercice qui s'affine progressivement selon un processus du "learning by doing" fait progresser le consensus autour de la nécessité d'une convergence des résultats économiques, notamment sur le plan des prix et des finances publiques, en direction des performances les meilleures, ou du moins, jugées satisfaisantes.

Si cette surveillance mutuelle s'exerce à l'heure actuelle dans un dialogue partiellement informel, son double caractère systématique et de "peer pressure" ainsi que le

consensus politique autour du maître-mot de la convergence, limitent inéluctablement la liberté de manoeuvre de chaque Etat membre. Cette limitation est d'autant plus ressentie qu'avec le Traité de Maastricht le sentier étroit de la vertu économique vient d'être tracé.

Qu'on le veuille ou non, il s'est peu à peu mis en place un mécanisme communautaire incitant chaque pays à renchérir sur l'autre afin d'éviter le moindre doute sur sa volonté de mener une politique économique orthodoxe et de contribuer à la réalisation des objectifs ultimes de l'UEM.

112. La deuxième sous-phase

L'Union économique, telle que définie par le Traité, comprend la politique économique et la politique budgétaire.

- Sur le plan de la politique économique, une coordination des politiques économiques nationales est prévue. Celle-ci devrait se mettre en place dès la ratification du Traité. Cette coordination s'articulera autour d'orientations générales élaborées par le Conseil ECOFIN qui les présentera au Conseil européen. Ce dernier en débattrait afin que le Conseil ECOFIN puisse, en dernière instance, finir par les adopter formellement sous forme de recommandations.

Ce dispositif est complété par un mécanisme de surveillance multilatérale - inspiré du mécanisme mis en place par la décision précitée de mars 1990 - des politiques économiques nationales dans le double but d'assurer une plus étroite coordination des politiques et de garantir une convergence soutenue des performances économiques de chaque Etat membre. Il importe de noter que le Traité a clairement repris l'idée que, par convergence, il ne faut pas comprendre une harmonisation des politiques économiques, mais le rapprochement des résultats économiques.

Dans l'hypothèse où les résultats d'un Etat membre sont jugés insuffisants à la lumière des orientations générales et des exigences du bon fonctionnement de l'UEM, le Conseil peut émettre des recommandations quant à la politique économique à mener. Ces recommandations constituent l'unique sanction prévue sur le plan de la politique économique.

Ne sont donc pas prévues de sanctions à caractère légal. Cela ne doit toutefois pas conduire à sous-estimer l'impact de ces recommandations, notamment une fois rendues publiques.

Elles finiront par revêtir inéluctablement un double aspect de sanction économique et politique.

Economique d'abord puisque les marchés ne tarderont pas à réagir, qu'il s'agisse des marchés de capitaux, qui exigeront une prime de risque en cas d'octroi de crédits au pays dont la capacité de bonne gestion est mise en doute, ou qu'il s'agisse des décisions d'investissement des entreprises, qui risquent de se détourner d'un pays dont les performances économiques sont jugées insuffisantes.

Politique ensuite, puisqu'un Gouvernement mis en cause pour sa politique économique risquera de voir contestée sa crédibilité politique aussi bien externe qu'interne, ce qui peut aller jusqu'à affecter sa survie politique.

A ce double dispositif des orientations générales et de la surveillance multilatérale s'ajoute une disposition spéciale du Traité dont les Etats membres se sont politiquement accordés d'anticiper la mise en oeuvre.

Aussi ces derniers s'engagent-ils, si nécessaire, d'élaborer des programmes de convergence pluriannuels.

Ces programmes n'ont pas un caractère conjoncturel mais structurel en ce sens qu'ils doivent s'attaquer aux inefficiences et rigidités sur tous les plans de la politique économique et budgétaire et du fonctionnement microéconomique des marchés.

L'élaboration de ces programmes de même que le contrôle de leur exécution et l'évaluation de leurs résultats feront partie intégrante de l'exercice de surveillance multilatérale du Conseil ECOFIN.

- Sur le plan de la politique budgétaire, le Traité prévoit un certain nombre d'interdictions à rendre opérationnelles dès le démarrage de la deuxième phase, à savoir l'interdiction du financement monétaire des dépenses publiques et de l'accès privilégié des Etats aux institutions financières, deux interdictions devant contribuer à une politique budgétaire orthodoxe et responsable.

En conséquence, les Etats membres doivent prendre dès la mise en vigueur du Traité de Maastricht les dispositions internes nécessaires pour que ces interdictions puissent être pleinement respectées à partir du démarrage de la deuxième phase.

Du côté luxembourgeois, il s'agira notamment de clarifier les dispositions relatives à l'émission de signes monétaires luxembourgeois. Il est vrai que cette émission ne constitue pas un financement monétaire proprement dit des dépenses publiques mais in fine la contrepartie du droit de seigneurage qui bénéficie à tout Etat investi du droit régalién d'émission monétaire.

Sur le plan monétaire, aucune modalité institutionnelle ni opérationnelle n'est prévue si ce n'est le gel du panier de l'Ecu dès la mise en vigueur du Traité, l'option du durcissement du panier de l'Ecu n'ayant pas été retenue, notamment pour éviter toute rupture au niveau des marchés de l'Ecu.

12. Le passage à et le contenu de la deuxième phase

La deuxième phase constitue une pierre angulaire du processus vers l'UEM. Elle doit consolider la convergence et préparer les économies nationales au passage à la troisième phase.

Avec cette deuxième phase, l'Union économique sera quasiment achevée. Quant à l'Union monétaire, l'avènement des politique et monnaie uniques est préparé sans que l'on assiste pour autant à un transfert des souverainetés monétaires nationales.

121. La mise en place de l'Union économique

- Sur le plan de la politique économique, le dispositif précédemment décrit relatif à la définition d'orientations générales pour la politique économique et d'un processus de surveillance multilatérale devrait atteindre sa vitesse de croisière et remplir pleinement son rôle qui est d'imposer aux Etats membres une certaine discipline dans la mise en oeuvre des instruments de leurs politiques économiques respectives.

Les Etats resteront in fine responsables de leurs politiques économiques nationales, tout en s'engageant à les exécuter de la sorte à contribuer à l'atteinte d'objectifs économiques définis de façon consensuelle et communautaire.

Ce ne sera qu'à partir du moment où les performances économiques d'un pays se révèlent comme insatisfaisantes que le pays en question pourrait se voir recommander l'abandon ou la correction de l'un ou de l'autre instrument de politique économique ou social.

Il en résulte par exemple que les différents pays pourront continuer dans leurs traditions de négociations salariales et d'appliquer, le cas échéant, des instruments comme l'indexation.

Dans ce contexte, le CES rappelle ses prises de position antérieures, à savoir que les législations afférentes répondent adéquatement au problème soulevé.

- Sur le plan de la politique budgétaire, il sera mis en place dès le démarrage de la deuxième phase un dispositif rigoureux qui doit contribuer à enfermer les politiques budgétaires nationales dans la discipline.

A partir du 1er janvier 1994, la politique budgétaire de chaque Etat membre doit respecter quatre principes:

- l'abolition de toute facilité de financement monétaire par la Banque centrale nationale des dépenses publiques; ce qui vise aussi bien les crédits des banques centrales nationales à l'Etat que les achats, obligatoires ou non, par la Banque centrale nationale de titres publics, à l'exception d'achats sur le marché secondaire dans le cadre notamment d'une politique d'open market;
- l'entière et exclusive responsabilité de chaque Etat de sa dette publique (règle du "no bail out");
- l'interdiction de tout accès privilégié à des institutions financières;
- l'évitement de tout déficit public excessif ou en cas d'existence d'un tel déficit, la correction de celui-ci.

Quant à la dernière obligation, elle constitue un des piliers de l'Union économique.

Le Traité, d'une part, définit ce que l'on entend par déficit public excessif, et, d'autre part, établit une procédure de surveillance spéciale des politiques budgétaires des Etats membres. En ayant à l'esprit que la non-existence d'un déficit excessif est une des conditions d'éligibilité d'entrée en troisième phase, on mesure facilement l'importance de ce dispositif.

Quant à la définition proprement dite du déficit excessif, deux critères sont proposés: un critère de flux et un critère de stock.

En conséquence, un déficit public est excessif:

- si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur dépasse 3%, à moins que:
 - le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteigne un niveau proche de la valeur de référence de 3%;
 - ou que le dépassement de la valeur de référence de 3% ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence de 3%;
- si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse 60%, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et se rapproche de la valeur de référence de 60% à un rythme satisfaisant.

Si la politique budgétaire d'un Etat membre ne satisfait pas aux exigences d'au moins un des deux critères, un rapport sera présenté par la Commission qui pourtant prendra en compte d'autres éléments comme par exemple la mesure dans laquelle est respectée la "golden rule", règle selon laquelle le déficit ne devrait pas excéder le montant des dépenses d'investissements publics.

Sur base de ce rapport, le Conseil ECOFIN est appelé à constater - à une majorité de 2/3 des voix des Etats membres pondérés selon les règles du Traité, à l'exclusion des voix de l'Etat membre concerné - l'existence d'un tel déficit public excessif.

Cette procédure va aboutir à une recommandation qui est susceptible d'être rendue publique. Est donc prévue une sanction équivalente à celle précédemment décrite dans le domaine des orientations générales de politique économique.

Ces recommandations publiques constituent, en deuxième phase, le point limite de la procédure. Ce n'est qu'en troisième phase que celle-ci est élargie pour pouvoir conduire jusqu'à des sanctions légales.

Cette limitation résulte du fait qu'en deuxième phase l'engagement d'éviter des déficits excessifs n'est pas un engagement légal, mais politique dans la mesure où le Traité dispose qu'en troisième phase "Les Etats membres évitent des déficits excessifs" et en deuxième phase "s'efforcent de les éviter".

En conclure que cette procédure perd de la sorte son caractère restrictif et risque de n'exercer qu'un impact limité sur les choix budgétaires nationaux serait complètement méconnaître la mécanique du Traité dans la mesure où il existe la sanction politico-économique suprême qui est celle de la non-participation à la troisième phase en cas de déficit excessif.

La finalité première de l'Union économique est donc de mettre en place un cadre contribuant à une convergence économique suffisante à la mise en place de l'UEM.

Les critères relatifs aux déficits publics constituent des objectifs minimaux pour les politiques budgétaires des Etats membres qui actuellement ne les satisfont pas. Leurs politiques budgétaires respectives doivent dès aujourd'hui les prendre en compte en vue de passer à la rigueur nécessaire.

En ce qui concerne les autres Etats membres, les seuils chiffrés du Traité définissant un budget excessif ne sauraient nullement être considérés comme l'objectif d'une politique budgétaire optimale.

Au contraire, tout mouvement en direction de ces seuils est le résultat soit d'une politique laxiste, soit d'une contrainte externe, et est, de toute façon, préjudiciable à terme. Ceci est d'autant plus vrai pour un pays comme le Luxembourg où les exigences du petit espace imposent une politique budgétaire des plus orthodoxes orientée vers le maintien de la compétitivité de l'économie dans le respect d'une distribution équitable des fruits de la croissance.

122. L'Union monétaire en deuxième phase

Durant la phase II, afin d'éviter tout conflit de compétence et l'émergence de zones grises en matière de responsabilité monétaire, le pouvoir monétaire restera dans les mains des Etats membres.

Toutefois, en vue de créer un processus institutionnel graduel vers l'Union monétaire, il sera créé dès le démarrage de la deuxième phase un Institut monétaire européen qui se substituera à l'actuel Comité des gouverneurs des banques centrales nationales.

L'Institut monétaire européen sera le vecteur d'une coopération monétaire axée sur la préparation de la troisième phase.

Aussi l'Institut est-il appelé notamment à renforcer la coopération monétaire entre les banques centrales nationales, à reprendre les fonctions du FECOM, à préparer les instruments et les procédures nécessaires à l'application de la politique monétaire unique au cours de la troisième phase et à faciliter le développement de l'Ecu.

A noter que durant la deuxième phase, les Etats membres doivent également veiller à préparer le terrain à l'indépendance complète de leurs banques centrales nationales

afin d'assurer celle-ci dès le démarrage de la troisième phase, condition sine qua non avant même tout examen d'éligibilité en fonction des critères de convergence dont il sera question ci-après.

Du côté luxembourgeois, cela devrait appeler certaines modifications de la loi portant création de l'IML, ce dernier devenant dès l'institution du Système européen des banques centrales, la Banque centrale du Luxembourg.

13. Le passage à et le contenu de la troisième phase

La troisième phase pourra déjà démarrer en 1997, mais commencera à coup sûr le 1er janvier 1999 conformément aux dispositions du Traité. Il s'agit donc d'un processus irréversible vers un objectif prétracé et ceci dans un intervalle de temps prédéfini.

Si en 1997, il faudra encore une majorité d'Etats membres devant satisfaire les conditions de passage - l'idée de la masse critique - tel ne sera plus le cas au moment de la date butoir du 1er janvier 1999. Ce sera le démarrage automatique avec les Etats membres jugés aptes et ceci indépendamment de leur nombre.

131. Les critères de convergence

Le CES voudrait brièvement rappeler les critères de convergence à la lumière desquelles seront effectués les examens d'aptitude pays par pays avant de décrire le contenu de cette phase.

Ces critères sont essentiellement au nombre de quatre:

- un taux d'inflation ne dépassant pas de 1,5% celui des trois Etats membres, au plus, ayant la meilleure performance en matière de stabilité des prix;
- un taux d'intérêt à long terme ne dépassant pas de 2% celui des trois Etats membres, au plus, ayant la meilleure performance en matière de stabilité des prix;
- une participation aux bandes de fluctuations normales de plus ou moins 2,25% du mécanisme de change du SME au moins deux ans avant le passage à la troisième phase et sans dévaluation de sa propre monnaie sur sa propre initiative;
- la non-existence d'un déficit budgétaire excessif.

Force est de constater que ces critères sont exigeants et à priori aucun Etat membre, quelle que soit sa situation actuelle, ne saurait se prévaloir d'un ticket d'entrée acquis d'office.

Pour le Luxembourg, il s'agira essentiellement de surveiller les performances en matière des prix et en matière budgétaire. Ces critères appellent, plus que par le passé, une politique sereine axée sur les exigences d'une économie performante, *conditio sine qua non* au respect desdits critères.

Ces critères feront l'objet d'une procédure communautaire d'examen cas par cas des Etats membres dont il serait fastidieux dans le cadre de cet avis annuel de décrire les étapes procédurales.

132. Le contenu de la troisième phase

- Quant à la phase III proprement dite, elle est par excellence celle de l'Union monétaire.

Pour ce qui est tout d'abord de l'Union économique, les piliers économique et budgétaire auront largement été érigés durant les deux premières phases. Pour les Etats membres qui participeront à la troisième phase, le but de ces dispositions économiques sera d'assurer le fonctionnement efficient de cette phase ultime tandis que, pour les autres Etats membres qui obtiendront un statut d'Etat avec dérogations - abstraction faite des arrangements spéciaux retenus dans des protocoles séparés pour le Danemark et le Royaume-Uni - ils devront continuer à développer une plus grande discipline.

Le seul ajout de substance de la troisième phase à l'Union économique sera la mise en vigueur de sanctions en cas d'absence correctrice d'un déficit budgétaire excessif que pourrait dégager un Etat membre une fois qu'il participe à la troisième phase.

Si la sanction d'un déficit budgétaire en deuxième phase consiste à ne pas pouvoir passer en troisième phase, une telle sanction devient par définition obsolète et sera remplacée par un arsenal de sanctions légales qui sont au nombre de quatre: informations complémentaires sur la situation de l'Etat en défaut lors de l'émission de titres de sa dette, invitation adressée à la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique à l'égard de cet Etat, dépôt d'argent sans intérêts et amendes.

- Avec la troisième phase, le monde monétaire européen connaîtra un saut quantique d'une importance inégalée dans l'histoire monétaire de la Communauté européenne.

Il n'y aura plus qu'une seule politique monétaire qui sera définie et mise en oeuvre par une Banque centrale européenne indépendante qui coiffera les Banques centrales nationales au sein d'un Système européen des banques centrales nationales.

L'objectif prioritaire de la Banque centrale européenne sera la stabilité des prix. Il n'y aura donc pas de trade-off entre cet objectif et d'autres objectifs de la politique économique. Force est donc de constater que c'est le point de vue allemand qui l'a emporté selon lequel la stabilité des prix est une conditions nécessaire à la réalisation d'une croissance soutenue.

Le corollaire logique de cette approche a été la mise en place d'une organisation monétaire communautaire conciliant la fixité des changes et la symétrie des décisions monétaires. Cette exigence a été concrétisée précisément par la création prévue d'une

quasi-institution communautaire, à savoir la Banque centrale européenne dans laquelle les Etats participants à la troisième phase seront représentés sur un pied d'égalité.

Dès le démarrage de la troisième phase, les taux de change entre monnaies nationales des Etats membres seront irrévocablement fixés de même que le taux entre ces monnaies et l'Ecu, ce dernier devant se substituer dans les meilleurs délais aux signes monétaires nationaux.

Si, du côté macroéconomique, il n'y a pas de différence entre taux de change irrévocablement fixes dans l'univers d'une Banque centrale européenne et d'une politique monétaire unique - à condition que cet engagement soit crédible - et une monnaie unique, tel n'est pas le cas sur les plans microéconomique et psychologique de sorte qu'une substitution aussi rapide que possible des signes monétaires libellés en Ecus aux signes monétaires nationaux est souhaitable.

- Sur le plan de la compétence monétaire externe, le Traité prévoit, grosso modo, deux procédures.

La négociation d'accords formels portant sur un système de taux de change pour l'Ecu vis-à-vis des monnaies non communautaires relève de la responsabilité du Conseil ECOFIN après consultation avec la Banque centrale européenne en vue de parvenir à un consensus en matière de stabilité des prix.

En l'absence d'un tel système de taux de change, le Conseil pourra formuler des orientations générales de la politique de change vis-à-vis des monnaies tierces sans que ces orientations puissent affecter l'objectif prioritaire du SEBC qui est la stabilité des prix.

- A la lumière de ces développements, le CES ne peut que constater que les prochaines années s'accompagneront de modifications majeures sur la scène économique et monétaire européenne auxquelles le Luxembourg ne saurait échapper.

Force est de constater que la perspective d'une véritable Union monétaire avec une Union économique construite sur la subsidiarité et donc le maintien de marges de manoeuvres nationales eu égard aux contraintes spécifiques de chaque économie ne saurait que correspondre aux besoins de notre économie, à savoir un cadre monétaire stable dans lequel il subsiste une autonomie de politique économique, budgétaire et sociale.

Bien évidemment, ces dernières sont à définir eu égard aux contraintes inhérentes d'une économie de petit espace et dans le cadre des contraintes communautaires.

Ainsi, la politique budgétaire restera-t-elle libre quant à la définition du niveau et de la structure aussi bien des recettes que des dépenses publiques, mais se verra-t-elle contournée dans des limites, voire des interdictions quant au niveau et au financement des soldes.

D'aucuns critiquent la coexistence d'un pouvoir monétaire unique et de pouvoirs économiques et budgétaires nationaux. Tel n'est pas l'avis du CES dans la mesure où un "Gouvernement économique européen" réclamé par certains est irréaliste. Les différences économiques, sociales, politiques, voire culturelles sont tout simplement trop importantes pour permettre d'enlever aux Etats membres toute marge de manoeuvre quant à la définition de leurs politiques.

Par ailleurs, l'application du principe de subsidiarité, consacré dans les accords de Maastricht, s'oppose à des initiatives communautaires dans bien des domaines de politique économique et sociale.

Dans ce contexte, le CES encourage le Gouvernement à veiller à une application stricte du principe de subsidiarité et de maintenir, dans le cadre des dispositions du Traité, des degrés de liberté suffisants pour lui permettre de poursuivre des politiques nationales.

Le CES salue les perspectives offertes par le Traité de Maastricht.

Le CES voudrait, dans cet ordre d'idées, également rappeler les développements qu'il avait consacrés dans son avis sur la reconduction de l'UEBL aussi bien à l'intérêt pour le Luxembourg de pouvoir participer à une zone de stabilité monétaire élargie qu'à l'avenir de l'UEBL pour ce qui est de sa dimension monétaire.

Il ne méconnaît toutefois pas que ces perspectives appellent de tous les Etats membres, y compris le Luxembourg, une politique visant à maintenir les grands équilibres macroéconomiques et à assurer un fonctionnement microéconomique efficace.

Si pour le Luxembourg les perspectives quant à l'éligibilité à la troisième phase sont encourageantes, il s'agit d'éviter toute politique laxiste afin de maintenir notre économie sur la voie étroite vers la troisième phase, problématique sur laquelle le CES reviendra dans les chapitres ci-après.

2. LES IMPLICATIONS DES OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES SUR LES POLITIQUES ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE

21. Les répercussions sur la compétitivité des entreprises et les exigences en matière de politique économique structurelle

- Dans le cadre de son avis de 1988 sur l'achèvement du marché intérieur communautaire, le CES avait souligné que l'interdépendance croissante des économies nationales rend inévitable une meilleure coordination des politiques économiques, voire la mise en place de politiques communes.

Un pas décisif en cette direction a été franchi à Maastricht où les chefs d'Etat et de Gouvernements ont approuvé les 9 et 10 décembre derniers les amendements à apporter au traité ayant institué la Communauté Economique Européenne pour établir l'Union Economique et Monétaire et l'Union Politique.

De l'avis du CES, les accords de Maastricht et en particulier l'Union Economique et Monétaire doivent dès lors être considérés comme le prolongement nécessaire des mesures prévues dans le Livre Blanc de la Commission des CE en vue de l'achèvement du marché intérieur communautaire. Aux mesures à caractère micro-économique visant l'abolition des frontières physiques, techniques et fiscales, il fallait ajouter le cadre macro-économique indispensable à une véritable intégration des différentes économies nationales.

- Tout comme l'abolition des barrières physiques, techniques et fiscales dans le sillage de l'opération "Marché Intérieur", l'établissement de l'Union Economique et Monétaire (UEM) est appelée à renforcer les échanges entre les agents économiques de la Communauté européenne et devrait pouvoir se solder par un gain pour l'économie luxembourgeoise. Le CES voudrait cependant rappeler ce qu'il a noté à propos des gains pour l'économie en relation avec l'achèvement du marché intérieur, en l'occurrence que ces gains pourraient se réaliser 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 l'ensemble de la population.
- A l'instar de l'abolition des barrières physiques, techniques et fiscales, l'opération UEM aura également tendance à renforcer la concurrence sur les marchés, notamment à travers la réduction ou l'élimination de coûts de transaction, liés actuellement à la diversité des monnaies utilisées dans la Communauté. En outre, les exigences en matière de rapprochement des performances économiques et financières devraient mettre des barrières à la tentation des Gouvernements à procurer par des mesures de politique macroéconomique, des avantages de compétitivité, mêmes temporaires, à leurs entreprises au détriment des économies des autres Etats membres.

Les avantages de stabilité, de prédictibilité et de limitation des risques liés aux variations des taux de changes entre monnaies seront ainsi accompagnés d'une concurrence accrue sur les marchés. La nécessité de compétitivité de nos entreprises s'en trouvera accentuée.

- Les effets sur la compétitivité des entreprises s'opéreront surtout à travers les mécanismes de l'union monétaire qui aura pour effet le rapprochement du coût des matières premières ainsi que l'uniformisation des coûts du capital à travers la Communauté.
- Quant aux autres facteurs de production, dont le coût affecte la compétitivité, des différences plus ou moins appréciables sont susceptibles de continuer à prévaloir entre Etats-membres et régions communautaires. Cela vaut notamment en ce qui concerne le niveau technologique des capacités de production, le capital humain et le coût du facteur travail, ces trois éléments étant intimement liés.

De même, alors que le critère de performance budgétaire dans le cadre de l'UEM se définit en termes de solde, des différences substantielles pourraient continuer à prévaloir en termes de niveau et de structure de la fiscalité et des prélèvements obligatoires entre pays.

- Il n'en reste pas moins que, compte tenu également de l'objectif d'une meilleure cohésion de la Communauté et des moyens susceptibles d'être consacrés à cette fin dans le cadre du paquet Delors II, il faudra s'attendre à une tendance au rapprochement des conditions de formation des coûts de facteurs de production dans la Communauté.

A cet égard, cependant, il ne faut pas perdre de vue que les conditions de formation des coûts de facteurs de production de concurrents en provenance d'autres pays, tels que les USA, le Japon ne doivent pas suivre automatiquement cette tendance au rapprochement.

- Un poids relatif accru en matière de compétitivité des entreprises reviendra dorénavant aux conditions d'environnement opérationnel, tant générales que spécifiques, des entreprises: cadre juridique, fiscal et administratif, infrastructures publiques, structure de services privés, organisation et dialogue social, d'une part, infrastructures technologiques, et formation, d'autre part.
- La participation à la croissance additionnelle que la réalisation de l'Union économique et monétaire est susceptible de générer dépendra dans une large mesure de la capacité et de la vitesse d'adaptation structurelle de l'économie, tant à travers un effort endogène des entreprises qu'à travers le transfert de technologies et l'investissement étranger, appelés à compenser le déficit de potentiel endogène d'adaptation structurelle.

- Globalement parlant, le CES estime que l'économie et les entreprises luxembourgeoises sont relativement bien outillées pour relever les défis de compétitivité dans un contexte de concurrence renforcée à la suite des accords de Maastricht et notamment de l'UEM. Cependant, au delà des réflexions d'ordre général qui précèdent et sans vouloir se livrer à un examen exhaustif de l'ensemble des questions qui se posent dans le contexte en cause, le CES voudrait faire part de quelques réflexions sur l'un ou l'autre domaine qui lui semblent particulièrement importants en matière de politique visant la compétitivité des entreprises.

211. La politique d'investissement et d'infrastructures économiques

- Le rôle qui reviendra aux infrastructures publiques générales ou spécifiques dans le contexte du maintien ou de l'amélioration de la compétitivité des entreprises a été souligné ci-avant. Cependant, eu égard aux contraintes budgétaires à observer dorénavant avec les critères de convergence à respecter dans le cadre de l'UEM et aux limites d'un relèvement de la fiscalité pour des raisons de compétitivité économiques, le CES estime que les pouvoirs publics devraient appliquer à l'avenir une plus grande sélectivité en matière de dépenses publiques en général, d'investissements publics en particulier. Ces derniers devraient être décidés davantage en fonction de l'objectif d'amélioration de la compétitivité des entreprises et du pays comme terre d'implantation d'activités nouvelles et d'extension d'activités existantes.
- Quant aux infrastructures de transport, les programmes de modernisation du réseau ferroviaire interne sont à poursuivre alors que les efforts en vue de raccorder le Luxembourg au réseau des trains à grande vitesse qui se crée en Europe sont à maintenir. De même, au regard des problèmes de congestion du réseau autoroutier en Europe et des coûts afférents, l'utilisation des moyens de transports ferroviaires par des formules nouvelles, tel le transport combiné et une flexibilité accrue des services devraient être encouragées.
- Quant au réseau des autoroutes et voies rapides, les travaux en vue de l'achèvement de la liaison avec l'Allemagne devraient être finalisés rapidement de même que les travaux de construction de la collectrice du Sud. Celle-ci pourrait trouver un prolongement utile en direction de la Sarre. Une telle liaison constitue un facteur important de l'intégration économique de la Grande région Sarre-Lor-Lux/Rhénanie-Palatinat de l'Ouest/Luxembourg belge. En outre, l'achèvement du contournement de la ville de Luxembourg devrait non seulement contribuer au desserrement de la situation du trafic routier dans la ville, mais contribuer à réduire les temps de trajet entre l'Est et l'Ouest du pays.

Par ailleurs, il importe de réaliser la voie rapide à quatre bandes entre Luxembourg et Ettelbruck, appelée à augmenter l'attractivité économique de la région du Nord et à améliorer la compétitivité surtout des PME desservant le marché régional.

- En ce qui concerne le réseau énergétique, la pénétration du réseau de gaz naturel vers l'Est du pays est à accélérer, alors que la décision de raccordement de la région du Nord est à mettre en oeuvre rapidement. En effet, un approvisionnement garanti à des conditions de prix favorables dans une source d'énergie propre constitue un facteur important de compétitivité, notamment aussi pour les entreprises établies ou à implanter dans le Nord du pays.
- Les efforts visant l'amélioration du réseau de télécommunication devraient être renforcés pour disposer d'un réseau étendu et performant, à la mesure des besoins des entreprises et des particuliers. A cette fin, les travaux engagés visant à faire de l'Administration des P & T une entreprise dynamique et concurrentielle à l'écoute et au service de ses clients devraient être intensifiées.
- En complément à ces infrastructures à caractère économique général, les infrastructures spécifiques d'implantation pour les entreprises sont un facteur croissant de compétitivité et d'efficacité. La disponibilité d'infrastructures adéquates est essentielle tant dans l'optique de la diversification industrielle et du développement des PME que dans celle du développement régional.

Un problème particulier en ce domaine est celui du relogement d'entreprises existantes. Les solutions y afférentes sont à trouver au niveau de l'aménagement de zones régionales et communales, les zones nationales devant rester réservées pour l'implantation d'entreprises nouvelles dans le cadre de la diversification de notre structure économique.

Le CES note qu'en dépit du fait qu'au cours des dernières années d'importants efforts ont été accomplis en la matière, ceci à la fois au niveau des infrastructures à caractère national et à celui des communes, une demande de la part des entreprises persiste. Il tient à souligner par ailleurs la nécessité d'une approche concertée, ceci dans le respect des contraintes posées par l'aménagement du territoire.

212. La recherche et le développement technologique

- Dans un marché intérieur communautaire de plus en plus intégré, la concurrence ne se joue pas uniquement au plan des prix, mais de plus en plus à celui de la qualité des produits et services offerts. A côté de l'évolution de leurs coûts de production, les entreprises doivent porter une attention particulière au développement de la qualité de leurs produits et à la création de nouveaux produits.
- Bien que de considérables efforts aient été réalisés en ce domaine les dernières années et au niveau des entreprises et à celui de la promotion de la R & D par les pouvoirs publics - SNCI, Ministère de l'Economie, CRP, LUXINNOVATION, ... - le CES estime que d'autres progrès sont nécessaires en ce domaine important pour l'avenir de notre économie.

Il se félicite aussi de l'approche du Gouvernement qui, dans le contexte de la réforme du régime général d'aides aux investissements, entend mettre un accent particulier sur la promotion de l'investissement dans le domaine de la R & D. De même, il constate avec satisfaction que le Gouvernement est en train de mettre en place le cadre légal et réglementaire nécessaire à la normalisation et aux opérations de certification et d'accréditation pour mettre ainsi nos entreprises sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers, ceci dans un domaine qui gagne en importance dans la compétitivité internationale.

Dans ce contexte, le CES donne par ailleurs à réfléchir quant à l'intérêt d'une promotion plus active de l'introduction de politiques de qualité de produits dans nos entreprises.

- Quant à l'environnement scientifique et technique, indispensable à l'éclosion des activités de la R & D des entreprises, le CES estime qu'à côté des initiatives à caractère plus ponctuel à prendre sur le plan national, au niveau des centres de recherche publics par exemple, c'est surtout sur le plan de la coopération régionale et internationale qu'il importe de progresser à l'avenir. Ainsi, le CES estime que de grandes infrastructures scientifiques nationales ne sont guère de nature, compte tenu de leurs coûts d'investissement et de fonctionnement, à se justifier d'un point de vue économique. Il importe plutôt d'assurer à nos entreprises l'accès aux infrastructures scientifiques et universitaires de nos pays partenaires, que ce soit sur la base d'initiatives propres des entreprises ou dans le cadre de programmes communautaires ou intergouvernementaux.

213. La protection de l'environnement

L'ampleur reconnue des problèmes de l'environnement a conduit la Communauté à inscrire la protection de l'environnement comme un objectif-clé de l'acte unique et du traité d'Union politique convenu à Maastricht. C'est dire que la protection de l'environnement revêt non seulement un intérêt communautaire, mais peut également être un facteur de compétitivité des entreprises. D'une part, les entreprises peuvent se procurer des avantages concurrentiels sur les marchés, dans la mesure où elles anticipent des évolutions techniques et réglementaires et des comportements d'achat. D'autre part, des approches légales ou réglementaires divergentes entre Etats-membres, ou entre la Communauté et d'autres espaces économiques sont susceptibles de conduire à des distorsions de concurrence et des déficits ou avantages de compétitivité des entreprises.

Il est évidemment impossible de traiter à fond, dans le cadre d'un avis annuel, un sujet aussi vaste et complexe que celui de la protection de l'environnement en rapport avec la compétitivité. Aussi le CES propose-t-il de se limiter à l'un ou l'autre aspect de la question, ceci en fonction des critères d'importance et d'actualité.

Les trois sujets retenus sont l'autorisation d'exploitation et les procédures commodo-incommodo, les normes techniques en matière de protection de l'environnement et la gestion des déchets non-ménagers.

2131. L'autorisation d'exploitation et les procédures de *commodo-incommodo*

Alors que personne ne met plus en doute le principe même de la nécessité d'une autorisation d'exploitation pour des activités susceptibles de toucher les intérêts de l'environnement naturel et de la sécurité du travail, le malaise entre l'administration et les entreprises concernées et la situation désordonnée qui se présente dans le contexte de l'application de la loi du 9 mai 1990 concernant les établissements dangereux, insalubres et incommodes, appelle une réflexion quant à l'intérêt et à la direction d'une adaptation des dispositions principales de cette législation permettant à la fois d'assurer un standard élevé de protection de l'environnement tout en améliorant l'efficacité des procédures.

Dans le contexte de cette réflexion pourraient-être abordées les questions de classement des établissements en fonction des risques pour l'environnement et la sécurité du travailleur, de la transparence des procédures et des critères d'évaluation et de l'introduction de délais pour l'établissement des autorisations.

2132. Les normes techniques en matière de protection de l'environnement

Pour des raisons tenant à la protection de l'environnement et à la sécurité juridique, le CES se prononce en principe en faveur de normes légales. Il donne toutefois à considérer qu'en général les normes se traduisent en termes d'investissements et de coûts supplémentaires souvent considérables, ceci surtout pour les entreprises existantes dans la mesure où elles sont obligées d'adapter à brève échéance leurs équipements aux nouvelles contraintes réglementaires.

Le CES estime que les normes applicables au Luxembourg devraient s'inspirer, dans toute la mesure du possible, des travaux préparatoires réalisés au niveau communautaire ou, à défaut, des normes en vigueur chez nos principaux partenaires économiques. La création de normes luxembourgeoises propres et plus contraignantes affecterait négativement la capacité concurrentielle de nos entreprises.

Dans le contexte de l'aménagement de la loi-cadre "industrie", le Gouvernement a proposé de promouvoir tout particulièrement les investissements destinés à des fins de protection de l'environnement. Cette approche est soutenue par le CES qui y voit la concrétisation des suggestions faites dans des avis antérieurs.

2133. La gestion des déchets non-ménagers

- Le Gouvernement, dans le cadre du plan d'aménagement partiel "gestion des déchets", a arrêté les principes et les priorités de son action en la matière. Ainsi, il fixe comme objectif primaire la prévention et la réduction de la production de déchets suivie de la récupération et du recyclage. L'élimination est considérée comme dernier remède.

Si le CES peut souscrire entièrement à cette approche, il tient cependant à souligner que sa traduction dans les faits ne pourra se faire que par une approche progressive.

Le CES met par ailleurs en garde contre l'illusion consistant à croire qu'une société industrielle développée pourrait réduire à néant sa production de déchets.

Une approche réaliste du problème demande, dès lors, de prévoir également les infrastructures nécessaires pour traiter, voire éliminer les déchets produits. Par ailleurs, il faut savoir qu'en matière de recyclage, considéré à juste titre comme une option souhaitable de la stratégie de la gestion des déchets, le problème du coût de ces produits reste posé.

- Quant à la situation actuelle au Luxembourg, il y a lieu de constater que notre pays ne dispose ni d'une décharge pour déchets industriels répondant à l'objectif d'une meilleure protection de l'environnement, ni d'installations significatives de traitement ou de recyclage de déchets à valoriser, ni d'installations d'élimination par voie d'incinération.

Heureusement, plusieurs initiatives ont été prises récemment pour redresser à terme une situation que l'on doit qualifier d'alarmante. Citons à ce propos notamment la décision de construire un entrepôt pour déchets toxiques et dangereux et le projet de recherche d'un site pour l'implantation d'une nouvelle décharge. Dans ce même contexte, il faut citer également la constitution récente d'une société mixte Etat-Industrie ayant pour objet la gestion des déchets non-ménagers et assimilés.

Considérant les difficultés auxquelles nombre d'entreprises luxembourgeoises de toutes tailles restent confrontées en matière de gestion des déchets, le CES se doit d'insister, une nouvelle fois, sur l'urgence d'une décision concernant le choix d'un site pour l'implantation d'une nouvelle décharge. Les données fournies par les études d'impact devraient constituer autant d'arguments pour trancher rapidement cette question importante.

- Enfin, il importe de reconnaître que notre pays à lui seul n'est pas en mesure de mettre en place et d'exploiter, dans des conditions économiques rationnelles, l'ensemble des installations relatives aux diverses catégories de déchets.

Par conséquent, le transfert de déchets à l'étranger restera nécessaire, également à l'avenir, alors qu'il faudra accepter de traiter des déchets en provenance de l'étranger dans notre pays. Aussi le CES est-il d'avis que la conception des infrastructures d'élimination et de valorisation des déchets devrait se faire dans le cadre de la grande région plutôt que de vouloir atteindre un degré élevé d'autosuffisance au Grand-Duché.

214. L'encouragement des investissements et la politique en matière d'aides d'Etat

Les liens entre investissements, productivité et compétitivité ne sont plus à démontrer. Aussi, le CES estime-t-il que le maintien d'un climat général propice ainsi qu'un encouragement sélectif de l'investissement demeure une priorité de la politique économique du Gouvernement.

Au-delà de la disponibilité d'infrastructures économiques et de sites d'implantation adéquats pour les entreprises, les moyens de prédilection en cette matière sont la fiscalité des entreprises et les interventions financières publiques en faveur de l'investissement.

- En ce qui concerne la fiscalité et plus généralement les prélèvements obligatoires, le CES, dans le cadre de son avis annuel de l'année passée et en rapport avec la réforme fiscale, avait estimé

"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 concurrenté".

De même et plus particulièrement en ce qui concerne la fiscalité des entreprises, le CES avait estimé que les dispositions introduites dans le cadre de la réforme fiscale

"gagneraient à être complétées de manière ponctuelle par certaines mesures ciblées dont la technique devrait cependant encore être étudiée de plus près".

En clair, le CES avait proposé d'examiner les trois mesures suivantes:

- les possibilités de réévaluation de certains postes du bilan relatifs à l'outil de production;
- l'instauration d'une incitation fiscale en faveur de la formation professionnelle initiale et continue;
- l'atténuation du poids de la fiscalité grevant le capital des entreprises.

Dans ce contexte, le Groupe salarial réaffirme sa préférence de favoriser les mesures fiscales ayant pour but le réinvestissement des bénéfices des entreprises.

Etant donné l'importance de la matière pour la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, le CES réitère ses propositions de l'année passée et invite le Gouvernement à leur donner une suite favorable.

- En complément à la fiscalité, les interventions financières spécifiques de stimulation des investissements contribuent à la sauvegarde de la compétitivité de l'économie, notamment à travers les effets de la diversification industrielle.

Les instruments principaux de la politique d'encouragement des investissements sont les lois-cadres "classes moyennes" et "industrie".

En ce qui concerne la loi du 14 mai 1986 concernant l'expansion économique - loi-cadre "industrie" - le CES avait fait part de ses premières réflexions par rapport à la demande de la Commission des CE au Gouvernement luxembourgeois de prendre les mesures utiles pour supprimer, à partir du 1er octobre 1991, l'application du régime général d'aides prévue à l'article 3 de ladite loi. Rappelons que cette proposition visait l'abolition de toutes mesures d'aide publique à l'investissement dans les cantons de Diekirch, Echternach, Mersch, Rédange, Remich et Vianden.

- Le CES ne voudrait pas revenir sur les considérations de forme, notamment la question de la sécurité juridique, émises dans le cadre de l'avis annuel de 1991.
- Quant au fond, le CES rappelle son attachement à une approche sélective de stimulation des investissements basée sur une série de critères, dont la nature de l'investissement, sa contribution aux équilibres structurel, régional et environnemental. L'application du seul critère géographique dans l'approche de la Commission est donc inadéquate.

Le CES prend note que le Gouvernement vient de déposer à la Chambre des Députés un projet de loi portant adaptation de la loi-cadre du 14 mai 1986 visant, d'une part, à se conformer à la demande de la Commission et, d'autre part, à prévoir des solutions alternatives au régime d'aide général aux investissements.

Sans être en mesure de procéder à un examen approfondi du projet prédécrit, le CES note cependant avec satisfaction l'orientation générale du projet visant à maintenir un régime d'aide spécifique aux petites et moyennes industries dans les cantons concernés, à affiner le régime d'aide à la recherche-développement ainsi qu'à introduire des régimes d'aides spécifiques en faveur des investissements de protection de l'environnement et d'utilisation plus rationnelle de l'énergie.

Le CES entend appuyer le Gouvernement dans ses démarches auprès de la Commission visant à obtenir l'aval de ces propositions. Il invite en même temps le Gouvernement, compte tenu des contraintes budgétaires plus strictes et des mesures fiscales à prendre le cas échéant à l'avenir en faveur des entreprises, à appliquer une politique sélective d'encouragement des investissements visant spécifiquement les premiers établissements et les activités nouvelles, les investissements d'extension et de modernisation significatifs, et, dans des cas exceptionnels, des investissements de restructuration.

Par ailleurs, les niveaux d'interventions financières pourraient être révisés utilement en fonction du contexte concurrentiel international ainsi qu'en fonction des mesures fiscales ayant déjà été introduites ou restant à mettre en oeuvre. Ainsi, une politique renforcée et efficace en fonction des objectifs en faveur des investissements choisis de façon sélective ne doit pas nécessairement aller de pair avec des dépenses budgétaires accrues.

Dans le contexte de la politique d'encadrement des investissements, le CES note avec satisfaction la décision du Gouvernement de renforcer progressivement les moyens propres de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement, donnant à celle-ci les moyens nécessaires à son rôle accru dans la consolidation de l'ancrage à Luxembourg d'activités par les moyens d'une politique judicieuse de prises de participation et de prêts participatifs.

22. La dimension sociale du marché intérieur

- Dans le cadre de la réalisation du marché unique européen, les Conseils européens de Hanovre, de Rhodes et de Madrid ont estimé qu'il convenait d'attacher la même importance aux aspects sociaux qu'aux aspects économiques et qu'il fallait donc les développer de manière équilibrée.

Lors du Conseil européen tenu à Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989, onze chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

Près de deux ans plus tard, alors que la Commission a présenté la majeure partie des propositions annoncées dans son programme d'action pour donner exécution à la Charte, le Conseil des ministres n'a pu adopter qu'un nombre réduit de ces instruments.

Cet état de fait ressort clairement des conclusions de la présidence présentées lors du Conseil européen de Luxembourg les 28 et 29 juin 1991:

" Le Conseil européen note que les progrès accomplis dans la réalisation du marché intérieur ne s'accompagnent pas par des progrès comparables dans le domaine de la politique sociale. Il souligne que la Communauté, les Etats membres et les partenaires sociaux devraient jouer un rôle dans la mise en oeuvre des principes contenus dans la Charte sociale selon leurs responsabilités respectives."

" Il demande en particulier que les travaux engagés au sein du Conseil "Affaires sociales" sur le programme d'action de la Commission pour la mise en oeuvre de la Charte soient intensifiés afin d'aboutir rapidement aux décisions nécessaires dans le respect de la situation et des pratiques propres à chaque Etat membre".

- Dans la perspective de la création d'un grand marché sans frontières intérieures, le Conseil européen de Maastricht a ouvert une nouvelle étape sur la voie de la réalisation progressive de l'Union économique et monétaire et de l'Union politique. Il s'est attaché à donner à la construction européenne la dimension sociale qui fait partie intégrante de ses finalités.

A la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs s'ajoute désormais le Protocole relatif à la politique sociale, qui devrait permettre de consolider les acquis communautaires et de progresser encore dans la mise en oeuvre de cette dimension sociale.

- Ce Protocole, approuvé par les douze Etats membres, permet en effet à onze des Etats membres, à l'exception du Royaume-Uni, de conclure entre eux un Accord pour progresser en matière de politique sociale et mettre en oeuvre la Charte sociale de 1989.

Une des novations les plus importantes de l'Accord est l'extension du vote à la majorité qualifiée à de nouveaux domaines: les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'égalité de chances entre hommes et femmes sur le marché du travail et le traitement dans le travail, l'intégration des personnes exclues du marché du travail.

L'unanimité des Onze reste par contre nécessaire pour les domaines suivants: la sécurité et la protection sociale des travailleurs, la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté, et enfin, les contributions financières pour la promotion de l'emploi et la création d'emplois.

En outre, l'Accord ouvre la faculté aux Etats membres de confier aux partenaires sociaux la mise en oeuvre des directives dans les domaines susvisés.

Enfin, l'Accord engage les Onze à promouvoir le développement du dialogue social au niveau communautaire, qui peut conduire à l'établissement de relations conventionnelles et à des accords.

- Alors que la Commission européenne a pratiquement achevé son programme de 47 propositions destinées à donner un fondement juridique communautaire à la Charte sociale, le Portugal envisage au cours de sa présidence de traiter les dossiers relatifs aux propositions de directive concernant l'aménagement du temps de travail, les licenciements collectifs, la sous-traitance, le comité d'entreprise européen, la sécurité dans les entreprises de transformation, la sécurité sur les bateaux de pêche. Les propositions de recommandation sur la convergences des politique sociales et sur la participation des travailleurs aux bénéfices, les modifications à apporter au règle

ment de sécurité sociale 1408/71 et au règlement 1612/68 sur la libre circulation, l'Année européenne des personnes âgées en 1993 et l'Agence européenne pour la santé et la sécurité, figurent également au programme de travail de la présidence portugaise.

- Le CES prend acte des progrès réalisés à Maastricht dans le domaine social. Quoique l'exclusion du Royaume-Uni des nouvelles dispositions sociales de la Communauté lui paraisse regrettable, il exprime l'espoir que ce pays rejoigne rapidement les autres Etats membres dans ce domaine, afin d'éviter tout risque de distorsion de concurrence et il souhaite néanmoins voir adopter, après la ratification du nouveau Traité, des textes législatifs donnant exécution à la Charte sociale pour instaurer et développer un socle de droits sociaux fondamentaux des travailleurs, commun à tous les Etats membres.

Il relève en particulier l'introduction du vote à la majorité qualifiée, même à Onze, pour certaines décisions relevant du secteur social. Il considère également comme très positif le rôle dévolu par le nouveau Traité aux partenaires sociaux, bien que certains points concernant l'application pratique restent à préciser dans ce contexte.

Cette approche nouvelle dans ce domaine pourrait renforcer de façon plus décisive le rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration d'une politique sociale communautaire.

Finalement, il souhaite l'adoption, d'ici la fin de 1992, des propositions qui sont déjà sur la table du Conseil. Un effort particulier devrait être fait pour l'évacuation des dossiers très délicats afférents au comité d'entreprise européen, à la sous-traitance et à la convergence des systèmes de sécurité sociale.

- A cet égard, il se permet de rappeler les lignes directrices développées dans ses avis antérieurs sur le contenu et les objectifs des directives communautaires dans le domaine social, finalités qui en substance peuvent être résumées comme suit:
 - permettre 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;
 - ne 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;
 - éviter toute concurrence déloyale entre les entreprises travaillant dans un même Etat membre en raison de conditions de travail et de rémunération différentes entre pays.

23. Les contraintes des finances publiques

Dans son analyse de l'état des finances publiques (voir point II 31.) le CES avait conclu pour les exercices budgétaires 1991 et 1992 à des besoins de financement annuels respectifs de quelque 10 milliards de francs ainsi qu'à un tarissement des fonds de l'Etat vers la fin de l'exercice en cours.

231. Le cadre général

Quant à l'analyse des obligations de résultats à remplir suite aux décisions du sommet de Maastricht (voir point III 1 ci-avant), elle fait apparaître des contraintes de finances publiques portant tant sur l'ampleur du déficit budgétaire et sur son financement que sur le niveau de l'endettement du secteur public.

Il y a cependant lieu de constater que les contraintes que les critères de convergence communautaires régissant les déficits publics imposent à la gestion des finances publiques luxembourgeoises sont, dans l'état actuel des choses, largement théoriques. Non seulement le Luxembourg se trouve-t-il très en-dessous de la barre des 60% du produit intérieur brut posée en matière d'endettement public, mais encore le respect d'un besoin de financement net pour le secteur public (Etat, commune, Sécurité sociale) dépassant 3% par rapport au PIB s'impose-t-il pour des raisons évidentes de politique économique, sociale et financière, ceci même en l'absence de toute contrainte communautaire.

Les expériences vécues à l'étranger nous renseignent en effet sur les limites d'une politique volontariste de déficits budgétaires structurels. Ces limites sont d'autant plus étroites pour une économie de petite taille dont la prospérité repose essentiellement sur sa compétitivité internationale et qui se voit être confrontée à des perspectives démographiques préoccupantes avec le coût public additionnel que cela comporte à moyen et à long terme. Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que le service de la dette publique absorberait lui-même une partie des moyens de financement nouvellement dégagés et réduirait d'autant le solde disponible pour les opérations autres que de financement interne.

En supposant que la politique budgétaire actuelle continuerait à être poursuivie en 1993 et qu'elle pourrait respecter la norme de progression des dépenses découlant des potentialités de croissance économique à moyen terme et en y greffant une recette supplémentaire évaluée à 2 milliards de francs du fait du rapprochement décidé des fiscalités indirectes (effet budgétaire net de 1,7 milliard en 1992 et de quelque 3,5 milliards en 1993), force est de constater que la poursuite de la politique budgétaire actuelle, à législation constante, se solderait l'année prochaine par un déséquilibre entre recettes et dépenses d'un ordre de grandeur de 7 à 8 milliards de francs.

Même dans l'hypothèse où le montant des emprunts à émettre sur une base annuelle passerait à quelque 3 à 4 milliards de francs, soit environ 1% par rapport au PIB, il subsisterait au titre des opérations budgétaires et extra-budgétaires de l'Etat autres que celles concernant la dette un déficit structurel de quelque 3 à 5 milliards de francs.

Dans ces conditions la politique budgétaire de l'Etat devra impérativement être redéfinie dans le sens d'une politique plus efficiente et mieux ciblée sur les objectifs économiques, sociaux et autres du pays. Dans le cadre de son avis annuel de 1988 sur la situation économique, financière et sociale du pays - actualisé par la suite - le CES avait tenu à réexaminer le rôle du secteur public dans l'économie luxembourgeoise.

Cet examen avait été repris dans l'avis du 18 juillet 1989 relatif à la réforme globale de la fiscalité, le CES insistant à l'époque déjà sur le fait que la continuité, condition sine qua non pour la réussite d'une réforme fiscale, ne pourrait être assurée qu'au prix d'une meilleure maîtrise des dépenses. Cette remarque gagne en importance si on considère que l'ampleur de la réforme fiscale mise en oeuvre au 1er janvier 1991 représente pratiquement le double de l'enveloppe préconisée en 1989 par le CES.

C'est en tenant compte de l'ensemble de ces considérations que le CES voudrait par la suite définir les orientations de finances publiques, étant entendu que ces orientations porteront tant sur les recettes que sur les dépenses de l'Etat et que, par ailleurs, appliquer une politique budgétaire efficiente et sélective ne veut pas nécessairement dire apporter des coupes sombres dans l'ensemble des dépenses. Aussi les orientations de finances publiques retenues par le CES comporteront-elles certains accents nouveaux, tant du côté des dépenses que pour ce qui est de la fiscalité, étant entendu que la contrainte de l'équilibre financier ne saurait être perdue de vue.

232. Les orientations concernant les grands groupes de dépenses

- En matière de dépenses de consommation, le but recherché, qui est celui d'un accroissement de la productivité du travail dans le secteur public, devra être atteint à travers un effort permanent d'adaptation, de l'organisation, des méthodes et des équipements administratifs aux exigences et aux techniques d'une société moderne.
- Concernant les transferts de sécurité sociale, compte tenu de la reprise sensible de leur croissance par rapport au produit intérieur brut (cf. point II 2.1.1. ci-avant "Les comptes globaux de la sécurité sociale"), vu l'impact total des contributions de l'Etat au financement de la protection sociale (42,5% du budget des dépenses ordinaires) et ayant attiré à maintes reprises l'attention sur les risques d'impasse de financement à long terme, le CES voudrait confirmer que la conjoncture économique exceptionnelle n'a pas résolu les problèmes, mais elle les a simplement reportés dans le temps.

Tout en renvoyant aux propositions concrètes développées par ailleurs, le CES propose de profiter de ce temps de répit pour définir et mettre en place des structures et

des régimes harmonisés permettant d'assurer à moyen et à long terme le financement d'un niveau de prestations supportable pour l'économie nationale. Cet exercice devrait également comporter un réexamen des sources de financement des différentes branches de la sécurité sociale (assurance-pension, assurance-maladie, allocations familiales, solidarité nationale, etc.) à la lumière de considérations opposées parfois mais guidées par le souci de l'efficacité économique ainsi que d'une politique de redistribution des revenus plus équitable et tenant mieux compte de la finalité des différentes prestations.

- Quant aux subventions aux entreprises et aux ménages, leur attribution devrait être marquée par une plus grande sélectivité dans les dépenses.

Cette modulation sélective des subventions est à rapprocher des mesures d'allègement fiscal opérées. La mise en place d'un environnement fiscal plus propice au développement des activités et aux initiatives privées rend dès à présent superfétatoire une partie des interventions directes de l'Etat dans la gestion de l'économie privée.

L'encouragement des investissements privés est à opérer à travers un environnement fiscal approprié plutôt que par des subventions généralisées. Ces dernières devraient être concentrées aux aides de premier établissement, à la création d'activités et/ou d'emplois nouveaux ainsi qu'à la poursuite d'objectifs sectoriels (recherche-développement, énergie, environnement) et régionaux bien précis.

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

- Au sujet des dépenses d'investissement public, et après avoir rappelé que la dépense n'est justifiée que dans la mesure où elle crée une plus-value économique et sociale pour le pays, le CES propose notamment:
 - l'établissement dans les meilleurs délais et, de toute façon, avant la finalisation du projet de budget pour 1993, d'une programmation pluriannuelle des investissements de l'Etat. Ce programme devra assurer la continuité de la politique d'investissement au niveau actuellement atteint et arrêter les domaines prioritaires parmi lesquels le CES voudrait citer:
 - les investissements visant à améliorer directement la productivité des activités économiques, à savoir les zones industrielles, commerciales et artisanales, les routes, les télécommunications, les infrastructures en énergie;
 - les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue;

- • les investissements à caractère social qui répondent aux nécessités de l'évolution démographique et notamment la construction de maisons de gériatrie et l'adaptation sélective de l'infrastructure hospitalière dans le respect d'une planification adéquate à l'échelle nationale;
 - • la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location;
 - • les investissements en matière d'environnement.
 - la réalisation obligatoire dans un délai imparti d'une étude utilité-coût au sens large pour tout projet d'investissement dépassant un coût donné. La réflexion en termes d'utilité-coût combinée à la définition de domaines prioritaires permettrait de reporter, voire d'abandonner des projets de prestige dont la rentabilité pour la collectivité nationale est loin d'être démontrée,
 - une meilleure coordination entre les différents niveaux administratifs (Etat, communes, secteur para-étatique),
 - la mise sur pied d'une comptabilité patrimoniale pouvant servir d'instrument de gestion des actifs, immobiliers notamment, de l'Etat et des communes.
- En guise de conclusion à ces orientations, le CES aimerait retenir qu'une stabilisation, voire une réduction sélective des dépenses publiques par rapport au produit intérieur brut lui semble possible sans que pour autant le financement à moyen terme des besoins collectifs s'en trouve remis en cause.

233. Les principaux axes de développement du côté des recettes

- La structure des recettes publiques continue à être marquée au Luxembourg par:
- une nette prédominance des impôts directs;
 - des impôts indirects qui se rapprochent de la moyenne internationale;
 - des cotisations sociales relativement faibles.

Si la réforme fiscale de 1990 et le rapprochement des fiscalités indirectes dans la Communauté auront comme résultante un glissement certain des impôts directs vers les impôts indirects, il n'en reste pas moins que du fait notamment de la bonne conjoncture de l'économie nationale on n'assistera pas à un bouleversement de la structure du prélèvement obligatoire.

- En matière d'impôts directs et tout en renvoyant aux propositions concrètes figurant au chapitre II 3.2.1 ci-avant, le CES aimerait insister dans le présent contexte des contraintes de finances publiques sur deux objectifs dont la réalisation est considérée comme étant prioritaire, à savoir l'élargissement de la base d'imposition en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques et le recensement et l'imposition effectifs du capital.

- Pour ce qui est de l'élargissement de la base d'imposition, le CES voudrait rappeler que dans son avis du 18 juillet 1989 il avait proposé une réforme fiscale globale comportant à la fois un allègement des taux d'imposition et un élargissement de la base d'imposition. Si l'allègement des taux s'est traduit dans les faits, l'élargissement de la base n'est guère perceptible.

Sans vouloir revenir sur les considérations d'équité, d'efficacité et de transparence qui peuvent être avancées à cet égard, le CES tient cependant à ce que cette partie de ses propositions soit mieux prise en considération. L'occasion se présentera sous peu et le CES entend d'ores et déjà inviter le Gouvernement à profiter de l'échéance du 31 décembre 1992 pour revoir toute ou partie des dépenses fiscales visant à promouvoir l'épargne sous ses différentes formes dans le sens précédemment esquissé par le CES.

Au sujet de la législation relative aux certificats d'investissements audiovisuels et de capital-risque, le CES ne peut qu'appuyer le Gouvernement lorsqu'il propose, dans le cadre de la prorogation des lois, de rendre à l'avenir impossible la possibilité de transférer l'avantage fiscal d'une collectivité vers une personne physique.

La législation promouvant l'épargne mobilière, dite loi Rau, viendra également à terme. Si le CES se prononce pour une reconduction d'une incitation fiscale visant cet objectif conformément à l'approche esquissée par lui dans son avis du 18 juillet 1989 sur la réforme globale de la fiscalité, il le fait cependant sous réserve des deux modifications de fond:

- les possibilités d'abus que permet la législation actuelle, et notamment la détention du titre pendant une période extrêmement courte seulement en fin d'année fiscale ou la création de sociétés à responsabilité limitée constituées dans l'unique but de faire profiter ses actionnaires de l'abattement fiscal, devront être écartées;
- compte tenu des contraintes communautaires et de leur impact sur l'efficacité économique et sur le coût pour la collectivité, le CES donne à considérer si la formule actuelle de la prise de participation directe dans une entreprise privée ne gagnerait pas à être remplacée par l'introduction d'un intermédiaire de droit public, telle que la SNCI, dont l'objet social est justement de participer au développement économique.
- Sans vouloir approfondir dans cet avis les problèmes inhérents à la multiple imposition du capital des entreprises, le CES rappelle que pour lui une imposition effective du capital et des revenus engendrés dans le chef des particuliers constitue une condition sine qua non pour la réalisation de l'objectif de justice distributive. Etant donné que la réforme fiscale s'est essentiellement limitée aux problèmes d'imposition du revenu, le CES s'attend toutefois à ce que la concrétisation partielle de cet objectif trouve une application adéquate dans le cadre de l'imposition des plus-values immobilières.
- Finalement, le Gouvernement devrait prendre les mesures nécessaires pour combattre plus efficacement la fraude et l'évasion fiscales.

– Au titre des impôts indirects et tout en renvoyant au chapitre II 3.2.2. y relatif, le CES aimerait retenir l'approche ci-après:

- En matière de TVA, les taux qui seront en vigueur au 1er janvier 1993 de même que la structure de ces taux et le classement des biens et services ne devraient plus être modifiés dans le sens d'un alourdissement supplémentaire. Le CES insiste notamment sur l'indispensable maintien à terme des taux réduit et super-réduit (6 et 3%), ceci pour des raisons de politique de redistribution des revenus.
- Si l'approche du CES s'oppose ainsi à tout relèvement supplémentaire de l'impôt indirect à caractère général que constitue la TVA, elle n'exclut cependant point une augmentation de certaines taxes spécifiques prélevées sur un ensemble bien délimité de produits et de services. Des considérations de politique de protection de l'environnement, d'énergie, de transports ou de santé peuvent plaider pour un relèvement d'accises, relèvement auquel les consommateurs de bon nombre de produits peuvent la plupart du temps échapper en adaptant leurs habitudes de vie et leur structure de consommation.

Aussi le CES ne s'opposerait-il pas à un relèvement ultérieur des droits d'accises dans le cas où un tel relèvement s'avérerait nécessaire, à condition évidemment que cette politique soit conforme aux orientations décrites au présent chapitre et qu'un tel relèvement permette de maintenir un différentiel de prix (toutes taxes comprises) suffisant par rapport aux prix pratiqués dans les trois pays limitrophes.

- Concernant les cotisations sociales, il y a lieu de relever que leur niveau relativement faible représente un avantage comparatif du point de vue de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Le fait est que les taux de cotisation n'ont plus été relevés depuis un certain temps déjà, voire qu'ils ont même diminué pour certains, et qu'une partie de plus en plus faible des dépenses de la sécurité sociale se trouve être financée au moyen de ces cotisations. L'exercice de réexamen des sources de financement des différentes branches de la sécurité sociale - exercice que le CES demande d'entamer - devrait faire ressortir les évolutions ultérieures en la matière.
- Ces quelques axes de développement du côté des recettes devraient permettre de dégager des ressources publiques supplémentaires et de participer de la sorte au rééquilibrage des finances de l'Etat. Au-delà, l'attraction d'activités économiques nouvelles et l'extension d'activités existantes suite à la réforme fiscale devraient progressivement avoir pour effet d'augmenter la masse imposable et agir de la sorte dans le même sens.

IV

LES THEMES SPECIFIQUES D'ACTUALITE

IV LES THEMES SPECIFIQUES D'ACTUALITE

1. LA POLITIQUE FAMILIALE

Dans son avis annuel de 1988 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le CES avait précisé ses vues concernant l'orientation générale de la politique familiale au Luxembourg. Il avait mis l'accent notamment sur le fait que la politique familiale doit tenir compte des évolutions sociologiques au niveau du rôle de la famille au cours des décennies passées. Elle ne doit pas se limiter à la multiplication de diverses aides financières à la famille, mais viser l'environnement familial dans son ensemble notamment par une amélioration du cadre de vie des familles au niveau du logement, de l'organisation scolaire, des loisirs, du droit de travail et de la création des infrastructures indispensables.

En ce qui concerne le champ particulier des prestations familiales, le CES avait insisté sur le fait que l'objectif primordial de ces prestations était celui de compenser les charges supplémentaires résultant pour les familles de la présence d'enfants au foyer; en d'autres termes, les prestations familiales devraient contribuer à réduire la dégradation du niveau de vie des familles induite par la présence d'enfants. L'accent avait donc été mis sur le rôle des prestations familiales en tant qu'instrument de la politique sociale devant répondre au critère de la sélectivité. En revanche, le CES ne s'était pas prononcé pour considérer les prestations familiales comme un outil d'une politique nataliste qui serait conduite sans aucune prise en considération du niveau de vie des bénéficiaires. D'ailleurs le CES voudrait mettre en garde contre des velléités d'une politique de prestations pouvant faire apparaître les enfants comme une source potentielle de revenus.

Dans ce même avis de 1988, le Conseil Economique et Social avait demandé la mise en oeuvre d'une étude portant sur l'imposition des familles en tenant compte des allocations familiales allouées. Une telle étude vient d'être réalisée par le professeur Gérard Calot, Directeur de l'Institut National d'Etudes Démographiques sous le titre: Le système des prélèvements obligatoires au Grand-Duché de Luxembourg.

En raison de l'actualité de cette étude notamment par rapport à la récente réforme fiscale et par rapport aux diverses revendications concernant des mesures d'accompagnement aux réformes réalisées, le CES voudrait profiter de l'occasion pour aborder plus en détail cette étude dans le présent avis annuel.

Toutefois, il voudrait rappeler qu'une politique familiale ne saurait se limiter uniquement à des aspects pécuniers.

11. L'analyse du système de prélèvements obligatoires au Luxembourg

Dans son rapport, le professeur Calot présente une méthode d'analyse d'un système global de prélèvements, notamment en relation avec la composition des ménages et

des revenus disponibles. Il a appliqué ensuite cette méthode d'analyse au système de prélèvement luxembourgeois tel qu'il existait avant la réforme fiscale (année 1989) et au système résultant de la réforme fiscale.

Sans vouloir prétendre à résumer d'une manière fidèle cette méthode d'analyse très fine et très nuancée, le CES voudrait cependant rappeler les composantes qui lui semblent essentielles.

L'étude prend en compte pour différentes catégories de ménages, (réparties suivant le statut socio-professionnel, l'état matrimonial, le nombre d'enfants) le prélèvement obligatoire brut (cotisations sociales, impôts directs, impôts indirects) et les prestations allouées (prestations familiales, complément au revenu minimum garanti) pour déterminer le prélèvement global net. Elle part du principe que ce prélèvement global net - mais pas nécessairement chaque prélèvement individuel - devrait satisfaire aux règles de cohérence résultant des notions de capacité contributive et de progressivité.

La capacité contributive d'un ménage est définie par l'aptitude qu'ont les adultes de ce ménage (et non les enfants) de participer par l'intermédiaire du prélèvement global au financement des dépenses collectives. De deux ménages de même composition mais de ressources différentes, celui qui a les ressources les plus élevées a la capacité contributive la plus grande et est donc passible d'un prélèvement plus élevé. La progressivité signifie que non seulement le prélèvement absolu soit plus élevé mais que le taux de prélèvement par rapport aux ressources initiales soit plus élevé. Pour comparer la capacité contributive de deux ménages de composition différente et de ressources différentes, il faut introduire la notion de niveau de vie et disposer d'une méthode de calcul du niveau de vie d'un ménage en fonction des ressources disponibles et en fonction de la composition du ménage. Ainsi, deux ménages de composition différente et de ressources différentes ont la même capacité contributive par adulte si, après prélèvement, les ressources disponibles (différentes) des deux ménages leur confèrent le même niveau de vie.

Pour évaluer les systèmes de prélèvement, Calot introduit plusieurs systèmes repères qui permettent de baliser le champ des systèmes de prélèvement possibles dont nous retiendront les deux principaux:

- Le système de la STRICTE EQUITE FAMILIALE (SEF). Si deux ménages de composition différente ont, après prélèvement, le même niveau de vie, les prélèvements opérés sur chacun des ménages sont identiques en valeur absolue par adulte. Ce système peut être considéré comme absolument neutre par rapport au nombre d'enfants du ménage, dans la mesure où il tient compte de la charge que représentent les enfants à leur juste valeur. Un système de prélèvement qui n'arrive pas au niveau de la stricte équité familiale, c'est-à-dire un système qui impose au ménage avec enfants un prélèvement par adulte supérieur à celui d'un ménage sans enfants qui a même niveau de vie, opère en fait un prélèvement sur les enfants et pénalise ainsi les ménages avec enfants. En revanche, un système de prélèvement qui dépasse le niveau SEF et qui opère donc sur le ménage avec enfants un prélèvement par adulte plus

faible que pour le ménage sans enfants de même niveau de vie, fournit en fait une certaine aide à la famille en raison des enfants. On peut donc considérer que le système SEF constitue le niveau zéro pour cent d'aide à la famille.

- Le système de la PARITE FAMILIALE DES NIVEAUX DE VIE (PFNV). Deux ménages de même noyau adulte à ressources initiales identiques mais à nombres d'enfants différents ont, après prélèvement, le même niveau de vie. A ressources initiales données, le nombre d'enfants n'exerce aucune influence sur le niveau de vie des ménages. La charge que représentent les enfants est intégralement compensée par le système de prélèvement. Le système de la parité familiale des niveaux de vie correspond donc en fait au niveau cent pour cent d'aide à la famille.

Si dans le système PFNV, il n'existe plus de dégradation du niveau de vie induite par la présence d'enfants, tels n'est pas le cas dans le système SEF. En effet, dans ce système et pour des ressources initiales identiques, la présence d'enfants a pour effet de réduire le niveau de vie du ménage avec enfants par rapport à celui du ménage sans enfants. Toutefois, le prélèvement par adulte ne sera pas supérieur à celui d'un autre ménage sans enfants qui dispose du même niveau de vie plus faible auquel a abouti le ménage avec enfants.

D'après Calot, un système de prélèvement, pour être équitable, devrait atteindre au minimum le système de la stricte équité familiale. Si on se place dans une perspective exclusivement sociale, le système de la stricte équité familiale serait suffisant pour les ménages dont le niveau de vie serait supérieur à un certain seuil (aucune aide à la famille); en revanche les ménages dont le niveau de vie serait inférieur à ce seuil, pourraient bénéficier par l'intermédiaire du système de prélèvement d'une aide véritable qui aurait pour effet de relever leur niveau de vie sans cependant dépasser celui garanti par le système de la parité familiale des niveaux de vie.

De son analyse du système de prélèvement en vigueur avant la réforme fiscale ressortent certaines incohérences au niveau de la définition du revenu minimum garanti, notamment en relation avec la régression du revenu disponible lorsque les ressources initiales augmentent et en relation avec la prise en compte insuffisante du couple marié par rapport à l'adulte non marié. Ces incohérences subsistent après la réforme fiscale. De même apparaissent les avantages exorbitants dont bénéficiait la cohabitation par rapport au mariage en cas de présence d'enfants, surtout pour les salaires moyens ou élevés. Finalement, il ressort qu'avant la réforme fiscale, la stricte équité familiale n'était pas assurée pour les niveaux de vie moyennement élevés ou élevés sauf pour les adultes non mariés.

La réforme fiscale entrée en vigueur en 1991 a entraîné un allègement général de l'impôt sur le revenu, sauf pour les adultes non mariés titulaires de salaires élevés et ayant un ou plusieurs enfants à charge et, naturellement, pour les ménages qui étaient déjà exonérés d'impôt en raison de la modicité de leurs revenus.

Cependant, l'effet principal de la réforme s'est traduit par une augmentation relative du niveau de vie - et don *cà fortiori* par une augmentation absolue - croissante avec les ressources initiales. De même pour les revenus élevés, l'augmentation relative du niveau de vie est croissant avec le nombre d'enfants alors que pour les revenus plus modestes, l'amélioration du niveau de vie est décroissante en fonction du nombre d'enfants. Il en résulte que pour les ménages avec enfants dont les revenus se situent au-dessus des seuils d'intervention du revenu minimum garanti et en-dessous d'un niveau fluctuant entre 100.000 et 150.000 francs suivant la composition du ménage, la dégradation du niveau de vie par rapport aux ménages homologues sans enfants a été renforcée, salors que celle des ménages à revenus élevés a été réduite. En outre, il apparaît que cette dégradation du niveau de vie atteint des niveaux nettement plus élevés pour les ménages à revenus modestes ou moyens que pour les ménages à revenus élevés.

Si, en général, le système de prélèvement obligatoire luxembourgeois après la réforme fiscale de 1991 se situe entre celui de la stricte équité familiale et celui de la parité familiale des niveaux de vie jusqu'à des niveaux de revenus assez élevés, force est de constater que ce système ne satisfait pas à une certaine progression de la dégradation du niveau de vie en fonction du revenu.

12. Les recommandations du Conseil Economique et Social

En premier lieu, le CES voudrait saluer l'originalité de la méthode d'analyse employée qui a le mérite de fournir des définitions précises permettant de mesurer l'équité de la politique des prélèvements pour les ménages avec enfants par rapport aux ménages sans enfants. Le débat pourra désormais dépasser le stade de la simple appréciation qualitative pour aborder celui des aspects quantitatifs.

Le CES peut faire siennes les conclusions générales qui résultent de cette méthode d'analyse à savoir:

- Pour apprécier l'équité des prélèvements par rapport à la situation familiale des ménages, il y a lieu de prendre en compte le prélèvement global net dans son ensemble et de ne pas se limiter à des prélèvements isolés ou à des prestations isolées. Cependant il est d'avis que l'appréciation du système de prélèvement devrait également prendre en compte les multiples aides, subventions ou dépenses fiscales accordées en fonction du niveau de revenu et en fonction du nombre d'enfants. Ces aides, subventions ou dépenses fiscales peuvent atteindre des montants appréciables, de sorte que des distorsions considérables peuvent se produire. L'analyse serait à compléter dans ce sens.
- Pour définir les systèmes de la stricte équité familiale et de la parité familiale des niveaux de vie, il est indispensable de disposer d'une méthode de calcul du niveau de vie en fonction des ressources disponibles et du nombre d'enfants correspondant à la réalité luxembourgeoise. En conséquence, il est indispensable d'effectuer des études permettant d'évaluer correctement le coût de la fratrie.

- L'objectif à atteindre consiste à façonner le système de prélèvement de sorte qu'il se situe pour tous les niveaux de vie entre le système SEF et le système PFNV. Dans la mesure où l'existence du revenu minimum garanti définit un niveau de vie minimum, le système de la parité familiale des niveaux de vie devra nécessairement être réalisé en bas de l'échelle des revenus. A défaut de cette contrainte, l'arrivée d'un enfant supplémentaire dans un ménage disposant du niveau de vie minimum conduirait à une dégradation du niveau de vie au-dessous de ce minimum. En ce qui concerne les revenus élevés, le système de la stricte équité familiale devrait être suffisant, la collectivité nationale ne devant pas nécessairement apporter une aide supplémentaire à cette catégorie de ménages. Entre le système de la parité familiale des niveaux de vie et le système de la stricte équité familiale, le passage devrait se réaliser continûment par une dégradation du niveau de vie croissante avec le revenu. Le CES est bien conscient que le système de prélèvement, esquissé ci-avant, constitue un objectif qui ne pourra pas être réalisé en une seule étape.

Toutefois, il estime que les mesures prises au niveau des prélèvements isolés ou des prestations individuelles doivent à chaque fois s'inscrire dans ce contexte global en vue de se rapprocher davantage de l'objectif à atteindre.

- En fonction des résultats de l'analyse relatifs aux effets de la réforme fiscale et sous réserve de la prise en compte des aides en matière de logement, le CES estime qu'il est urgent que des éléments correcteurs soient apportés à la structure actuelle du prélèvement, notamment en vue de réduire la dégradation excessive du niveau de vie des ménages avec enfants à revenus modestes ou moyens. Comme, d'une part, ces éléments correcteurs doivent être appliqués avec sélectivité en fonction des catégories de revenus visées et comme, d'autre part, il serait inopportun de lier le calcul des allocations familiales à des conditions de revenus, le CES propose de relever uniformément les allocations familiales et de réduire en contrepartie le plafond de la bonification d'impôt pour enfant ainsi que le supplément pour enfants dans le revenu minimum garanti. Cette façon de procéder ne modifierait pas la situation des ménages à revenus élevés ni celles des bénéficiaires du RMG qui actuellement bénéficient déjà de la parité familiale du niveau de vie. En revanche, elle permettrait de réduire la dégradation du niveau de vie des ménages visés.

Une telle réforme se traduit, d'une part, par des dépenses supplémentaires à charge de la Caisse nationale des prestations familiales et, d'autre part, par des recettes fiscales supplémentaires. Ce déplacement partiel de la charge vers la Caisse nationale des prestations familiales devra évidemment être neutralisé par une adaptation du système de financement de la caisse et notamment de la répartition entre cotisation et contributions publiques.

Au-delà de cette mesure générale pour corriger notre système de prélèvement actuel, le CES n'est pas d'avis de continuer à multiplier les diverses prestations familiales ponctuelles ou à relever arbitrairement les montants desdites prestations sans que ces actions ne correspondent à des finalités précises justifiables dans le contexte d'une politique familiale cohérente. Aussi s'interroge-t-il si la politique familiale ne devrait pas s'orienter davantage vers une politique de financement des infrastructures nécessaires à l'amélioration du cadre de vie des ménages.

2. LA SANTE ET LA SECURITE AU TRAVAIL

La Communauté Européenne a proclamé l'année 1992 année européenne pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail.

Afin que cette proclamation ne reste pas au stade d'une simple déclaration solennelle, purement symbolique et sans résultats tangibles, le CES voudrait profiter de l'occasion de son avis annuel pour insister sur deux volets essentiels, étroitement liés il est vrai, que sont la médecine du travail, ainsi que la sécurité et l'environnement du travail.

Il s'agit là de domaines qui ne sont pas encore réglementés au Luxembourg, ou alors dont la réglementation accuse une obsolescence certaine et où les récentes évolutions, tant au niveau communautaire qu'au niveau du Bureau International du Travail, impliquent la nécessité d'agir.

Si le progrès technique a contribué à améliorer le cadre matériel du travail, il n'empêche que les processus de production, souvent cadencés, l'emploi et la manutention de substances chimiques, ionisantes, toxiques, cancérigènes ou explosives, l'utilisation de nouvelles technologies exigeant une concentration permanente, sont autant de facteurs qui engendrent des risques d'accidents et qui peuvent constituer des sources de maladies physiques et psychiques.

Or, un milieu de travail sûr et salubre est un facteur essentiel du bien être des salariés et de la prospérité des entreprises. Le CES estime que les employeurs ont une responsabilité légale et morale quant à la protection de la santé et de la sécurité de leurs salariés sur le lieu du travail. C'est pourquoi la gestion de ce domaine - qui rentre dans celui, plus vaste, de la gestion des ressources humaines - implique un effort aussi grand et une attention aussi étroite que la gestion des fonctions plus classiques de l'entreprise.

D'un autre côté, les salariés ont une responsabilité propre en la matière, tant par rapport à leur santé que par rapport à celle des autres. Ils doivent être mis en mesure d'assumer cette responsabilité par une formation et une information adéquates.

Le CES croit fermement que la sauvegarde d'un milieu de travail sûr et salubre exige une participation et une consultation régulière entre employeurs et salariés à tous les échelons.

21. La médecine du travail

- Un moyen pour s'assurer d'un milieu de travail sûr et salubre consiste dans la mise en place de services de santé et de prévention sanitaire au travail. Rappelons que le Luxembourg est le seul pays de la CE avec l'Irlande qui ne dispose pas d'une législation spécifique réglant la médecine du travail.

Le 7 juin 1985, le Bureau International du Travail a adopté, avec l'accord unanime des partenaires sociaux et du Gouvernement luxembourgeois, la convention no. 161 et la recommandation no. 171 concernant les services de santé au travail.

- Le 1er février 1988, le Ministre de la Sécurité sociale a déposé à la Chambre des Députés un projet de loi organisant les services de santé et de prévention au travail. Entre-temps, ce projet a été soumis à divers amendements, dont les derniers datent de mars 1992. Vu cette brève échéance, le CES s'est abstenu d'analyser de façon détaillée le projet en question et s'est limité à en examiner certains principes fondamentaux.

Tout en poursuivant l'objectif

" d'assurer la protection de la santé des travailleurs sur les lieux de travail par l'organisation de la surveillance médicale et de la prévention des accidents et de maladies professionnelles",

le projet de loi envisage la création de services de santé au travail à trois niveaux, à savoir:

- à l'intérieur des entreprises;
- au plan inter-entreprises;
- auprès d'un service national de santé au travail.

- Le CES souscrit à l'objectif du projet de loi dans la mesure où il vise à améliorer, par une action essentiellement préventive, la protection de la santé des travailleurs. Il estime que la médecine du travail doit se baser sur des principes et objectifs cohérents, doit être suffisamment équipée tant en personnel qu'en matériel et, de surcroît, doit définir clairement les priorités de son action. Ces priorités devraient s'inscrire dans une politique des relations humaines, un des piliers clé d'une société de travail moderne.

Dans ce contexte, le CES s'étonne de la mise à l'écart des salariés du secteur public par les auteurs du projet de loi. Cette exclusion est contraire aux principes retenus par la convention 161 du Bureau International du Travail ainsi qu'à la directive 89/391 CEE du Conseil du 12 juin 1989. De surcroît, cette mise à l'écart est incompréhensible parce que les risques encourus par les salariés du secteur public sont de même nature que dans le secteur privé.

- D'après le projet de loi, la coordination et le contrôle des services de santé, en ce qui concerne leur organisation et leur fonctionnement, incomberait à une division de la santé au travail à créer au niveau du Ministère de la Santé publique.

Le CES estime, par contre, que les fonctions de contrôle et de coordination du fonctionnement et de l'organisation de la médecine du travail devraient être transférées à la nouvelle institution autonome prévue par le projet de loi et qui pourrait bénéficier de l'appui technique des services administratifs généraux de l'Office des Assurances Sociales.

Cette nouvelle institution autonome serait gérée paritairement par les représentants des employeurs et des salariés et, en dehors du contrôle et de la coordination du fonctionnement des différents services de médecine du travail, serait chargée d'organiser la médecine du travail pour les entreprises qui ne peuvent ni organiser ces services elles-mêmes, ni adhérer à un service interentreprise.

- En ce qui concerne l'organisation tant au niveau exécutif qu'au niveau du contrôle et de la coordination des services de santé au travail, le Groupe patronal estime que sur le plan exécutif, le tryptique prévu par le projet de loi est satisfaisant, dans la mesure où il répond au principe de subsidiarité en réglant les problèmes au niveau le plus approprié. En ce qui concerne l'organisation proprement dite, le Groupe patronal estime que l'Association d'Assurance contre les Accidents est prédestinée à assumer cette tâche. Cette organisation pourrait utilement fonctionner comme 3^{ème} section de l'AAI et être gérée paritairement par les représentants des employeurs et des salariés. De plus cette approche pragmatique est une des conséquences logiques d'efforts de rationalisation demandés par la majorité du CES en matière des organismes de l'assurance sociale.
- Le Groupe salarial, par contre, estime qu'un tel triptyque rendra très difficile, dans un pays à proportion très forte de petites et même de très petites entreprises, d'atteindre les objectifs définis par le Bureau International du Travail. Seulement un centre national de santé, centralisant également l'exécution de la médecine du travail, géré sur la base paritaire et financièrement autonome, pourra y arriver.
- Quant au financement de la médecine du travail, le CES estime qu'il devrait être pris en charge par le budget de l'Etat, des cotisations déterminées par référence aux revenus professionnels déclarés dans le cas de l'assurance accident ou par les entreprises elles-mêmes, ceci suivant les instruments finalement mis en place.
- En ce qui concerne l'utilité d'un recours éventuel à la médecine libérale, expressément exclue par les auteurs du projet de loi, le CES tient surtout à souligner que la médecine du travail est une spécialité qui exige une formation spécifique, l'approche du médecin du travail étant par nature différente de celle du médecin classique. Etroitement liée à la vie des entreprises, la médecine du travail doit être multidisciplinaire et en grande partie désolidarisée d'une activité cloisonnée et axée sur des seuls examens de santé. En plus, elle doit pouvoir s'exercer en toute indépendance technique et morale.

Par ailleurs, le Groupe salarial insiste sur l'indépendance financière de la médecine du travail par rapport à l'entreprise; indépendance qui seule autorise le médecin de travail à exercer ses fonctions en toute liberté.

Si le CES reconnaît donc l'impérieuse nécessité d'une formation spécifique en médecine du travail, il rend attentif au fait qu'il sera difficile de pouvoir disposer, dans les délais imposés par le projet de loi, de médecins en nombre suffisant répondant aux critères définis.

A cet égard, l'article 29 du projet de loi amendé stipule, à titre transitoire pendant une période maximale de cinq ans, que les services de santé au travail pourront avoir recours à des médecins ne remplissant pas les conditions de formation prévues et pratiquant également la médecine en milieu libéral, tant que le nombre de médecins de travail qualifiés ne sera pas suffisant.

Si le Groupe patronal se rallie sans restriction aucune à cette disposition, le Groupe salarial s'oppose néanmoins au recours à la médecine libérale, même pendant la période transitoire.

Dans le même ordre d'idées, la nouvelle institution autonome de médecine du travail, investie des compétences proposées par le CES, devrait pouvoir, pendant une période transitoire, définir les priorités d'action et veiller à une mise en place progressive du système, au fur et à mesure que les ressources humaines les permettent et que les infrastructures nécessaires se mettent en place. De même, le CES estime que les jeunes candidats médecins devraient être rendus attentifs au sujet des débouchés offerts par cette spécialité par une campagne appropriée.

En ce qui concerne plus spécialement le statut professionnel des médecins de travail occupés par la nouvelle institution autonome de médecine du travail, le CES estime qu'ils devront être engagés sous le statut d'employés privés. Ce statut permettrait une plus grande flexibilité en ce qui concerne l'organisation du service et la rémunération des médecins.

22. La sécurité et l'environnement du travail

- La promotion de la sécurité du milieu de travail est indissociable d'une politique de prévention de la santé des travailleurs. Rappelons que la loi de base concernant la sécurité du travail date déjà de 1924. En 1975, le CES a consacré un avis spécifique au sujet sans que les Gouvernements qui se sont succédé n'y aient donné suite.

En considérant les statistiques de l'assurance-accidents, l'on constate une légère regression du taux relatif du nombre des accidents de travail déclarés depuis 1985, l'évolution du taux des accidents par rapport à 100 ouvriers unité ayant baissé de 14,5 % à 13,5 %. Cette tendance se trouve confirmée par l'évolution du taux moyen de la cotisation à charge des employeurs qui a regressé de 2,07 % en 1985 à 1,77 % en 1990. En valeur absolue, toutefois, le nombre des accidents de travail déclarés a augmenté de 17.349 en 1985 à 21.287 en 1990. Cette augmentation absolue est néanmoins à apprécier compte tenu de la croissance économique accompagnée d'une forte croissance de l'emploi au cours de la période sous revue.

Pour l'exercice 1990, le nombre des accidents déclarés s'est élevé à 21.287, dont 21 cas mortels. Parmi les accidents déclarés, l'on note:

- 18.158 déclarations d'accidents de travail proprement dits (85,4%) dont 17.248 ont été reconnus (87,33%);
- 2.976 déclarations d'accidents de trajet (13,3%) dont 2.496 ont été reconnus (12,64%);
- 153 déclarations de maladies professionnelles (1,3%) dont 6 ont été reconnus (0,03%).

Même, si les statistiques sont donc à analyser avec circonspection, - tant la fréquence que la gravité des accidents ont connu une légère diminution relative - il n'empêche que leurs coûts humains et économiques restent non-négligeables et que ce domaine mérite toute l'attention, tant des partenaires sociaux que du législateur. L'information, la formation et la collaboration entre les acteurs semblent les moyens indiqués pour atteindre des progrès sur ce plan.

- Le CES tient à rappeler dans ce contexte la directive-cadre 89/391 CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail qui devrait être transposée en droit luxembourgeois avant le 1er janvier 1993. En effet, cette directive dépasse le simple cadre de la médecine du travail et traite plus généralement des obligations des employeurs et des travailleurs en matière de sécurité du milieu du travail.

Le CES estime que cette directive, qui consacre le principe de la responsabilité de l'employeur en matière de sécurité et de santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail, s'impose à notre pays. Cette responsabilité de l'employeur ne peut être diminuée ou exclue que pour des faits dus à des circonstances étrangères à l'employeur, anormales et imprévisibles, ou à des événements exceptionnels.

Dans le cadre de ses responsabilités, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures qui s'imposent afin d'évaluer et de combattre les risques à tous les stades de la production et d'adapter le travail à l'homme.

L'employeur doit donc agir au stade de la prévention des risques de sécurité par la mise en place de services de protection et de prévention, il doit organiser les premiers secours et les mesures d'urgence. Dans ce même contexte, il doit veiller à ce que les travailleurs reçoivent une information et une formation adéquates. Il incombera aux Etats membres de définir, compte tenu de la nature des activités et de la taille de l'entreprise, l'étendue du financement par l'employeur des charges découlant de l'exercice de ses responsabilités.

Conformément à la directive 89/391 CEE, l'information des travailleurs et de leurs représentants devrait notamment porter sur:

- les risques pour la sécurité et la santé concernant tant l'entreprise en général que chaque type de poste de travail en particulier;
- les mesures prises pour parer aux cas d'urgence ainsi que les instructions à suivre y relatives.

Dans ce contexte, l'employeur doit permettre aux représentants des travailleurs ayant une formation spécifique en la matière, d'avoir accès à l'évaluation des risques et aux mesures de protection prises en faveur des groupes de travailleurs à risques particuliers.

La consultation et la participation des travailleurs devraient porter sur:

- toutes les modifications dans la vie de l'entreprise pouvant entraîner des effets substantiels sur la sécurité et la santé;
- la désignation des travailleurs responsables des activités de prévention et de protection et, si cela s'avérait nécessaire, le recours à des spécialistes extérieurs à l'entreprise;
- la conception et l'organisation de la formation continue en matière de sécurité;
- le droit d'avis sur les constats établis par l'Inspection du Travail et des Mines.

Finalement, en matière de formation, l'employeur devrait garantir à chaque travailleur une formation "suffisante et adéquate à la sécurité et à la santé, notamment sous forme d'informations et d'instructions" et ce au moment:

- de son engagement;
- d'une mutation ou d'un changement de fonction;
- de l'introduction d'un nouveau processus de production;
- d'un changement d'équipements;
- de l'introduction de nouvelles technologies.

L'obligation de formation incombant à l'employeur devrait s'étendre aux salariés d'entreprises sous-traitantes et aux travailleurs extérieurs à l'entreprise, mais qui participent au travail de cette dernière.

La responsabilité de l'employeur ne dégage cependant pas le salarié de ses propres responsabilités dans ce domaine. Plus particulièrement, la directive stipule

" qu'il doit prendre soin, selon ses possibilités, de sa sécurité et de sa santé ainsi que de celles des autres personnes concernées du fait de ses actes ou de ses omissions au travail, conformément à sa formation et aux instructions de son employeur."

D'une façon générale, le CES estime que tous les problèmes liés à la sécurité et à la santé au travail doivent être résolus en étroite collaboration avec les travailleurs et impliquent une consultation et une participation à tous les niveaux.

Dans ce contexte de la sécurité au travail, le CES tient aussi à rappeler son avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays en 1991 où il avait remarqué que les représentants des travailleurs pourraient avoir besoin de l'appui technique d'un service spécialisé en matière de sécurité au travail, dans le cadre de l'accomplis

sement des missions leurs conférées par la loi. Si de tels services existent dans les grandes entreprises et au niveau des chambres professionnelles patronales, tel n'est pas le cas au niveau de l'information des salariés.

Le CES avait plaidé plus précisément pour l'institution d'un

" appui technique assuré par des conseillers en matière de sécurité au travail et de protection de l'environnement dont le financement pourrait être à charge de l'Etat."

La mission principale conférée aux services chargés de l'appui technique devrait résider en ordre principal dans le conseil, l'information et la formation des employeurs et des salariés, sur les questions techniques liées à la sécurité au travail et à la protection de l'environnement physique dans les entreprises.

- Un autre domaine qui touche de près la sécurité au travail est celui de l'harmonisation technique et de la normalisation au niveau européen. Le livre blanc de la Commission de juin 1985 a confié aux organismes de normalisation industrielle la compétence de déterminer les spécifications techniques auxquelles doivent répondre les équipements de production. Le CES prend acte que le Gouvernement entend à mettre en place le cadre juridique approprié en matière de normalisation, d'accréditation et de certification touchant à ce sujet.

Ces spécifications, sans perdre de vue les contraintes imposées par la nécessité du maintien de la compétitivité des entreprises, doivent néanmoins observer prioritairement les critères établis pour la sauvegarde de la santé et de la sécurité des travailleurs. L'intervention directe des partenaires sociaux est donc souhaitable dès le niveau de la planification des travaux de normalisation pour éviter que le principe de la libre circulation des marchandises n'entre en contradiction, voire en opposition, avec le souci constant d'amélioration des conditions de sécurité au travail.

Le CES est conscient du fait qu'il sera impossible à notre pays d'établir des spécifications purement nationales. Aussi, soutiendra-t-il tous les efforts qu'entreprendrait le Gouvernement pour faire aboutir les directives européennes à un standard élevé qui offre un haut niveau de protection pour les travailleurs. Le CES estime que les efforts du Gouvernement devraient viser à enrayer la tendance actuelle au niveau communautaire qui est d'établir des normes minimales répondant au plus petit dénominateur commun. Le législateur européen devrait au contraire viser à atteindre les standards des pays les plus développés.

Entre-temps, la législation luxembourgeoise, à mettre en place avant 1993, devrait d'ores et déjà respecter eu égard à la spécificité de l'économie luxembourgeoise, caractérisée par une grande majorité de petites et moyennes entreprises, les standards en application dans les pays à économie et à environnement social comparables aux nôtres.

Agir sur les plans de la médecine du travail, de la santé et de la sécurité du travail devra constituer le grand défi auquel doivent s'attaquer le Gouvernement et les partenaires sociaux en l'année européenne de la santé et de la sécurité au travail.

V

CONCLUSION

V CONCLUSION

- En guise de conclusion, le CES aimerait rappeler brièvement les thèmes majeurs analysés dans le présent avis.

Ainsi, le CES a saisi l'occasion de l'élaboration de son avis annuel pour développer ses vues par rapport à deux thèmes d'actualité qui sont, d'une part, la politique familiale et, d'autre part, la sécurité et l'environnement au travail.

Au-delà, il a situé son appréciation générale de l'évolution économique, financière et sociale du pays principalement dans le cadre de l'élargissement et de l'approfondissement de certaines compétences communautaires et de leurs répercussions au niveau de notre pays.

- Quant à la politique familiale et sur la base de la méthode d'analyse du professeur CALOT quant à un système global de prélèvements, le CES a esquissé l'objectif à atteindre pour garantir l'équité des prélèvements par rapport à la situation familiale des ménages.

Dans l'attente de la réalisation progressive de cet objectif, le CES propose de relever uniformément les allocations familiales et de réduire, en contrepartie, le plafond de la bonification d'impôt pour enfant ainsi que le supplément pour enfants dans le revenu minimum garanti. Cette façon de procéder ne modifierait pas la situation des ménages à revenus élevés, ni celles des bénéficiaires du RMG, qui, actuellement, bénéficient déjà de la parité familiale du niveau de vie. En revanche, elle permettrait de réduire la dégradation du niveau de vie des ménages visés à revenu modeste ou moyen.

Au-delà de cette mesure générale pour corriger notre système de prélèvement actuel, le CES n'est pas d'avis de continuer à multiplier les diverses prestations familiales ponctuelles ou à relever arbitrairement les montants desdites prestations, sans que ces actions correspondent à des finalités précises, justifiables dans le contexte d'une politique familiale cohérente. Aussi s'interroge-t-il si la politique familiale ne devrait pas s'orienter davantage vers une politique de financement des infrastructures nécessaires à l'amélioration du cadre de vie des ménages.

- En l'année européenne de la santé et de la sécurité au travail, année au cours de laquelle devra s'opérer la transposition, en notre législation nationale, d'un ensemble d'instruments communautaires, le CES croit fermement que la sauvegarde d'un milieu de travail sûr et salubre exige une participation et une consultation régulières entre employeurs et salariés à tous les échelons. Dans ce contexte, le Gouvernement vient de saisir le CES pour avis sur la réforme de l'Inspection du Travail et des Mines ainsi que sur la réforme de l'assurance-accidents.

Dans le présent avis, le CES a mis l'accent sur la mise en place de services de santé et de prévention sanitaire au travail, ainsi que sur la sécurité et l'environnement du travail.

Agir sur les plans de la médecine du travail, de la santé et de la sécurité du travail devra constituer le grand défi auquel doivent s'attaquer le Gouvernement et les partenaires sociaux en l'année européenne de la santé et de la sécurité au travail.

- Quant au traité de l'Union européenne, celui-ci trouve, en principe, l'approbation du CES. Il apprécie notamment les perspectives offertes par le Traité, ceci tant au niveau de la progression vers l'union politique, qu'au niveau de la mise en place d'une Union économique et monétaire.

Le CES ne méconnaît toutefois pas que ces perspectives appellent de tous les Etats membres, y compris du Luxembourg, une politique visant à maintenir les grands équilibres macroéconomiques et à assurer un fonctionnement microéconomique efficace.

- A l'instar de l'ouverture complète du marché intérieur, l'opération UEM aura également tendance à renforcer la concurrence sur les marchés, surtout à travers le rapprochement du coût des matières premières et de l'uniformisation des coûts du capital.

L'objectif d'une meilleure cohésion économique et sociale et les moyens susceptibles d'y être consacrés dans le cadre du paquet Delors II ne manqueront pas d'entraîner une tendance au rapprochement des autres conditions du coût des facteurs de production dans la Communauté.

- Désormais, la dimension sociale fait partie intégrante des finalités de la construction européenne. Le protocole, approuvé par les douze Etats-membres permet, en effet, à onze des Etats-membres, à l'exception du Royaume-Uni, de conclure entre eux un accord pour progresser en matière de politique sociale et mettre en oeuvre la Charte sociale de 1989.

Le CES considère comme positif le rôle dévolu par le nouveau Traité aux partenaires sociaux en matière de dialogue social et d'établissement de relations conventionnelles.

- Si l'économie et les entreprises luxembourgeoises sont outillées pour relever les défis de compétitivité dans un contexte de concurrence renforcée, il n'en reste pas moins qu'à l'avenir les conditions d'environnement opérationnel, tant générales que spécifiques - cadre juridique, fiscal et administratif, infrastructures publiques, structure de services privés, organisation et dialogue social, d'une part, infrastructures économiques et industrielles spécifiques, environnement technologique, formation, d'autre part - auront une importance accrue en matière de capacité et de vitesse d'adaptation structurelle de l'économie.
- Compte tenu des critères de convergence à respecter pour pouvoir participer à l'Union économique et monétaire, il s'agit essentiellement, pour le Luxembourg, de surveiller les performances en matière des prix et en matière budgétaire. Ces critères appellent, plus que par le passé, une politique axée sur les exigences d'une économie

performante, condition sine qua non au respect desdits critères.

Dans ce contexte, le CES rappelle qu'une stabilisation, voire une réduction sélective des dépenses publiques par rapport au produit intérieur brut lui semble possible sans que pour autant le financement à moyen terme des besoins collectifs ne s'en trouve remis en cause.

- Le CES aimerait encourager le Gouvernement à veiller à une application stricte du principe de subsidiarité et de maintenir, dans le cadre des dispositions du Traité, des degrés de liberté suffisants pour lui permettre de poursuivre des politiques nationales.

Par ailleurs, la multiplication des textes législatifs et réglementaires amène le CES à penser qu'il importe d'associer davantage les partenaires sociaux au suivi des dossiers communautaires, ceci tant au plan national, par la création, au sein du CES, d'un Groupe de travail permanent qu'au niveau de la coopération internationale, par une collaboration plus étroite entre les CES nationaux et le CES de la CE.

Au-delà, le CES a approfondi certains aspects de la problématique visée par l'élargissement des compétences communautaires dans le cadre de la nouvelle saisine gouvernementale portant sur les potentialités et les défis de la grande région transfrontalière.

x x x

Résultat du vote:

Membres présents:	20
ont voté pour:	18
ont voté contre:	2
se sont abstenus:	-

Le Secrétaire Général

Jean Moulin

Pour le Président
Le Vice-Président

Romain Bausch