



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/EV.EC.FIN.SOC. (93)

**L'EVOLUTION ECONOMIQUE,
FINANCIERE ET SOCIALE DU PAYS
1993**

AVIS

Luxembourg, le 6 avril 1993

SOMMAIRE

Page:

I	INTRODUCTION	1
II	LA SITUATION ECONOMIQUE	3
1.	L'ENVIRONNEMENT CONJONCTUREL INTERNATIONAL ET NATIONAL	4
	11. Le cadre international	4
	12. Le cadre national	5
2.	L'EVOLUTION DANS LES PRINCIPAUX SECTEURS ECONOMIQUES	8
	21. L'agriculture et la viticulture	8
	211. L'agriculture	8
	212. La viticulture	10
	22. L'industrie	11
	221. La sidérurgie	11
	222. Les autres branches de l'industrie	13
	23. L'artisanat	15
	24. Le commerce	18
	25. Le tourisme	18
	26. Le secteur financier	20
	27. Le secteur de l'assurance	22
	271. La situation en 1992	22
	272. Les perspectives	22
3.	LES MUTATIONS STRUCTURELLES	24
	31. Le point de départ	24
	32. Les mutations intersectorielles	25
	33. Les mutations intrasectorielles	26
	34. L'évolution des structures socio-professionnelles	26
	35. Les accents d'une politique structurelle	27

II

Page:

4. LA COMPETITIVITE DE L'ECONOMIE	28
41. La stimulation des investissements des entreprises	29
42. La recherche et le développement technologique	31
43. L'évolution des rémunérations	32
5. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	34

III LA SITUATION SOCIALE	37
---------------------------------	-----------

1. LE MARCHE DE L'EMPLOI	38
11. L'évolution récente	38
111. L'emploi salarié	38
112. Le chômage	39
113. Conclusions	40
12. La Commission Nationale de l'Emploi	41
13. Les perturbations du marché de l'emploi et les distorsions de concurrence	42
14. Le travail intérimaire et le prêt temporaire de main-d'oeuvre	43
15. La formation professionnelle	44
2. LA SECURITE SOCIALE	46
21. Les comptes globaux de la protection sociale	46
22. L'assurance-pension	49
23. L'assurance-maladie	51
24. Les prestations familiales	53
3. LES RELATIONS ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX	54
31. La législation sur les conventions collectives de travail	54
32. La cogestion	55
4. LE LOGEMENT	56

III

Page:

IV	LA SITUATION FINANCIERE	57
1.	L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES	58
11.	Les bases de départ	58
12.	Le budget pour 1993	60
13.	Le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires	61
131.	Le fonds des routes	62
132.	Le fonds des investissements publics administratifs	63
133.	Le fonds des investissements publics scolaires	64
134.	Le fonds des investissements publics sanitaires et sociaux	64
135.	Le fonds pour la protection de l'environnement	66
136.	Le fonds du rail	66
2.	L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES A MOYEN TERME	66
3.	LE PROBLEME DE LA FRAUDE FISCALE	73
V	LA REVISION DE LA CONSTITUTION	75
1.	LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS	76
2.	LES DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX	77
3.	LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ETAT	77
4.	LE DROIT DE VOTE DES ETRANGERS	78
VI	LA NOUVELLE ENQUETE SUR LES BUDGETS FAMILIAUX	80

I

INTRODUCTION

I INTRODUCTION

En se référant à l'article 2, paragraphe 2 de sa loi modifiée du 21 mars 1966, le CES émet chaque année, au cours du 1er trimestre, un avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays.

- L'appréciation de la situation économique actuelle et des difficultés auxquelles sont confrontés différents secteurs et entreprises constitue la toile de fond de l'avis annuel de 1993. Dans ce contexte, le CES examinera notamment les répercussions afférentes au niveau des finances publiques, de la sécurité sociale et de l'emploi. Il cernera également les modifications intervenues au niveau de nos structures économiques.
- L'échéance des prochaines élections législatives se dessinant à l'horizon 1994, le CES entend saisir l'occasion de l'élaboration du présent avis pour préciser ses vues quant aux grandes orientations par des politiques à mener au cours de la nouvelle législature.

Les politiques futures seraient à orienter d'après les principes suivants:

- au niveau économique: poursuite de la politique industrielle et des politiques, entre autres, structurelles visant à améliorer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise;
- au niveau social: application d'une meilleure sélectivité en matière de politique sociale;
- au niveau des finances publiques: choix ciblé des interventions publiques en fonction de leurs apports respectifs à une revalorisation des atouts de notre vie économique et sociale et à un accroissement de l'efficacité de l'intervention publique.
- Au-delà, le CES a examiné, à la lumière de ses prises de position antérieures, quelques thèmes spécifiques d'actualité, tels la réforme constitutionnelle et l'aménagement du territoire.
- Finalement, sur la base d'une demande spécifique de la part du Premier Ministre, le CES a été également amené à prendre position sur la nouvelle enquête quinquennale en matière de budgets familiaux.

II

LA SITUATION ECONOMIQUE

II LA SITUATION ECONOMIQUE

1. L'ENVIRONNEMENT CONJONCTUREL INTERNATIONAL ET NATIONAL

11. Le cadre international

- L'économie mondiale, en particulier celle de la CE, se trouve dans une phase de ralentissement économique longue. En moyenne, les phases de ralentissement ont duré onze trimestres, avec certaines variations entre les pays, qui peuvent aller de 5 à 20 trimestres. Les reprises plus ou moins vigoureuses se manifestent par la progression des dépenses de consommation et par la constitution de stocks. Actuellement, le rythme de croissance est faible et le raffermissement des dépenses de consommation et d'investissement est très lent à se produire.

Aux USA, les signes encourageants d'une reprise se font remarquer, la croissance du PIB ayant été de 4% au troisième quadrimestre de 1992. Mais la reprise risque d'être lente en raison de l'endettement des ménages, de la capacité excédentaire du parc immobilier commercial et de la faiblesse des marchés d'exportation. De plus et eu égard aux velléités protectionnistes de l'administration américaine, les effets de la reprise sur le reste du monde devraient être réduits. Au Japon, la croissance est estimée à 1,5% en 1992, ce qui constitue un net ralentissement par rapport à l'année 1991 où le taux de croissance atteignait encore 4,5%.

Les prévisions de la Commission de la CE ont été révisées à la baisse. Le taux de croissance, qui s'élevait encore à 1% en 1992, devrait tomber, en 1993, à 0,75%. La croissance de l'emploi sera nulle ou négative en 1993 dans les pays de la CE et le chômage devrait s'aggraver pour atteindre le niveau préoccupant de 11,75%. La croissance a été freinée par des taux d'intérêts réels à court terme élevés, dus notamment à la politique budgétaire et monétaire de la RFA. Dans ce contexte, l'on doit cependant noter que la "Bundesbank" vient de réduire, à deux reprises, ses taux d'intérêts.

- Les prévisions récentes de la Commission des CE et du STATEC amènent le CES - en tenant compte des influences conjoncturelles internationales - à tabler sur une croissance de l'économie luxembourgeoise, en 1993, de l'ordre de 2,0%.

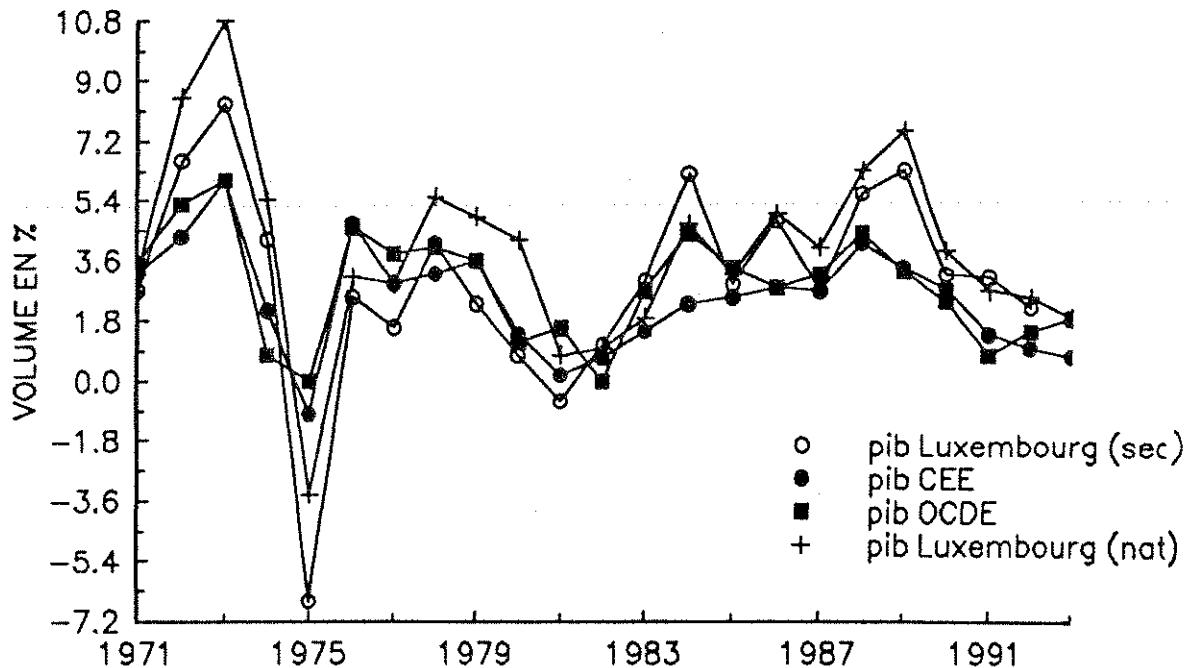
Il faut souligner cependant que dans l'état actuel de la conjoncture, des prévisions émanant d'organisations nationales ou internationales doivent être interprétées avec beaucoup de précautions. En effet, trop d'incertitudes pèsent actuellement encore sur cette amorce de la reprise, sur sa vigueur et sur ces composantes. Si les indicateurs transmettent un certain frémissement favorable de la conjoncture, ils ne donnent cependant pas de signal suffisamment clair et convaincant.

Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que le mode de collecte et de production des données statistiques fait que ces dernières ne peuvent être disponibles qu'avec un retard incompressible. Les données essentielles, notamment sur la valeur ajoutée et

l'investissement, ne sont disponibles que sur une base annuelle; les indicateurs rapides d'activité et de prix, autres indicateurs trimestriels ou mensuels, ne sont disponibles qu'avec un retard de plusieurs mois.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE Jan. 28, 1993 6:04:56 PM

CROISSANCE EN VOLUME LUXEMBOURG, CEE, OCDE



Source : OCDE/CE/Statec

- Afin d'améliorer la batterie d'informations statistiques, il serait utile de pouvoir exploiter pleinement les enquêtes d'opinion réalisées auprès des dirigeants d'entreprises de l'industrie, de la construction et de certains métiers de l'artisanat. En effet, ces données complètent utilement les données quantitatives traditionnelles puisqu'elles permettent de donner des indications sur la situation présente et anticipée.

Afin de pouvoir tirer parti de ce type de données et malgré une certaine subjectivité de ces données, le CES recommande l'élaboration d'une étude économétrique permettant de rattacher rigoureusement les données qualitatives aux indicateurs quantitatifs traditionnels.

12. Le cadre national

- Les indicateurs de l'activité industrielle sont à la baisse, pour l'année 1992 (janvier à novembre 1992), de -2,3% pour le volume de travail presté et de -0,3% pour la production du mois, le chiffre d'affaires augmentant de 2,1% au cours de la même période.

Les indicateurs de l'activité dans la construction montrent que la production de la branche continue de progresser de 3,6% au cours des mois de janvier à novembre 1992 et que le chiffre d'affaires continue d'augmenter sensiblement (+19,6%).

La branche des institutions financières enregistre une augmentation de 13,2% de la somme des bilans entre décembre 1991 et décembre 1992, le nombre d'établissements passant de 188 à 213 pendant la même période.

- L'emploi intérieur a augmenté de 1,5%, atteignant le niveau de 203.100 personnes. L'emploi frontalier est passé de 40.480 personnes à 44.800, soit un accroissement absolu de 4.320 unités et relatif de 10,6% (période de référence: septembre 91/92).

Il convient de ventiler ce constat par secteur.

Entre septembre 1991 et septembre 1992, l'emploi a baissé de 3,7% dans les industries manufacturières et extractives (baisses de 4,8% dans les branches "minerais et métaux" et de 3,3% dans les autres industries).

L'emploi a augmenté de 10,5% dans les branches du "bâtiment et du génie civil", de 1,7% dans la branche "commerce, récupération et réparation", de 2,2% dans les "services non marchands" et de 3,9% dans les branches "institutions de crédits et d'assurance", "autres services marchands" y compris.

Le chômage, défini en termes de demandeurs d'emplois non satisfaits (3.069 en décembre 1992 contre 2.502 demandeurs en décembre 1991) et en chômeurs partiels, a augmenté. Il reste cependant que dans la comparaison avec les pays membres de la CE, le taux de chômage de 2% (demandeurs d'emplois par rapport à la population active) est relativement bas. Par ailleurs, cet indicateur doit être resitué dans un contexte de création d'emplois dont la dynamique est certes ralentie, mais toujours positive.

- Sur la période 1991/1992, le taux d'inflation, tel que reflété par les prix implicites à la consommation privée, a augmenté. Avec une croissance de l'indice de 3,4% en moyenne annuelle en 1992, l'inflation reste en-dessous de la moyenne communautaire. Elle se situe au-dessus du taux d'inflation en France et en Belgique, mais en dessous de celui en Allemagne. En moyenne annuelle, le taux d'inflation (prix implicite à la consommation privée), prévu pour 1993, devrait se situer à 4,7%, ce qui marquerait une dégradation de la position du Luxembourg.

Cette dégradation s'explique, pour l'essentiel, par les mesures prises en relation avec l'harmonisation de la fiscalité indirecte aux 1.1.1992 et 1.1.1993 et par une hausse importante de certains tarifs publics.

Le coût salarial unitaire est un élément important de la compétitivité globale de l'économie. Dans l'industrie manufacturière, le coût salarial unitaire a augmenté de 5% par rapport à l'année 1991.

Le ralentissement de l'activité au niveau international freine le développement des échanges du Luxembourg avec le reste du monde. D'une part, les exportations de biens manufacturés ont fléchi, d'autre part, les importations de biens d'investissement et de consommation marquent une pause dans leur développement. Le solde négatif de la balance commerciale devrait être moins important que celui de l'année 1991. Il atteignait 42,7 milliards de LUF au cours des neuf premiers mois de 1992 (période correspondante 1991: 45,1 milliards de LUF).

Il y a lieu de signaler que les termes de l'échange se sont dégradés. En 1991, l'indice des termes de l'échange est tombé en-dessous du niveau de celui de 1983 (1983: 93,0, 1991: 91,2).

Les autorisations de bâtir, mesurées en termes de logements, ont stagné en 1992, mais leur niveau reste très élevé, supérieur à celui de 1989.

- En conclusion, si globalement il est indéniable qu'il y a un ralentissement de l'activité économique, surtout par rapport à la période exceptionnelle de forte croissance 1988-1989, celui-ci s'inscrit dans un mouvement international de retournement du cycle conjoncturel classique.

Ce ralentissement s'est propagé dans l'économie luxembourgeoise, freinant la dynamique de la croissance. Il faut remarquer cependant que les taux de croissance devraient rester nettement supérieurs à ceux de la moyenne communautaire pour les années 1992 et 1993. Par ailleurs, il faut noter que le Luxembourg, en 1992, remplit les critères de convergence, prévus par le Traité de Maastricht et rappelés dans l'avis annuel du CES de 1992.

Le fléchissement de la croissance cache des évolutions sectorielles fort différenciées. Dans l'état actuel des chiffres, il y a stagnation dans le secteur hors sidérurgie (le secteur sidérurgique accuse une diminution de la production (-9,2%) et des prix (-8,1%)). Par contre, la croissance est ralentie, mais reste positive dans la production de services et dans la construction.

Le CES estime que l'initiative prise au sommet d'Edimbourg par les chefs d'Etat et de Gouvernement de la CE de relancer la croissance, pourrait donner un signal positif et favoriser la reprise de l'activité économique dans les pays membres. Cette initiative peut, en outre, fournir un cadre approprié pour certaines mesures spécifiques et sélectives devant accompagner les ajustements structurels de l'appareil de production et le renforcement de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Le CES a examiné les conclusions du sommet d'Edimbourg sous II 41. ci-après.

2. L'EVOLUTION DANS LES PRINCIPAUX SECTEURS ECONOMIQUES

La dégradation de la situation économique, aussi bien au Luxembourg que dans les pays qui sont ses principaux clients, s'est fait sentir surtout dès le dernier trimestre de l'année passée. Elle n'est que partiellement reflétée par les indicateurs statistiques actuellement disponibles, qui ne couvrent généralement que les 9 à 10 premiers mois de 1992.

Par la description de l'évolution de l'activité des principaux secteurs de l'économie luxembourgeoise, le CES entend, dès lors, compléter l'analyse faite sur la base des seuls indicateurs statistiques, en y intégrant des perspectives à court et à moyen terme envisagées par les secteurs concernés.

Par ailleurs, l'examen de la situation des principaux secteurs économiques ne portera pas uniquement sur des aspects purement conjoncturels, mais également sur diverses questions d'ordre structurel. En effet, les entreprises réagissent souvent aux difficultés d'ordre conjoncturel par des ajustements ayant un effet structurel, réaction qui fait qu'un phénomène, originellement conjoncturel, se transforme progressivement en un phénomène d'ordre structurel.

Afin de mieux apprécier l'évolution contrastée de l'activité dans les divers secteurs, le CES entend finalement rappeler, à nouveau, l'intérêt de distinguer entre secteurs dont l'activité est très largement déterminée par la demande étrangère et secteurs pour lesquels l'évolution de la demande intérieure (consommation et investissement) est prépondérante.

Dans les pages qui suivent, le CES donne son appréciation sur la situation dans les secteurs suivants:

- agriculture-viticulture;
- industrie;
- artisanat et construction;
- commerce et tourisme;
- services financiers et assurances.

21. L'agriculture et la viticulture

211. L'agriculture

- La dégradation des prix dans le secteur agricole s'est poursuivie en 1992, même si l'on peut escompter une hausse du revenu global de quelque 2,8% par rapport à

1991. A rappeler, à cet égard, que le revenu agricole a baissé de 6%, en 1990, par rapport à 1989 et de 25,9%, en 1991, par rapport à 1990. Une hausse de quelque 2,8% en 1992 ne peut donc guère compenser les baisses enregistrées au cours des années précédentes. Par ailleurs, cette hausse du revenu s'explique par un plus grand volume de la récolte, les prix payés aux producteurs ayant diminué, en 1992, de +/- 5%. La situation économique reste donc très précaire dans le secteur agricole, d'autant plus que l'endettement atteint, pour un certain nombre d'entreprises, des dimensions alarmantes.

- Avec la réforme de la PAC, décidée en 1992, l'agriculture va être confrontée, à partir de 1993, d'une part, à des baisses de prix pouvant aller jusqu'à 30 à 40% selon les produits et, d'autre part, à d'importantes restrictions à la production qui s'ajoutent à celles existant déjà à l'heure actuelle. Ce phénomène de baisse des prix et de diminution de la production montre que notamment, suite à la PAC, les marchés agricoles fonctionnent, partiellement, en dehors de toute logique économique. Les secteurs de production les plus touchés par les restrictions à la production et/ou les baisses de prix sont les céréales, les oléagineux et les protéagineux, la viande bovine et la production laitière, c.à.d. les secteurs prédominants dans l'agriculture luxembourgeoise, puisque quelque 82% du revenu (viticulture incluse) en proviennent.

Ainsi, l'agriculture devra tirer dorénavant une part importante de son revenu des paiements compensatoires et des aides directes prévues par la réforme de la PAC et dont le financement, à moyen terme, n'est pas assuré au niveau du budget communautaire. De plus, la réforme conduit à une agriculture entièrement réglementée et administrée par une bureaucratie excessive. Il s'ensuit que le secteur agricole dépendra, pour une très large part, des finances publiques, ce qui affectera, de façon négative, son image dans l'opinion publique, alors que la marge de manoeuvre restant aux exploitations agricoles se réduit pratiquement à néant.

- En 1992, la loi agraire a été modifiée dans le but déclaré du Gouvernement de créer de nouvelles perspectives pour les exploitations. Or, dans l'application d'un certain nombre de mesures contenues dans la loi, une interprétation restrictive des textes semble être à la base des projets de règlements d'exécution. Tel est notamment le cas des mesures supplémentaires à instaurer en faveur des jeunes agriculteurs. Tel est encore le cas des mesures d'aides concernant l'industrie agro-alimentaire.

En ce qui concerne ce dernier point, le CES accueille favorablement le fait que le champ des bénéficiaires a été élargi. Cependant, dans la mesure où il est projeté, d'une part, de réduire très fortement la liste des produits pouvant bénéficier des mesures d'aides et, d'autre part, de considérer seulement le premier stade de la transformation et d'exclure les investissements relatifs à toute extension de capacités de production, cette mesure d'aide risque de devenir beaucoup plus limitative qu'elle ne l'était jusqu'à présent.

En conséquence, le CES invite le Gouvernement à mettre pleinement à profit la marge de manoeuvre laissée aux Etats membres dans les réglementations communautaires pour mettre en oeuvre des mesures positives en faveur du secteur agricole et à instaurer, au niveau de l'exécution des dispositions de la loi agraire, des mesures d'aide qui s'imposent.

Par ailleurs, le CES invite le Gouvernement à envisager, en complément des mesures actuellement en vigueur, des mesures supplémentaires, notamment dans le domaine de la réduction des coûts de production et dans le domaine de la recherche de nouveaux créneaux, tant au niveau de la transformation que de la commercialisation, les utilisations non-alimentaires des produits agricoles incluses.

- Le CES souligne le rôle fondamental que l'agriculture de type familial joue, outre sa fonction de production de denrées alimentaires, dans l'occupation de l'espace, dans l'aménagement du territoire, dans le développement rural, tout comme dans le maintien et l'entretien de la nature et des paysages. Eu égard à ces fonctions essentielles pour l'équilibre sociologique et écologique, le secteur agricole doit être maintenu comme secteur économique à part entière.

Plus spécialement en matière de protection de l'environnement, l'agriculture a certes intérêt à déployer des méthodes culturales respectueuses de l'environnement et de l'écologie, ce qu'elle s'efforce d'ailleurs de faire. A cet égard, des actions telle la promotion de l'agriculture intégrée, mise sur pieds récemment par les organisations agricoles, est certainement à saluer et à soutenir. Il en est de même des méthodes de production, dites biologiques. Néanmoins, il est bien évident que si pour des raisons environnementales objectives, des restrictions de production sont imposées en matière d'exploitation de terre, il y a lieu de prévoir des contreparties adéquates destinées à compenser les pertes de revenu qui en découleraient directement. Par ailleurs, même si l'agriculture peut accepter, là où c'est réellement nécessaire, la création de zones de protection d'eau ou de zones de protection de la nature, il y aurait lieu d'éviter une prolifération tous azimuts de telles zones.

En outre, en ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire, il y a lieu de considérer la fonction agricole au même titre que les autres grandes fonctions sociales et économiques.

212. La viticulture

Après la récolte de 1991, la plus faible depuis 1980 avec 85.713 hl, celle de 1992 avec 271.227 hl, a été la plus importante des dernières décennies et a permis de combler certains déficits.

Cependant, des incidences négatives sur les perspectives d'écoulement du vin luxembourgeois sont à craindre suite:

- à l'abolition du régime fiscal de faveur réservé au vin luxembourgeois dans les pays du Benelux, une abolition progressive ayant déjà été décidée en 1988 pour des raisons de règles de concurrence au niveau de la CE;
- au relèvement des taux d'imposition du vin et des mousseux aux Pays-Bas;

- au relèvement du taux de la TVA sur le vin au Grand-Duché, relèvement qui se trouve néanmoins compensé, en partie, par la baisse des droits d'accises prélevés sur le vin mousseux.

Aussi s'agira-t-il de développer impérativement la promotion de nos produits viticoles, surtout à l'étranger, ceci à partir d'une stratégie globale de marketing à l'aide d'un fonds spécial pour pouvoir faire face à une concurrence étrangère puissante, bien structurée et très soutenue.

La structure de la population viticole se présente sous la forme d'une pyramide renversée. Cette population diminue de façon constante et inquiétante. En effet, beaucoup de chefs d'exploitation estiment que leur succession n'est pas assurée. Afin de stimuler la reprise d'entreprises par de jeunes viticulteurs et de ne pas risquer l'abandon d'une surface importante de vignobles, les projets de remembrement sont d'une extrême urgence et doivent être dynamisés. De plus, la construction d'un centre national de lavage pour bouteilles de vin ne sera pas un luxe, mais, plutôt, une nécessité de premier ordre.

22. L'industrie

L'industrie luxembourgeoise, dépendant très largement de la demande étrangère, est le secteur le plus fortement touché par les difficultés conjoncturelles qui se manifestent, dès la fin de 1992, dans la plupart des pays de la CE. Ceci est vrai notamment pour la sidérurgie, mais également pour certaines autres branches et entreprises de ce qu'il a été convenu d'appeler l'industrie moyenne.

Dans l'ensemble, la production industrielle a stagné (-0,2%) au cours des dix premiers mois de l'année par rapport à la période correspondante de l'année précédente. Cette stagnation est le résultat, d'un côté, d'une forte réduction de la sidérurgie (-9,2%), alors que, d'un autre côté, les autres industries ont vu leur production augmenter de 2,9%. Cet accroissement de la production dans les autres industries s'explique presque exclusivement par le démarrage de l'entreprise TDK. Sans cette nouvelle entreprise, le taux de progression ne serait que de 0,2%.

221. La sidérurgie

- Depuis la fin du premier semestre 1991, la situation de la sidérurgie mondiale et, plus particulièrement celle de l'Europe, s'est continuellement dégradée. Les causes en sont connues:
 - le protectionnisme larvé des Etats-Unis;
 - l'augmentation incontrôlée des importations en provenance des pays de l'Est qui ont eu un impact sensible sur les prix;

- la faiblesse du dollar qui désavantage nos marchés d'exportation;
- l'effondrement, depuis les mois d'été, de la consommation d'acier en Europe et qui reflète le ralentissement de la croissance et le pessimisme général des investisseurs.

Si le recul prononcé de la production d'acier est conforme à la partie descendante du cycle, il n'empêche que ce mouvement a pris, depuis les vacances d'été, des proportions dramatiques.

Ainsi, l'ensemble des grandes usines sidérurgiques européennes sont actuellement en perte financière. La première victime, à savoir les Klöckner Werke, a fait appel à un règlement judiciaire. Plusieurs entreprises européennes ne survivent que grâce à des aides massives accordées par leurs gouvernements, à l'instar des sidérurgies espagnole et italienne, dont les autorités ont demandé l'autorisation pour verser des aides massives.

- Dans ce contexte de crise sidérurgique généralisée, la Communauté européenne a chargé un expert indépendant d'une mission d'exploration auprès des sociétés sidérurgiques afin de sonder leurs intentions en matière de fermeture de capacités de production excédentaires. De l'avis des spécialistes, la sidérurgie européenne est, en effet, caractérisée par un excédent de capacités de 30 millions de tonnes d'acier brut et un excédent de capacités de l'ordre de 20 à 25 millions de tonnes de produits laminés. Une telle suppression entraînerait la perte de plus de 50.000 emplois. Dans le but d'aider la profession à définir et à mettre en oeuvre un plan de fermeture de capacités et d'assainissement du marché, le Conseil des Ministres de l'Industrie et la Commission sont d'accord pour envisager des mesures d'accompagnement dans le domaine social et dans celui des coûts de fermeture, tout en cherchant des accords commerciaux avec les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO).

La crise actuelle ne s'arrête évidemment pas aux portes de notre pays. La sidérurgie luxembourgeoise a été en perte en 1992 et les perspectives pour 1993 sont extrêmement décevantes. En prenant en considération le contexte international, on comprend mieux l'ampleur de la crise qui défie actuellement la principale industrie de notre pays. Celle-ci a, certes, anticipé ces conséquences structurelles, en concluant un accord de synergie très substantiel avec le groupe français USINOR SACILOR, en adaptant ses structures pour les rendre plus légères et plus flexibles et en décidant de remplacer une partie de la production d'acier sur la base de fonte par celle de la filière électrique.

- S'il est indéniable que ces décisions stratégiques sont de nature à constituer une réponse adéquate aux difficultés structurelles, il n'en demeure pas moins que leur mise en place complète nécessitera plusieurs années, qui seront très difficiles dans la situation conjoncturelle présente. En effet, alors que la production luxembourgeoise d'acier a été, en 1992, en recul pour la troisième année consécutive, la dégradation des affaires s'est encore plus ressentie de la très forte diminution des prix de vente, laquelle atteint, en moyenne, près de 30% pour l'ensemble des produits. Si le prix de

revient a également pu être réduit en raison de l'augmentation de la productivité et de la diminution du coût de certains achats, il n'en demeure pas moins que le résultat global est largement négatif et que la sidérurgie luxembourgeoise vit actuellement sur sa substance. Un tel état de fait est d'autant plus grave que les prochaines années seront caractérisées par des besoins d'investissement particulièrement importants, notamment au niveau des laminoirs et des aciéries électriques, besoins qui nécessiteront des financements adéquats.

- Le CES se réjouit que les organes compétents de la sidérurgie ont approuvé récemment un plan d'investissement portant sur 1993-1995, dont la réalisation permettra, à l'horizon 1995, d'atteindre des niveaux de compétitivité très élevés et de mettre en oeuvre, sur le terrain, les orientations stratégiques prises à la fin de l'année 1992.

La nécessité de réaliser ce plan d'investissement ainsi que les défis auxquels la sidérurgie luxembourgeoise est actuellement confrontée ont amené les sociétés sidérurgiques à définir et à mettre en oeuvre un plan de crise et de financement.

- Le CES encourage la recherche d'un consensus entre parties représentées au sein de la tripartite. Il rappelle l'importance toujours très grande de la sidérurgie pour l'économie luxembourgeoise et souhaite qu'une réponse adéquate à la crise actuelle sidérurgique soit trouvée dans l'esprit du modèle luxembourgeois, le but étant le maintien d'une sidérurgie performante et compétitive.

222. Les autres branches de l'industrie

- A côté de la sidérurgie, diverses autres branches et entreprises de l'industrie connaissent actuellement de sérieuses difficultés. Tel est le cas de l'industrie textile ou encore de la production de porcelaine. Tel est encore le cas pour plusieurs sociétés des branches de la transformation des métaux et des matières plastiques, qu'il s'agisse des fournisseurs de l'industrie de l'automobile ou de l'industrie de l'électronique.

Les raisons sous-jacentes à ces difficultés sont:

- la tendance à la délocalisation de certaines productions dans des pays à bas salaires;
 - les ajustements structurels rendus nécessaires par l'existence de surcapacités de production ou par les mutations technologiques très profondes;
 - la déprime générale des marchés sur lesquels opèrent ces entreprises.
- En général, les autres branches de l'industrie luxembourgeoise sont cependant moins touchées par la dégradation de la conjoncture que c'est le cas pour la sidérurgie. Ainsi, il se fait que la régression de la production d'acier (-9,2%) est pratiquement compensée par l'évolution des autres branches de l'industrie (+2,9%), notamment celles de la chimie et de la production de fibres synthétiques.

Les réponses données par les entreprises à la dégradation de la situation économique et au défi concurrentiel qui en résulte, se situent, le plus souvent, au niveau des restructurations techniques et commerciales, visant une amélioration de la productivité et, par-là, le maintien de la compétitivité.

Souvent, ces restructurations impliquent une réduction des effectifs, que ce soit par:

- le recours à la préretraite-ajustement;
- les départs volontaires;
- les licenciements pour motifs économiques;
- le recours au chômage partiel.

Pour qu'elles puissent produire leurs effets, les restructurations entamées en vue de l'amélioration de la productivité doivent être accompagnées d'une gestion rigoureuse, permettant ainsi une meilleure maîtrise des coûts de production, y compris les coûts salariaux. Or, selon les indications du STATEC, le coût salarial unitaire s'est accru dans les industries non-sidérurgiques de 4,4% en 1991 et de 4,7% en 1992, évolution qui résulte d'une augmentation des rémunérations de respectivement 7,2% et 7,8% et d'un développement de la production de respectivement 2,7% et 2,9%.

- Aussi le CES s'interroge-t-il à propos de cette évolution du coût salarial sur la compétitivité et sur l'emploi. Il se propose, par ailleurs, de revenir sur la question de l'évolution salariale dans le chapitre II 4. du présent avis, intitulé "La compétitivité de l'économie".

Au surplus, la récente dévaluation des monnaies, notamment la Livre anglaise, de certains importants partenaires commerciaux a créé un handicap supplémentaire pour l'industrie luxembourgeoise, qui restera confrontée, en 1993, à des marchés à très faible croissance.

Le fléchissement de l'activité en 1992 et les ajustements structurels qui sont s'ensuivis ont affecté l'effort de restructuration de notre économie. Malgré les efforts consentis tout au long des années passées, en vue de diversifier et de développer le tissu industriel, il y a lieu de constater que la valeur ajoutée et les emplois perdus dans les secteurs en difficulté n'ont pas pu être compensés entièrement par les implantations nouvelles ou encore par les entreprises en expansion.

Afin d'éviter que le déséquilibre entre secteurs de production de biens et de services ne se creuse davantage, il sera nécessaire, de l'avis du CES, d'intensifier, par les moyens les plus adéquats, les efforts en vue de stimuler l'investissement dans l'industrie, ceci tant du côté des entreprises existantes que de celui des implantations nouvelles, notamment dans le sud du pays.

A cet égard, le CES voudrait cependant faire part de ses préoccupations face à la mentalité anti-industrie qui s'est manifestée à plusieurs occasions au cours des mois passés, notamment en rapport avec des projets d'implantation d'entreprises nouvelles ou d'extension d'entreprises existantes, mais aussi en relation avec des projets d'infrastructure visant à aménager l'environnement économique dans lequel les entreprises pourront opérer.

- Afin de ne pas compromettre le développement de l'industrie luxembourgeoise, le CES souligne l'importance de sauvegarder un climat favorable à l'implantation d'entreprises industrielles dans notre pays. Les zones industrielles aménagées à cette fin, permettent généralement de satisfaire les contraintes que constituent aujourd'hui l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement naturel.

Dans ce même ordre d'idées, le CES insiste, à nouveau, sur l'importance d'intégrer le souci de la protection de l'environnement naturel et humain dans les projets d'investissements, dès leur conception, et non seulement au stade de leur réalisation. Il se félicite aussi que le projet de loi portant sur

" le développement et la diversification économiques et l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie "

en tient compte, ceci notamment par la création d'un régime d'aide en faveur de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

23. L'artisanat

- L'artisanat a réalisé en 1992 un résultat globalement positif, principalement en raison de la conjoncture favorable des trois premiers trimestres de l'année. Il convient cependant de nuancer ce constat, étant donné qu'au cours des derniers mois de l'année divers indicateurs conjoncturels ont commencé à se dégrader.

Si le secteur de l'alimentation connaît encore un degré d'occupation relativement élevé grâce à une consommation privée importante, le secteur de la mode et de l'hygiène connaît une évolution qui s'annonce positive pour l'hygiène, tandis que la mode continue son mouvement à la baisse, du fait de la forte concurrence du prêt-à-porter.

Par rapport à 1991, les ventes de voitures automobiles accusent une régression significative (-11,7%). Il ne faut cependant pas oublier, dans ce contexte, que le relèvement des taux de la TVA, au début de 1992, a eu pour résultat l'anticipation, dans le temps, de l'achat d'une voiture nouvelle par le consommateur, de sorte que le résultat de 1991 peut être considéré comme exceptionnel. De plus, les ventes de voitures à l'étranger, qui s'étaient notamment accrues après l'ouverture des marchés de l'Europe centrale et occidentale, ont baissé.

- Après des années de forte croissance, marquées par une évolution exceptionnelle du marché de la construction, conséquence d'un niveau de la demande publique et privée jamais atteint, le secteur de la construction connaît, en 1992, une année de stagnation à haut niveau. Ce secteur occupe, à lui seul, plus de 27.000 personnes par rapport à un total de 42.500 personnes occupées dans le secteur de l'artisanat. Le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises subit l'influence négative du prix de la construction, actuellement en chute libre dans les soumissions. Un certain recul par rapport à un niveau élevé est également observé pour les autorisations de bâtir:
- stagnation pour le nombre de logements autorisés;
- recul relativement important pour le volume total autorisé.

Ainsi, le secteur de la construction se trouve dans une phase d'incertitude et les chefs d'entreprises sont plutôt pessimistes en ce qui concerne l'avenir au vu de la détérioration de divers indicateurs et du refroidissement du climat conjoncturel au début de 1993. La durée du carnet des commandes est en régression depuis le début du deuxième semestre 1992, tant pour le bâtiment que pour le génie civil (4,4 mois en décembre 1992, contre 4,6 mois fin 1991 et 5,2 mois en 1990).

D'après les enquêtes menées auprès des entreprises concernées, le climat des affaires serait tombé à un niveau analogue à celui de début 1985. En effet, 30% des entreprises de construction jugent leur situation économique comme insatisfaisante (35% pour le gros-oeuvre et le génie civil, 32% pour les installations techniques et 22% pour le parachèvement) contre 4 à 5% seulement des entreprises qui jugeaient négativement leur situation économique en 1991.

- La demande, certes exceptionnelle, du marché luxembourgeois, en combinaison avec une inflation modérée, a attiré beaucoup d'entreprises étrangères. Citons que pour le secteur du bâtiment, le nombre des entreprises étrangères autorisées à exercer une activité sur le territoire luxembourgeois et y travaillant régulièrement est actuellement supérieur à 1.500.

Sans vouloir mettre en cause le principe d'une saine concurrence, indispensable à toute économie de marché, le CES voudrait cependant attirer l'attention du Gouvernement sur des cas isolés d'entreprises de construction étrangères pratiquant du dumping social par la non-observation des législations luxembourgeoises en matière de salaires et de sécurité sociale et en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail, ainsi que par des infractions aux conventions collectives. Il est, dès lors, indispensable que des contrôles plus sévères soient effectués pour éliminer les effets de telles distorsions de concurrence.

- Pour relever le défi d'un marché luxembourgeois de plus en plus ouvert aux entreprises étrangères, les entreprises luxembourgeoises devront absolument augmenter leur productivité.

De leur côté, les entreprises indigènes continuent à rencontrer des entraves s'ils veulent, à leur tour, appréhender des marchés étrangers. Il s'agit là de procédures ou d'obstacles administratifs, tout comme les systèmes de préqualification ou d'agrément, qui persistent dans nos pays voisins et qui constituent autant d'éléments, qualifiés de vexatoires et ne favorisant aucunement le développement d'activités transfrontalières, ceci malgré l'ouverture des frontières depuis 1993.

- La disponibilité de sites d'emplacement en quantité et en qualité suffisantes continue à être un problème majeur pour les entreprises de l'artisanat. Le CES, conscient des actions d'ores et déjà engagées par le Gouvernement, encourage celui-ci à poursuivre ses efforts dans la voie tracée, visant à accompagner des initiatives inter- ou pluri-communales en matière d'aménagement de nouvelles zones d'activités, tout en tenant compte des objectifs et des contraintes en matière d'aménagement du territoire.

Par ailleurs et malgré le progrès réalisé en la matière, les dispositions de la loi dite commodo-incommodo et la durée nécessaire à l'obtention des autorisations de construire constituent d'autres obstacles qui risquent de bloquer, dans le temps, des investissements considérables.

Aussi le CES invite-t-il le Gouvernement à continuer à collaborer avec les milieux concernés en vue de trouver des solutions praticables, respectant l'intérêt économique, la sauvegarde de l'environnement et l'amélioration de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail.

- A côté de ces faits, le CES estime que l'élimination d'inégalités existantes à l'égard des PME dans le domaine de l'impôt commercial est de mise*. Ainsi, les cotisations sociales ne devraient plus être ajoutées au bénéfice commercial servant à établir le montant imposable. De plus, un abattement supplémentaire, à accorder aux indépendants, éliminerait la contradiction entre le chef d'entreprise à statut d'indépendant et celui à statut de salarié d'une société.

Dans le cas des sociétés, l'abolition de l'inclusion dans le montant imposable des salaires des associés actifs, possédant plus de 25% des parts, éliminerait la discrimination des sociétés à faible dispersion des parts sociales par rapport à d'autres sociétés.

Par ailleurs, en matière de fiscalité des ménages, l'extension du cercle des bénéficiaires de l'abattement extraprofessionnel au conjoint aidant d'un indépendant, telle que le CES l'avait esquissée dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays en 1992, reste sur le métier.

* Ces mesures doivent s'appliquer également au "commerce" et au "tourisme".

24. Le commerce

Par rapport à 1991, le commerce de détail, tout comme les grandes surfaces, connaissent respectivement une stagnation ou une régression, parfois importante, de leur chiffre d'affaires. Ce constat est valable pour l'ensemble du commerce, à l'exception peut-être de l'une ou de l'autre branche qui bénéficie encore d'un avantage de prix par rapport à la concurrence étrangère. Ce constat concerne essentiellement les zones urbaines où la régression est plus prononcée que dans les centres commerciaux situés à la périphérie des agglomérations.

L'appréhension des consommateurs d'une situation économique plus incertaine, la concurrence accrue du commerce frontalier belge, allemand et français, l'augmentation constante des coûts à supporter par le commerce (investissements, loyers, frais de personnel, dont notamment les augmentations du SSM), l'érosion des marges, les contraintes de protection de l'environnement, tels sont les facteurs les plus importants influençant les affaires du commerce. Le commerce de gros encaisse évidemment les répercussions de l'évolution précitée.

Le secteur du transport de marchandises par route se caractérise par des restructurations et des fusions d'entreprises. La chute des tarifs, l'ouverture des marchés, l'augmentation considérable des coûts affectent la compétitivité, surtout des petites et moyennes entreprises de transports luxembourgeoises, au point d'entraîner une diminution du nombre des entreprises de transports à caractère luxembourgeois.

Compte tenu des évolutions négatives commentées ci-dessus, le CES estime qu'une analyse de fond sur les atouts et les faiblesses de notre commerce de détail s'impose, ceci eu égard à l'importance économique, sociale et urbanistique de ce secteur. Dans ce contexte et afin de ne pas handicaper davantage le commerce, il y a lieu de rappeler l'importance de la fiscalité indirecte comme un facteur de compétitivité de celui-ci.

25. Le tourisme

- Le rapport d'activité de l'Office National du Tourisme constate que le résultat global de la saison touristique 1992 au Luxembourg, exprimé en termes de visiteurs des différents points d'attraction touristique, est en baisse, sans pour autant descendre en dessous du niveau atteint en 1990.

En 1992, les manifestations de grande envergure, tels l'Exposition Universelle de Séville et les Jeux Olympiques de Barcelone, ont focalisé l'attention et réussi à mobiliser les foules, alors que les budgets familiaux devenaient plus étroits. Selon l'Office National du Tourisme, les autres facteurs qui ont freiné le tourisme dans le reste de l'Europe sont les suivants:

- le fort attrait des vacances aux Etats-Unis d'Amérique, favorisé par un taux de change du dollar exceptionnellement bas et des prix de voyage en avion à des prix avantageux;
 - la reprise du tourisme vers les pays de l'Est;
 - la préférence grandissante donnée aux vacances dans le propre pays, des gens portés à la prudence face à la guerre en Yougoslavie et gênés par les différentes grèves des camionneurs et des douaniers.
- Dans ce contexte, les résultats du tourisme luxembourgeois en 1992, même régressifs, n'incitent pas encore au pessimisme.

Actuellement, le parc hôtelier de la capitale et de ses environs est en train de croître et son volume de chambres disponibles progresse de plus de 10%. A cet égard, il ne faut surtout pas ignorer la divergence qui existe entre l'hôtellerie à Luxembourg-Ville et l'hôtellerie touristique traditionnelle. Il faut cependant être conscient que ce ne sont pas les investissements dans les infrastructures hôtelières et quasi hôtelières qui, à eux seuls, relanceront le tourisme pour la prochaine décennie, si, dans l'ensemble, l'environnement naturel, le cadre de l'activité et les infrastructures en général ne sont pas soignés en permanence.

Pour tirer profit de l'achèvement du Marché unique, des efforts restent à faire. Le CES estime que l'étude pour une stratégie pour le tourisme luxembourgeois, commandée par le Ministre du Tourisme à l'Institut Européen du Tourisme à Trèves (ETI), constitue un outil de base très utile pour définir la voie à suivre par le secteur touristique dans les années à venir. Cette étude a le mérite de situer les perspectives du tourisme luxembourgeois dans le contexte de la Grande Région.

- Le développement futur du secteur, qui réalise entre 4,5% et 5,5% du PIB selon les estimations du STATEC, doit s'articuler autour des quatre axes:
- tourisme de congrès;
 - tourisme culturel;
 - tourisme rural;
 - tourisme des résidents (tourisme intérieur).

Le CES estime qu'un élément important pour promouvoir le Luxembourg en tant que pays touristique est de mettre en place un système d'information et de réservation permettant à tout intéressé de s'informer instantanément sur les différentes infra-structures touristiques du pays et de procéder, le cas échéant, aux réservations nécessaires. Ce système serait à insérer dans le contexte plus large de la Grande Région et, même au-delà de ce cadre, afin d'être accessible à un public aussi large que possible.

La politique touristique devra également être fondée sur la cohérence et le professionnalisme des acteurs. L'étude ETI préconise, à cet effet, une nouvelle structure de l'organisation touristique, animée et gérée essentiellement par des professionnels, tant du point de vue du management, que de celui du marketing.

L'activité de patronage et de conseil sera dorénavant réservée aux mandataires honoraires et au bénévolat.

La restructuration et la professionnalisation devront également aboutir à une séparation entre les activités non commerciales et les activités commerciales, afin d'éviter tout effet de concurrence déloyale à l'encontre des opérateurs commerciaux.

Pour le CES, la survie d'une économie touristique luxembourgeoise compétitive nécessite la mise en oeuvre d'une politique cohérente, moderne, dynamique et volontariste, s'appuyant sur le travail de professionnels confirmés et la collaboration efficace des branches directement et indirectement liées au tourisme.

26. Le secteur financier

Bien que les résultats de la place financière fussent globalement en nette progression en 1992, une analyse plus détaillée fait apparaître le caractère fragile de cette tendance positive qui risque de se renverser au moindre contrecoup.

Il est un fait que des mesures spécifiques d'ordre politique prises par l'un des partenaires communautaires ont contribué à gonfler le volume des affaires de la place en augmentant considérablement le flux de capitaux vers le Luxembourg. L'introduction au 1er janvier d'une retenue à la source sur les revenus de capitaux par les autorités allemandes a déclenché, dès son annonce, un mouvement de transfert qui s'est amplifié de façon spectaculaire pendant les derniers mois de l'année 1992 et dont les principaux bénéficiaires ont été les pays limitrophes de l'Allemagne et les territoires européens à statut spécial.

Toutefois, de tels flux ne posent pas de problèmes à la politique monétaire de l'Allemagne dans la mesure où il ne s'agit pas d'une sortie du DM, comme il ressort d'ailleurs du rapport de la Bundesbank (mars 1993):

" Der Kapitalexport via Luxemburg und andere Finanzplätze stellt insoweit weder eine Belastung der Zahlungsbilanz noch des deutschen Kapitalmarkts dar".

Ainsi, la progression de la somme des bilans dont l'accroissement mensuel se situait, en moyenne, aux alentours de 50 milliards de LUF au cours du deuxième trimestre de l'année, a fait un bond de 524 milliards en septembre et de 309 milliards en

octobre pour atteindre 14.459 milliards. Pour les fonds d'investissement, la progression était similaire. Entre fin 1991 et fin 1992, les avoirs des quelque 1.000 OPC domiciliés à Luxembourg sont passés de 4.157 à 6.755 milliards de LUF, ce qui représente un accroissement de 62 pourcent.

C'est encore ce même phénomène d'origine allemande qui a fait percer le mur des 200 au nombre de banques établies à Luxembourg. Si celui-ci est passé de 188 au milieu de l'année à 213 en fin d'année, c'est grâce à l'afflux massif des banques allemandes, la plupart de dimension régionale, voire locale, qui veulent offrir à leur clientèle les mêmes services que leurs grands concurrents présents depuis longtemps à Luxembourg. Cet accroissement du nombre de banques a forcément entraîné une augmentation de l'effectif, qui a progressé de 151 unités au cours de 1992. Toujours est-il que l'emploi n'a augmenté que de 0,9%, tandis que le nombre de banques a progressé de 13%, ce qui révèle une tendance structurelle à la réduction des effectifs dans le secteur.

L'évolution du secteur bancaire en 1992 a été déterminée, dans une large mesure par ce phénomène exceptionnel, probablement passager et, de toute façon, limité à un nombre restreint de banques. Il a masqué les difficultés auxquelles d'autres instituts financiers de la place sont confrontés, comme par exemple les banques scandinaves qui ont été contraintes de suivre les mesures de restructuration souvent draconiennes de leurs maisons-mères.

D'autre part, l'achèvement du Marché unique, qui tarde à sortir ses effets positifs sur l'économie en général, risque d'avoir certains impacts négatifs sur la place financière. La réalisation progressive du marché intérieur européen a déjà provoqué un certain alignement des services bancaires et des conditions de marché, entraînant de la sorte une exacerbation de la concurrence et une compression des marges. De la sorte, les banques se voient astreintes à une vigilance accrue quant à leurs coûts et, en particulier, quant à l'évolution du coût salarial qui représente plus de la moitié du coût total.

Dans ce contexte, toutes les banques de la place se trouvent devant le même problème, à savoir la progression des coûts de production. En effet, la concurrence accrue dans un marché de plus en plus ouvert et globalisé contraint les groupes internationaux à contenir la progression de leurs coûts de production.

Cette situation met les banques et les responsables de la place dans une situation délicate puisque les maisons-mères, qui raisonnent de plus en plus en termes de compétitivité aussi à l'intérieur de leurs groupes multinationaux, ont tendance à restructurer leurs activités internationales en fonction justement du coût de production des différents sites. Or, une réduction de l'éventail des services offerts par les banques de la place entraînerait forcément un affaiblissement général de celle-ci, affaiblissement qui, une fois engagé, serait difficile à freiner et plus difficile encore à renverser.

Ainsi, le boom passager qui, à l'heure actuelle, gonfle les résultats de certaines banques, cache une déficience structurelle qui rend les assises du centre bancaire luxembourgeois beaucoup plus fragiles qu'on ne le croit. S'ils ne veulent pas compromettre l'avenir du secteur bancaire, pour l'instant principal pourvoyeur de l'impôt perçu sur les collectivités, les autorités politiques aussi bien que les opérateurs de la place financière devront faire preuve à la fois de vigilance et d'esprit d'innovation.

27. Le secteur de l'assurance

271. La situation en 1992

Si les chiffres définitifs pour l'exercice 1992 du marché ne sont pas encore connus, on peut néanmoins déjà constater que le développement local du secteur de l'assurance s'est ralenti par rapport à l'exercice précédent.

Il est un fait que les années 1990 et 1991 avaient connu un taux de croissance particulièrement soutenu dont l'origine peut à la fois être attribuée à l'augmentation du pouvoir d'achat suite aux allègements fiscaux et à une bonne conjoncture de notre économie.

Au niveau de ses résultats techniques, le secteur de l'assurance connaît à Luxembourg toujours une situation acceptable par rapport à d'autres marchés européens. Il n'en reste pas moins vrai que l'exercice 1992 sera moins favorable que celui de 1991.

La non-adaptation des primes d'assurances en Responsabilité Civile Auto depuis 1988, les importants dégâts occasionnés par la grêle ainsi que l'augmentation du nombre de véhicules volés au Grand-Duché sont autant de phénomènes qui expliquent l'alourdissement de la charge "sinistres". Il s'agit, pour ce dernier, d'un phénomène général en Europe, son ampleur est telle qu'une collaboration étroite entre pays et entre autorités publiques et privées sera nécessaire pour réussir à endiguer cette véritable hémorragie.

272. Les perspectives

- Si l'on peut toujours qualifier l'évolution du secteur de l'assurance de conjoncturelle, l'ouverture intégrale des marchés, prévue pour le 1.7.1994, ne manquera pas d'apporter des changements d'ordre structurel.

L'effervescence constatée sur d'autres marchés qui se traduit par des fusions ou des rachats, des restructurations internes ou des créations de nouvelles sociétés, est précurseur à ces bouleversements.

- Si le secteur à Luxembourg semble être resté à l'écart de ces mouvements jusqu'à présent, les défis posés aux compagnies d'assurances établies à Luxembourg revêtent un caractère tout particulier.

Tout d'abord, en vue d'une concurrence toujours plus vive, les frais de fonctionnement deviennent une préoccupation essentielle.

Il y a fort à craindre qu'une moindre croissance ne suffise plus à couvrir, à l'avenir, l'évolution des coûts de fonctionnement dont la progression est plus importante que dans les pays voisins.

Ensuite, l'exiguïté du marché expose les sociétés d'assurances établies à une plus grande vulnérabilité du fait que, contrairement à d'autres pays, le marché local peut aisément être démarché à partir de nos pays frontaliers, sans que ces pertes de parts de marché puissent être compensées sur le marché luxembourgeois.

Dans ce contexte, il est à craindre que des sociétés étrangères non établies, opérant dans une perspective à court terme, ne cherchent à s'approprier une part de marché en travaillant à des prix inférieurs aux prix de revient luxembourgeois. D'une telle situation, le risque existe que la solidité financière des sociétés établies à Luxembourg soit ébranlée, ce qui à son tour ferait poser une grave menace sur les avoirs en représentation des engagements des assurés ou des ayants droit.

- Cet état de fait oblige les compagnies d'assurances à Luxembourg à redéfinir leur stratégie et à envisager le développement de leurs activités au-delà des frontières.

Or, les perspectives d'expansion se présentent très différemment en assurance Vie et en assurance Non Vie.

En effet, la place financière et ses atouts sont également des facteurs favorables pour les assureurs Vie pour la vente de produits Vie à partir de Luxembourg, ce qui, aujourd'hui déjà, se concrétise par l'activité Vie de plusieurs sociétés internationales existantes ou nouvellement créées.

En matière d'assurance-pension complémentaire, financée par l'employeur, l'assurance-groupe n'a jusqu'ici pas trouvé le même essor qu'à l'étranger, du fait de dispositions fiscales dissuasives.

En Non Vie, ces mêmes avantages ne se retrouvent pas. De plus, toute expansion nécessitera, au préalable, la mise en place d'une infrastructure onéreuse pour la gestion des sinistres des sociétés établies au Luxembourg.

3. LES MUTATIONS STRUCTURELLES

Dans l'optique de l'appréciation de la compétitivité de notre économie, l'éclairage conjoncturel et structurel précédent des principaux secteurs et branches est utilement complété par un examen des mutations structurelles à plus long terme que notre économie a subies depuis le début des années 70. En effet, la stabilité et la compétitivité macro-économiques ne sont pas à considérer comme indépendantes des caractéristiques structurelles d'une économie et des évolutions sociologiques qu'elles engendrent.

31. Le point de départ

- Si le Luxembourg a connu depuis la fin du dernier siècle une croissance économique extraordinaire, apportant à sa population un niveau de vie particulièrement élevé, c'est grâce au développement du secteur de la sidérurgie. Celui-ci occupait, dans les années soixante, quelque 20% de la population active et représentait environ la moitié de la production industrielle, un quart du produit intérieur brut et deux tiers des exportations luxembourgeoises.

Alors que le développement de la sidérurgie a, dans le passé, largement déterminé la croissance et le niveau de vie, le caractère dominant de ce secteur et le monolithisme structurel qui s'ensuivaient, avaient pour corollaire une fragilité excessive et des risques de perte de la capacité de développement et de croissance à long terme de l'économie dans son ensemble.

La reconnaissance de cette fragilité et des risques prédécrits a amené les autorités politiques à s'engager, dès les années 50, dans un effort de diversification industrielle qui, au cours des années 60 et 70, s'est développé en véritable politique, dotée d'un ensemble d'instruments et de moyens d'action, tels que les lois-cadres d'expansion et de développement économiques, la Société Nationale de Crédit et d'Investissement, les zones industrielles à caractère national, ou, encore, une série de mesures d'incitations d'ordre fiscal.

Cet effort, qui s'est concentré initialement sur le secteur industriel, a été complété, dans les années 70 et 80, par une politique de développement de la place financière et, plus récemment, par une série d'initiatives dans la branche audio-visuelle.

- Les résultats de ces politiques, couplés aux conséquences de la crise de la sidérurgie européenne et luxembourgeoise à la fin des années 70 et au cours de la première moitié des années 80, ont largement influencé la mutation structurelle profonde de l'économie et, ceci, à un double niveau:

- au niveau des grands secteurs, notamment secondaire et tertiaire;
- à l'intérieur des secteurs, entre les branches d'activités;
- au niveau du statut professionnel des personnes exerçant un travail rémunéré.

32. Les mutations intersectorielles

Les 20 dernières années ont été marquées par un véritable bouleversement de l'importance relative des grands secteurs d'activité économique.

- Quant à la création de valeurs économiques, on note une réduction substantielle de la part dans le PIB de l'agriculture (de 3,9% à 1,9% entre 1970 et 1991) et de l'industrie manufacturière (de 43,4% à 23,6%) au profit des services marchands (de 33,4% à 50,1%) et non marchands (de 8,9% à 14,9%). Seul le secteur de la construction a su maintenir sa part dans le PIB, qui a oscillé autour de 7%.
- Cette évolution est également reflétée au niveau de l'emploi. Alors que l'emploi total au Grand-Duché a augmenté de 140.200 à 197.300 unités au cours de la période 1970-91, la part dans l'emploi total a diminué dans les secteurs agricoles (de 9,7% à 3,2%) et manufacturier (de 33,3% à 18,5%), alors qu'elle a augmenté de 35% à 53,8% dans le secteur des services marchands et, dans une moindre mesure, dans les services non marchands (de 11,2% à 13,8%). Dans le bâtiment et le génie civil, la part dans l'emploi total a oscillé autour de 10% au cours de la période considérée.
- Cette mutation sectorielle s'observe enfin au niveau de nos échanges extérieurs de biens et de services ainsi que de l'évolution des revenus de facteurs de production. Ainsi, le déficit croissant de la balance commerciale depuis 1975 est le reflet des facteurs cumulés de la réduction des exportations de produits sidérurgiques, d'une part, du développement de la consommation privée et de la croissance des dépenses d'investissement de l'industrie et des entreprises de services recourant, dans une large mesure, à des équipements importés non disponibles sur le marché luxembourgeois, d'autre part.

Ce déficit croissant se trouve toutefois plus que compensé par un excédent structurel au niveau de la balance des services non facteurs, soulignant le caractère exportateur de ce secteur et par un excédent substantiel au niveau des revenus de facteurs.

A souligner que les mutations prédécrites sont également le reflet de, ou ont été renforcées par certaines tendances sous-jacentes ayant trait à la division du travail. Il convient de citer dans ce contexte le phénomène de l'externalisation, par l'industrie notamment, de certaines fonctions de services, tels la comptabilité, les services informatiques, la sécurité et le gardiennage, le nettoyage, ou encore la restauration, assurées, par le passé, par les entreprises elles-mêmes.

33. Les mutations intrasectorielles

Sur le phénomène du bouleversement intersectoriel s'est greffé, au cours de la période 1970-1991, un mouvement structurel intrasectoriel, aussi bien au niveau de l'industrie manufacturière qu'à celui des services.

- Le secteur secondaire a vu le poids de la sidérurgie se réduire de 65% de la valeur ajoutée brute au coût des facteurs en 1970 à quelque 30% en 1991. Par contre, les autres industries ont vu leur part augmenter de 35% à près de 70% en l'espace de 20 ans. Par ailleurs, l'industrie non sidérurgique est aujourd'hui caractérisée par la présence d'une diversité de branches industrielles plus ou moins intégrées. (transformation de matières plastiques, produits minéraux non métalliques, construction électrique et mécanique, transformation des métaux).
- Le secteur tertiaire est évidemment caractérisé par une croissance remarquable des services bancaires et financiers dont la part dans le PIB passe de 4,3%, en 1970, à 12,7%, en 1991. Par ailleurs, la croissance d'une série d'autres branches de services marchands a été non négligeable: commerce et horeca (de 12,7% du PIB, en 1970, à 16,2%, en 1991), transports intérieurs et aériens (de 4,8%, en 1970, à 6,3%, en 1991), communications (de 0,5%, en 1970, à 2,8%, en 1991).
- Quant aux entreprises de l'artisanat, à cheval sur les secteurs secondaire et tertiaire, elles ont vu leurs effectifs augmenter de plus de 60% entre 1970 et 1991, leur part dans l'emploi total évoluant de 18% à 21% au cours de la même période, soit dans une proportion similaire que les services non marchands.

34. L'évolution des structures socio-professionnelles

Les mutations structurelles de l'économie ont été accompagnées d'évolutions des caractéristiques socio-professionnelles, de résidence et de nationalité des personnes ayant un emploi.

- En ce qui concerne la nationalité, les déficiences de la démographie des Luxembourgeois, couplées au dynamisme de la croissance économique et de l'emploi, ont fait augmenter le nombre total des travailleurs étrangers d'un niveau inférieur à 40.000 en 1970, à 84.700 en 1990, soit de moins de 28% à 44,8% de l'emploi total en l'espace de 20 ans (voir également chapitre III 11.).
- Cette augmentation est le résultat, à la fois, d'un mouvement migratoire dynamique et d'une croissance importante des flux de travailleurs frontaliers, ce dernier passant d'un niveau inférieur à 10.000 à quelque 39.000 entre 1970 et 1991, soit de moins de 7% à 19,6% de l'emploi intérieur total.

Il n'est nullement dans l'intention du CES de procéder, dans le cadre du présent avis, à une analyse approfondie de la question de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. L'objet du présent chapitre est, d'un côté, de faire certaines propositions en vue de stimuler l'investissement des entreprises ainsi que la recherche et le développement technologique et, d'un autre côté, de comparer l'évolution récente respectivement des rémunérations et du coût salarial au Luxembourg et dans les pays qui sont nos principaux partenaires.

L'opportunité de formuler ces quelques considérations se dégage des nouvelles conditions de concurrence qu'ont engendrées l'entrée en vigueur du marché intérieur communautaire et la réalisation progressive de l'Union Economique et Monétaire (UEM), mais aussi l'évolution conjoncturelle récente et les ajustements structurels qui s'ensuivent.

41. La stimulation des investissements des entreprises

- Dans les conclusions du Conseil Européen qui s'est tenu les 11 et 12 décembre 1992 à Edimbourg il a été retenu, entre autres, que les Etats membres devraient:
- accorder désormais la priorité, dans les dépenses publiques, aux investissements concernant des infrastructures et d'autres biens d'équipement et aux dépenses de croissance d'un rapport intéressant;
- appliquer des mesures encourageant les investissements privés, notamment ceux des petites et moyennes entreprises;
- prendre des mesures pour améliorer encore l'efficacité de leurs économies, par exemple par des mesures visant à réduire les subventions, à accroître la concurrence et la souplesse du marché;
- faire des efforts pour parvenir à une certaine modération dans les accords salariaux dans le secteur public.

Afin de renforcer les actions nationales, le Conseil Européen a par ailleurs décidé un nombre d'actions complémentaires au niveau communautaire, notamment la création d'un Fonds Européen d'Investissement.

Le CES, tout en soulignant l'attachement des partenaires sociaux à l'autonomie tarifaire, approuve les déclarations du Conseil Européen et demande qu'elles soient rapidement suivies d'actions concrètes, ceci afin de renforcer les fondements de la croissance économique et d'encourager la création de nouveaux emplois.

- Dans le cadre du présent chapitre, le CES aimerait formuler certaines propositions concernant plus particulièrement l'encouragement des investissements privés des entreprises. Quant aux autres points abordés dans la déclaration dont mention est faite ci-dessus, notamment les investissements publics, le CES renvoie aux chapitres y afférents du présent avis.

De l'avis du CES, la fiscalité des entreprises est un moyen de prédilection pour encourager l'investissement des entreprises. En effet, moins la ponction fiscale sur les revenus des entreprises est forte, plus ces dernières disposent de moyens propres pour financer leurs investissements, sans, pour autant, démunir l'état des moyens financiers qui doivent lui permettre de respecter ses responsabilités.

- Considérant que les améliorations récentes de la fiscalité des entreprises gagneraient à être complétées de manière ponctuelle par certaines mesures ciblées dont la technique devrait cependant encore être étudiée de plus près, le CES avait invité le Gouvernement, dans le cadre de ses avis sur la situation économique, financière et sociale du pays des années 1991 et 1992, à examiner de plus près les trois mesures ci-après:
 - possibilité de réévaluation de certains postes du bilan relatifs à l'outil de production;
 - instauration d'une incitation fiscale en faveur de la formation professionnelle initiale et continue;
 - atténuation du poids de la fiscalité grevant le capital des entreprises.

Or, le CES doit constater que jusqu'ici ces propositions n'ont pas été traduites dans la réalité. Il a cependant pris acte du fait que le Gouvernement a annoncé, à maintes reprises, que des mesures fiscales ciblées seront intégrées dans une initiative de relance des investissements et de la création et de la sauvegarde de l'emploi. Eu égard à l'importance que prend la promotion des investissements, ceci dans le contexte de l'amélioration de la compétitivité des entreprises et du maintien du plein emploi, le CES insiste auprès du Gouvernement sur la nécessité de prendre des mesures visant les objectifs économiques et sociaux qui se retrouvent à la base des propositions reprises ci-dessus.

- A côté de la fiscalité des entreprises, le CES rappelle l'importance des instruments que constituent les lois-cadres "classes moyennes" et "industries" pour la promotion des investissements, en général, et pour la diversification économique, en particulier.
 - Quant à la loi-cadre "industries", elle a fait l'objet d'une réforme fondamentale, ceci suite à la demande de la part de la Commission des CE, demande se situant dans le contexte de la politique de concurrence au niveau communautaire.

Le CES rappelle sa désapprobation quant à l'approche de la Commission des CE et, plus particulièrement, quant au fait de suspendre prématurément l'application de certaines dispositions de la loi-cadre "industries", notamment du régime général d'aides aux investissements. Il marque son accord quant aux nouvelles orientations que prendra la loi-cadre, à savoir notamment l'introduction d'un régime en faveur de l'investissement des PME, d'un régime en faveur de la recherche-développement et d'un régime en faveur de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie, à condition qu'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, soit adoptée.

Dans l'application de la nouvelle loi-cadre, le CES invite 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.

- Finalement, le CES souligne le rôle important que joue la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) en tant qu'instrument de promotion et d'encouragement des investissements, qu'il s'agisse des crédits d'équipement, des prêts à moyen et à long terme, des prêts à l'innovation, des prises de participation ou encore des crédits à l'exportation.

Il note aussi avec satisfaction la décision du Gouvernement de renforcer progressivement les moyens propres de la SNCI et, dans ce contexte, invite cette dernière à étudier les possibilités d'une éventuelle réduction du taux d'intérêt des prêts à moyen et à long terme, ainsi qu'une modification des modalités de remboursement.

42. La recherche et le développement technologique

- Dans un marché 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 de promouvoir des politiques plus actives de qualité des 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, que 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 - et, par ailleurs, d'éducation supérieure - 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.

43. L'évolution des rémunérations

- Le CES aimerait souligner d'emblée l'importance, parmi d'autres paramètres, des rémunérations pour la compétitivité des entreprises.
- Suivant les données de la Commission des Communautés européennes, l'évolution récente des rémunérations et du coût salarial unitaire au Luxembourg et chez ses principaux partenaires commerciaux, a été la suivante.

Evolution (en %) des rémunérations et du coût salarial unitaire pour la période 1985-1992 (moyenne annuelle)

PAYS	REMUN. NOM.	REMUN. REELLE	COUT SALAR. UNIT.
Luxembourg	5,0	2,0	3,9
Belgique	4,6	1,8	2,7
France	4,7	1,2	2,5
Pays-Bas	2,4	0,9	1,5
R.F.A.	3,9	1,7	2,5

Source: Commission des CE

Il y a lieu de constater qu'entre 1985 et 1992, la progression des rémunérations, tant en termes nominaux qu'en termes réels, a été plus rapide au Luxembourg que dans les pays qui sont nos principaux partenaires commerciaux, à savoir l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas.

Cette croissance, relativement plus rapide, s'observe également au niveau du coût salarial unitaire, qui se définit comme le quotient de la rémunération par salarié et de la productivité du travail.

- Les chiffres ci-avant ne donnent évidemment pas d'indications à propos du niveau absolu des rémunérations ainsi que des coûts salariaux au Luxembourg et chez ses principaux partenaires commerciaux.
- Contrairement à d'autres éléments constitutifs de la compétitivité, tels que les taux d'intérêt ou encore les taux de change, les rémunérations relèvent, en principe, de la responsabilité partagée des partenaires sociaux.

Au Luxembourg, toutefois, ce principe est tempéré par l'intervention du législateur dans la formation des rémunérations, notamment à travers l'échelle mobile des salaires.

- Avant d'aborder le sujet de l'indexation automatique des salaires et traitements, le CES voudrait souligner l'intérêt d'une politique visant la stabilité des prix à la consommation.
- Quant à l'échelle mobile des salaires et traitements, le CES voudrait constater les points suivants:
 - l'application de l'échelle mobile se fait en dehors de toute considération de productivité et est de nature à affecter la compétitivité des entreprises;
 - le mécanisme de l'indexation automatique des salaires et traitements est un élément essentiel de la paix sociale au Luxembourg;
 - l'indexation protège les salariés contre l'érosion du pouvoir d'achat.
- Sur les effets de l'échelle mobile se greffent ensuite, le cas échéant, les résultats des négociations collectives. Le CES se rend compte que l'application de l'échelle mobile réduit la marge de manoeuvre des partenaires sociaux dans leurs négociations.
- En guise de conclusion, le CES estime qu'il est opportun d'engager une réflexion sur les mécanismes de formation des rémunérations en tant que facteur de compétitivité des entreprises et de progrès économique et social.

5. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- Dans son avis annuel de 1990 et en relation avec la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989, le CES avait brièvement évalué - avec un résultat négatif - la législation de 1974 et esquissé des solutions de réforme devant mener à une meilleure pertinence de l'instrument légal en question, notamment à travers une hiérarchisation et une transparence clairement formalisée des processus décisionnels et une révision du cadre opérationnel dans le sens d'une efficacité accrue des moyens.

Il a paru dès lors intéressant au CES d'examiner le récent projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 à la lumière de ses idées de 1990 en la matière.

Si d'emblée le CES se félicite de ce que son "appréhension a largement contribué à encourager les auteurs de la loi à entamer la révision législative" et que le projet en question a fait siennes un bon nombre de réflexions émises par lui, force lui est cependant de constater que le projet apparaît comme un savant mélange notamment des vues exprimées par le CES, le CSAT et le CIAT, le tout filtré par un compromis en matière de répartition des pouvoirs ministériels, d'un côté, et celle des pouvoirs étatiques et communaux, de l'autre.

Il s'ensuit que la pureté conceptuelle et méthodologique en souffre et que les procédures s'alourdissent et se compliquent.

- Compte tenu de son dessein de 1990, le CES se borne à analyser deux aspects qui lui paraissent particulièrement importants et significatifs.
- Ainsi, l'article 3 illustre, à la suite de l'article 2, le jugement porté dans l'alinéa qui précède, dans la mesure où il prévoit, en premier lieu, des moyens à mettre en oeuvre par le Gouvernement en tant que tel et qui portent sur les mesures d'occupation du sol et les investissements publics et, en deuxième lieu seulement, les moyens à mettre en oeuvre par le Ministre de l'Aménagement du Territoire que sont notamment les trois instruments dont traite par la suite le projet en détail et dont le dernier est le plan d'occupation du sol.

A part le fait qu'on parle aux deux niveaux de mesures d'occupation du sol, tant le contenu de cet article que sa structuration sont inacceptables. En effet, il laisse entendre qu'il y aurait dorénavant deux types d'aménagement du territoire dont le premier, et le principal, est du ressort du Gouvernement et dont le second - une sorte de compétence résiduelle - est du ressort du Ministre compétent pour l'Aménagement du Territoire.

Aussi le CES préconise-t-il de supprimer le paragraphe 1. de l'article 3, de mettre cet article à la place de l'article 2 pour mieux montrer la place qu'occupera dorénavant l'aménagement du territoire dans la politique nationale et de modifier l'article 2 dans le sens d'une meilleure valorisation de l'aménagement du territoire et d'une insertion des politiques sectorielles dans les objectifs visés.

- Comme premier moyen de spatialisation et d'opérationnalisation du programme directeur, le CES avait proposé la création d'un seul plan directeur de l'aménagement du territoire couvrant, horizontalement, tout le territoire, et, verticalement, tous les secteurs.

Pourquoi un seul?

Parce que l'aménagement du territoire - surtout d'un petit territoire comme le nôtre, géré centralement - doit toujours être abordé, et dans l'espace, et dans le temps, comme un tout. A défaut on risque de morceler et de privilégier tel ou tel aspect, tel ou tel secteur au détriment de tel(s) autre(s). Bref, méthodologiquement parlant, il n'y a pas d'autre(s) solution(s) atteignant le même degré de pertinence instrumentale.

Or, si le projet reprend l'idée du plan directeur, il la dénature à un point tel qu'il faut mettre en doute son opportunité. Il s'y ajoute un flou conceptuel et terminologique qui caractérise le texte de l'article 7 et l'intitulé du chapitre.

En effet, selon cet article, il ne peut pas seulement y avoir plusieurs plans directeurs nationaux couvrant le territoire national, "ou une de ses parties", mais il y aura aussi des plans directeurs régionaux "pour une partie du territoire national" et des plans sectoriels applicables, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement".

Vu l'expérience négative du passé et l'insuffisance méthodologique de l'approche choisie par le projet et sans vouloir discourir davantage sur le sujet dans le cadre du présent avis, le CES maintient fermement son idée d'un seul plan directeur national global tant verticalement que horizontalement et couvrant nécessairement le tout au même moment. Il prie partant le Gouvernement de réexaminer sa position en la matière, car de la pertinence des instruments dépend largement le succès de l'aménagement du territoire, la volonté politique sousjacente étant postulée.

- En conclusion, le CES admet que le projet est en net progrès par rapport à la loi de 1974 en ce qui concerne la clarification des objectifs, des moyens et des compétences aboutissant à une plus grande cohérence devant aboutir, à priori, à une plus grande efficacité de l'aménagement du territoire.

La récente création d'un ministère à part entière va également dans le sens d'une valorisation accrue de cette fonction politique.

Toutefois, au vu des développements qui précèdent et par seul souci d'efficacité de l'aménagement du territoire comme expression de l'optimisation spatiale des fonctions sociétales, le CES est d'avis que le Gouvernement serait bien inspiré de revoir les problématiques soulevées ci-avant et d'en profiter, entre autres, pour fondre, dans un même texte légal, les instruments ayant trait à la spatialisation des processus politiques, à quelque titre que ce soit, comme le projet de loi ayant pour objet de réformer la loi de 1937 sur l'aménagement des villes et autres agglomérations importants qui - et ce n'est certainement pas un hasard - se trouve quasiment au même stade d'avancement que le projet de loi faisant l'objet du présent examen.

Les motifs avancés pour ne pas le faire, à savoir l'autonomie nécessaire des compétences ministérielles, loin de convaincre le CES, lui apparaissent plutôt comme un atermoiement politique d'aller de l'avant, franchement et avec méthode.

III

LA SITUATION SOCIALE

III. LA SITUATION SOCIALE

1. LE MARCHE DE L'EMPLOI

11. L'évolution récente

111. L'emploi salarié

Au cours de la période de 1984 - 1991, l'emploi salarié a connu une forte progression en passant de 140.637 unités en 1984 à 182.686 unités en 1991. Pendant ces années, plus de 42.000 emplois supplémentaires, en termes nets, ont été créés, surtout dans le secteur des services. Durant cette même période, le chômage a diminué en raison de l'augmentation continue de l'emploi intérieur.

Depuis fin 1991, le ralentissement de la croissance économique a entraîné une baisse du rythme de la création d'emplois et le chômage a recommencé à augmenter.

Du 31 octobre 1991 au 31 octobre 1992, le nombre des salariés est passé de 182.686 à 185.139, soit un taux de progression de 1,3%, équivalant à une augmentation de presque 2.500 emplois, alors que pour la même période 1990/1991, la croissance a été de 7.400 emplois, soit 4,2%.

Suivant les chiffres publiés par le STATEC sur l'emploi salarié par branche d'activité pour la période de septembre 1991 à septembre 1992, on enregistre un net recul de l'emploi dans l'industrie (-3,7%) dont une régression de 4,8% pour le seul secteur des métaux, une évolution moins forte dans le secteur tertiaire (+ 3,3%) et une progression notable pour la branche "bâtiment et génie civil" (+ 10,5%). En ce qui concerne ce dernier secteur, il faut toutefois relever que depuis la fin de l'année 1992, tous les indicateurs annoncent une évolution négative de sorte qu'on peut s'attendre à l'avenir à un net recul de l'emploi dans ce secteur.

Pour la période d'octobre 1991 à octobre 1992, la croissance de l'emploi reste déterminée par l'afflux de travailleurs frontaliers. Le nombre des salariés résidant en France, en Belgique et en R.F.A. a augmenté de plus de 3.900 personnes, en moyenne mensuelle, soit de 9,6%. Cette progression est toutefois moins forte qu'au cours des années précédentes et notamment pendant la même période 90/91, où le nombre des travailleurs frontaliers avait augmenté de 5.350 unités, soit une croissance de 15%.

Ainsi, fin octobre 1992, le taux de participation des travailleurs frontaliers à l'emploi salarié s'élève à 24,3% (44.919 salariés dont 13.769 femmes) contre 22,4% en octobre 1991.

Les travailleurs frontaliers occupent surtout des emplois dans le secteur industriel (33,5%), dans le secteur du bâtiment et génie civil (30,8%) et dans la branche d'activité "production de services marchands" (25,2%). Ils constituent actuellement, ensemble avec les travailleurs étrangers résidant au pays, presque 51% de la population active salariée, alors que le taux de participation de la main-d'oeuvre étrangère au marché du travail national n'était que de 41,5% en 1988, de 43,7% en 1989, de 46,4% en 1990 et de 48,8% en 1991. Cette évolution confirme le rôle décroissant des salariés luxembourgeois dans la prise d'emploi.

Evolution de l'emploi salarié

Période	Hommes	Femmes	TOTAL	dont frontaliers
1984	94.892	45.745	140.637	15.377
1989	109.107	58.063	167.170	30.315
1990	114.157	61.147	175.304	35.645
			+7.382 + 4,2%	+5.350 + 15%
1991	118.492	64.194	182.686	40.996
			+2.453 + 1,3%	+3.923 + 9,6%
1992	119.585	65.554	185.139	44.919

Source: ADEM

112. Le chômage

A partir de la fin de l'année 1990, en dépit d'un emploi globalement toujours dynamique, l'on a relevé, à partir du deuxième trimestre de 1991, une tendance à la hausse des demandes d'emploi non satisfaites. En décembre 1992, le nombre des demandeurs d'emploi a atteint 3.069 personnes, ce qui constitue une progression d'environ 23% (+ 567 personnes) par rapport au mois de décembre 1991.

En 1992, le nombre moyen des demandeurs d'emploi a été de 2.734 contre 2.298 en 1991, soit une augmentation de 436 unités (+ 20%) parmi lesquels figurent environ 450 personnes ayant demandé le revenu minimum garanti.

L'analyse détaillée des personnes sans emploi a fait apparaître que l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi inscrits auprès des bureaux de placement affecte toutes les classes d'âge, avec une nette tendance à l'allongement des périodes d'inscription surtout pour les chômeurs âgés et les chômeurs difficiles à placer.

Globalement, on peut dire qu'un quart des demandeurs d'emplois retrouvent un travail endéans un mois, 2/3 dans les six mois, alors que 20% des inscrits à l'ADEM ne sont toujours pas reclassés après un an.

Demandes d'emploi non-satisfaites

Période	1991		1992	
	Total	dont f	Total	dont f
Janvier	2.531	1.020	2.836	1.171
Février	2.182	877	2.813	1.166
Mars	2.115	857	2.662	1.128
Avril	2.127	877	2.598	1.112
Mai	2.188	889	2.426	1.027
Juin	2.055	856	2.415	1.024
Juillet	2.179	901	2.519	1.059
Août	2.239	903	2.600	1.119
Septembre	2.413	968	2.886	1.266
Octobre	2.475	1.014	2.943	1.273
Novembre	2.565	1.061	3.036	1.307
Décembre	2.502	1.022	3.069	1.272
Moyenne	2.298	937	2.734	1.160

Source: ADEM

113. Conclusions

- Se fondant sur cette analyse, le CES souligne:
 - que le chômage représente un gaspillage majeur de talents et de ressources pour l'économie et a un effet démoralisant et néfaste sur les personnes concernées;
 - que le chômage est un facteur d'exclusion susceptible d'avoir des effets négatifs sur la cohésion économique et sociale du pays;
 - que la réduction du chômage dépend surtout d'une croissance économique durable, non inflationniste et riche d'emplois productifs.
- Pour lutter contre le chômage et pour favoriser la création d'emplois, le CES propose d'asseoir la politique sur les principes suivants:

- opérer des investissements productifs, assurer la compétitivité des entreprises et adapter l'organisation des méthodes de travail afin de tirer le meilleur parti de l'évolution des technologies et des marchés et de valoriser les qualifications de la main-d'oeuvre;
- développer la formation initiale et la formation professionnelle continue afin de permettre au chômeur de se réinsérer avec succès dans le marché du travail;
- aménager les conditions de travail suivant les besoins des entreprises et des travailleurs dans les économies modernes;
- adopter des mesures d'aides adéquates en vue de la réinsertion dans la vie professionnelle des chômeurs âgés et de longue durée;
- assurer le bon fonctionnement du marché du travail en améliorant l'efficacité et l'efficience des services publics de l'emploi;
- associer les partenaires sociaux à la recherche de solutions aux problèmes posés par le chômage ainsi qu'à la création d'emplois durables.

12. La Commission Nationale de l'Emploi

- La commission nationale de l'emploi a été créée par l'article 32 de la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi et portant création d'une commission nationale de l'emploi.

Cette commission est instituée auprès du Ministre ayant le travail dans ses attributions et elle est chargée de conseiller le Gouvernement en vue de la définition et de la mise en oeuvre de la politique de l'emploi.

Elle peut également être consultée en vue de l'établissement des orientations prioritaires de gestion des avoirs du fonds pour l'emploi. Dans ce cas, la commission se réunit en session spéciale et délibère sous la présidence du Ministre ayant la formation professionnelle dans ses attributions.

- Le CES constate que la commission nationale de l'emploi a fonctionné de façon très irrégulière au cours des dernières années.

Si ces difficultés de fonctionnement peuvent paraître moins graves dans une période de bonne conjoncture, les missions de la commission nationale de l'emploi gagnent cependant en importance dans une situation où le marché de l'emploi commence à se dégrader, notamment par une proportion de plus en plus élevée de chômeurs de longue durée.

Afin de permettre l'élaboration de propositions visant à améliorer la situation décrite ci-dessus, le CES plaide en faveur d'une relance des travaux de la commission nationale de l'emploi, qui devrait se réunir plus régulièrement, au moins quatre fois par an.

13. Les perturbations du marché de l'emploi et les distorsions de concurrence

Le CES est d'avis que les chiffres présentés sous III 11. "L'évolution récente" ne reflètent pas entièrement la réalité des mouvements sur le marché de l'emploi, dans la mesure où un certain nombre de personnes qui ont perdu leur emploi n'apparaissent plus dans les statistiques.

La loi organique de l'ADEM stipule dans son article 2 que celle-ci a pour tâches notamment de surveiller la situation et l'évolution du marché de l'emploi, de réaliser la compensation des offres et des demandes d'emploi, ainsi que d'organiser le recrutement des travailleurs étrangers, d'effectuer leur placement et de vérifier les conditions d'admission au travail.

Pour ce qui est des placements, il est de notoriété publique qu'un nombre considérable d'emplois vacants ne sont pas déclarés à l'Administration de l'Emploi, bien que ceci soit obligatoire aux termes de l'article 9 de la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi et portant création d'une Commission nationale de l'Emploi.

Dans une période de forte conjoncture et de croissance rapide de l'emploi, il semble être toléré par les pouvoirs publics que des firmes privées remplissent également des missions qui, de par la loi, sont réservées à des organismes publics. La dégradation du marché de l'emploi confirme cependant de nouveau l'importance de veiller à une bonne application de la législation, laquelle devrait d'ailleurs être assurée indépendamment de la situation conjoncturelle.

Le Groupe patronal est d'avis que, tout en maintenant l'obligation de déclaration des postes vacants à l'ADEM, des firmes privées devraient également pouvoir effectuer des placements.

Le Groupe salarial reconnaît que, dans des situations exceptionnelles, des entreprises privées peuvent effectuer des placements. Parallèlement, il se prononce cependant en faveur de la stricte application des amendes pour les entreprises qui ne respectent pas l'obligation de déclaration.

En effet, depuis la disparition du "rideau de fer" et l'acquisition de la liberté de voyager librement par les populations des pays de l'Europe de l'Est, positif en soi, le danger d'une concurrence acharnée livrée par une main-d'oeuvre illégale "bon marché" devient de plus en plus réel. Ainsi, l'on constate une infiltration du marché national par des firmes ou personnes, oeuvrant dans l'illégalité complète, en prêtant ou en vendant une main-d'oeuvre clandestine à certaines entreprises, pratiquant ainsi du dumping social par des méthodes de marchands d'esclaves des temps modernes.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la disparition des contrôleurs aux frontières - souhaitable et souhaitée - en Europe rend un contrôle de ces activités illégales de recrutement et de placement de main-d'oeuvre de plus en plus difficile.

Suite à la suppression des postes douaniers à la frontière, des agents en surnombre ont été affectés à l'Inspection du Travail et des Mines, devant permettre ainsi des contrôles plus efficaces.

La même opération devrait être faite au bénéfice de l'ADEM.

Par ailleurs, le CES, tout en rappelant que l'emploi des travailleurs étrangers non communautaires est régi par un règlement grand-ducal du 12 mai 1972 modifié par un règlement grand-ducal du 29 juillet 1977, plaide en faveur d'une application plus stricte de ce règlement ainsi que de la loi précitée du 21 février 1976.

Finalement, le CES tient encore à rappeler qu'il existe un certain nombre de travailleurs étrangers non communautaires qui sont déclarés aux organismes de la sécurité sociale, sans cependant être en possession d'un permis de travail valable. Il insiste sur la nécessité de régulariser la situation de ces travailleurs, tout en prévoyant des mécanismes permettant d'éviter une telle situation à l'avenir, notamment par l'instauration d'une entraide administrative entre le Centre Commun d'affiliation à la Sécurité Sociale et l'ADEM, et en retenant que l'affiliation à la Sécurité Sociale ne devrait être possible que pour des travailleurs en possession d'un permis de travail et de séjour.

14. Le travail intérimaire et le prêt temporaire de main-d'oeuvre

- En mai 1989, le Ministre du Travail avait demandé aux Chambres professionnelles d'aviser le projet de loi portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'oeuvre.

Ledit projet de loi poursuivait quatre objectifs:

- définir un cadre limité de recours au travail temporaire;
- assurer à l'ensemble des salariés temporaires un traitement identique à celui des salariés permanents;
- assurer une meilleure régulation de l'emploi précaire;
- sanctionner le recours abusif à la main-d'oeuvre temporaire.

Le CES constate que, presque quatre ans plus tard, le projet de loi en question n'a toujours pas fait l'objet d'un vote à la Chambre des Députés, de sorte que le travail intérimaire et le prêt temporaire de main-d'oeuvre ne sont soumis à aucune réglementation spécifique.

Afin de permettre l'élimination de certaines perturbations du marché de l'emploi et notamment le prêt illégal de main-d'oeuvre, le CES tient à insister sur la nécessité de légiférer rapidement dans le domaine du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'oeuvre.

- Le Groupe salarial tient à énoncer les points essentiels qui doivent être traités par la législation en la matière:
 - la définition et la réglementation de la profession d'entrepreneur de travail intérimaire, en subordonnant cette activité à une autorisation d'établissement du Ministre du Travail et en obligeant l'entrepreneur à souscrire à un engagement de caution permettant de garantir financièrement, à tout moment, le paiement des rémunérations et de leurs accessoires;
 - les rapports entre l'entrepreneur de travail intérimaire et l'utilisateur régis par un contrat de mise à disposition;
 - les rapports entre l'entrepreneur de travail intérimaire et le salarié définis dans le cadre d'un contrat de mission;
 - la limitation du contrat de mission dans le temps;
 - l'extension des règles du droit commun aux relations entre le travailleur intérimaire et l'entrepreneur de travail intérimaire, tant en ce qui concerne les rapports individuels que les rapports collectifs;
 - la réglementation du travail intérimaire transfrontalier;
 - l'établissement de sanctions efficaces en ce qui concerne la mise à disposition illégale de main-d'oeuvre.
- Le Groupe patronal, pour sa part, estime que le texte proposé par le Conseil d'Etat constitue une solution équilibrée et efficace de l'activité du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'oeuvre.

15. La formation professionnelle

La réalisation du grand marché intérieur, l'innovation technologique, la réorganisation des processus de travail sont autant de facteurs qui confèrent à la formation professionnelle une importance primordiale, tant pour le maintien et l'accroissement de la productivité des entreprises, que pour la cohésion économique et sociale.

La valorisation des ressources humaines, surtout au niveau d'un petit pays qui manque d'autres ressources naturelles, doit donc guider la politique en matière de formation.

Les déficits de qualification auxquels le système d'éducation doit faire face ont conduit à l'effacement progressif des frontières qui séparaient la formation initiale et la formation continue.

- En matière de formation initiale, la loi du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue offre l'occasion à un grand débat et sur l'orientation et sur la méthodologie de l'enseignement secondaire technique.

Pour garantir le succès de cette nouvelle approche de l'enseignement technique, le Ministre de l'Education Nationale a instauré le projet "PROF" qui a pour mission de réunir les enseignants et les représentants du monde économique en vue d'une concertation intensive pour réaliser une synthèse entre les nécessités économiques et les exigences pédagogiques. Pour atteindre ces objectifs de symbiose entre la formation à l'école et celle dispensée en entreprise, les programmes et les matières à étudier sont déterminés à partir des profils de qualification, appelés à définir les qualifications-clés ou le stock de connaissances de base de chaque formation.

Tout en approuvant pleinement cette démarche, le CES estime que la mise en oeuvre pratique des conclusions du projet "PROF" devrait trouver ses premières concrétisations dès la rentrée scolaire en automne 1993.

Si, au plan européen, la Charte sociale insiste sur l'importance toute particulière de la collaboration entre les partenaires sociaux, le CES note avec satisfaction que les mécanismes de concertation ont déjà une longue tradition dans notre pays.

La loi du 5 janvier 1929, confirmée par l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945, a soumis l'apprentissage à la surveillance des chambres professionnelles qui notamment enregistrent les contrats d'apprentissage, établissent les programmes de formation pratique et organisent les examens de fin d'apprentissage.

Si l'intervention des Chambres professionnelles se fait, par ailleurs, par le biais de commissions consultatives instituées à différents niveaux de l'enseignement, leur compétence directe se limite au seul apprentissage, c'est-à-dire au niveau du CATP.

Si, à l'heure actuelle, une diversification des voies de formation à finalité professionnelle s'impose - notamment par l'extension de la filière de technicien à d'autres branches - pour assurer une meilleure adéquation de la main-d'oeuvre au marché du travail et pour renforcer les chances des jeunes à la recherche d'un emploi, le CES estime qu'une extension des compétences des Chambres professionnelles à ces voies de formation, notamment au régime de la formation du technicien et au BTS, permettrait, de plus, d'asseoir la partie pratique en entreprise sur une base contractuelle nouvelle entre l'employeur et le jeune en formation.

Si le modèle pratiqué au niveau du CATP a fait ses preuves, cela ne veut cependant pas dire qu'il soit automatiquement transposable au niveau du technicien et du BTS. Le CES encourage dès lors les instances gouvernementales et les partenaires sociaux à réfléchir sur d'autres modèles, tel celui du stage, à condition, toutefois, que sa durée soit telle qu'une formation pratique sérieuse puisse se faire et qu'il soit tenu compte des problèmes du fonctionnement et du coût qu'il implique au niveau des entreprises.

Toutes les évolutions prédécrites, ainsi que l'obsolescence du texte de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 sur l'apprentissage, appellent une réforme générale de ce dispositif légal.

- Sur le plan de la formation continue, le CES rappelle l'importance qu'il attribue à toute mesure de formation
 - permettant l'adaptation des qualifications et des compétences professionnelles des travailleurs aux progrès technologiques et aux mutations de l'organisation du travail;
 - facilitant le maintien d'une main-d'oeuvre qualifiée en nombre suffisant;
 - préparant les salariés à des tâches ou à des postes plus exigeants;
 - favorisant la consolidation de l'acquis professionnel;
 - promouvant la mise à niveau des connaissances de base initiales;
 - créant les bases permettant l'accès de la population à la culture et aux sciences;
 - développant la formation politique, économique et sociale.

Le CES examinera dans le cadre de l'avis spécifique qu'il est en train d'élaborer, l'accès à la formation professionnelle continue, la protection de l'investissement dans la formation continue, le financement et, enfin, la certification et l'agrément des mesures de formation suivies par les salariés.

La mise en oeuvre d'une formation professionnelle continue efficace et adaptée aux besoins de l'économie, notamment au niveau de l'industrie et de l'artisanat, exige évidemment la mise à disposition d'une infrastructure adéquate et flexible. Comme ces objectifs ne peuvent être atteints dans le cadre des infrastructures scolaires traditionnelles, soumises à des contraintes multiples - horaire, vacances scolaires, etc. - la création d'une infrastructure propre à la formation continue s'impose. Dans cet ordre d'idées, le CES déplore la lenteur administrative que le dossier de la construction d'un centre national de la formation professionnelle continue subit depuis des années et il insiste avec vigueur qu'il soit mis fin au laxisme entourant ce projet. Sur le plan concret, le CES plaide pour la réalisation d'un projet qui réponde aux besoins en partant d'une analyse des exigences du marché et permettant une adaptation future conforme à de nouvelles exigences du pays et de la grande région.

2. LA SECURITE SOCIALE

21. Les comptes globaux de la protection sociale

Les données financières globales les plus récentes concernant la protection sociale au Luxembourg remontent à l'exercice 1991. Il n'est donc pas possible de déceler dans ces données des indications relatives à une éventuelle inflexion de la conjoncture économique. Au contraire, ces données reflètent encore l'impact positif de la récente période d'expansion économique sur l'équilibre financier global de la protection sociale.

En 1991, les recettes courantes de la protection sociale (sans les transferts entre régimes) atteignent 95,4 milliards de LUF* et dépassent de 7,7 milliards de LUF les dépenses courantes au montant de 87,7 milliards de LUF. Il faut cependant remarquer qu'un tel excédent a existé systématiquement au cours des deux dernières décennies permettant l'accumulation de réserves dans certaines branches de la sécurité sociale (assurance-pension, assurance-accident, prestations familiales). En 1991, cet excédent est en nette régression par rapport à celui de 12 milliards de LUF, réalisé en 1990. Cette régression provient d'un accroissement des recettes (+6,1%) relativement plus faible que celui des dépenses (+12,6%).

Les recettes et les dépenses courantes de la protection sociale en % du PIB**
(sans transferts entre gestions)

ANNEE	RECETTES	DEPENSES
1970	17,3	15,5
1975	21,6	19,9
1980	25,4	23,9
1985	22,8	20,6
1990	26,8	23,3
1991	26,7	24,6

Source: IGSS

Après l'accalmie dans l'évolution des dépenses au cours de la première moitié des années quatre-vingts, on assiste à une nette recrudescence du poids des transferts sociaux depuis 1986. Cette recrudescence s'est produite nonobstant la croissance en volume exceptionnelle du PIB durant cette même période. Ainsi, les dépenses courantes, avec 24,6% du PIB, atteignent presque le niveau très élevé réalisé en 1981 (24,9%). L'accélération de la croissance des dépenses est principalement imputable aux fonctions "vieillesse et survie", "maladie" et "prestations familiales".

* Les comptes provisoires de la protection sociale publiés par l'IGSS dans le rapport général sur la sécurité sociale de 1991 ne tiennent pas compte d'une dotation budgétaire supplémentaire de 1.250 millions de LUF au profit du fonds de l'emploi. Les données ont été redressées en conséquence.

** Le PIB utilisé dans le présent chapitre est basé sur le concept national.

**La répartition fonctionnelle des prestations de protection sociale
exprimée en % du PIB**

FONCTIONS	1970	1975	1980	1985	1990	1991
Maladie	2,6	4,5	5,4	4,7	5,5	5,7
Invalidité, infirmité	1,7	2,1	3,0	2,7	2,7	2,8
Accidents de trav. et maladies profession.	1,0	1,2	1,0	0,8	0,7	0,7
Vieillesse, survie	7,5	9,8	10,9	9,4	10,4	11,6
Maternité, famille	1,8	1,9	2,3	1,9	2,5	2,6
Chômage, placement	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2	0,2
Logement, divers	0,1	0,0	0,3	0,2	0,3	0,1
Total	14,7	19,6	22,9	19,8	22,3	23,7

Source: IGSS

Le ralentissement de la croissance des recettes en 1991 est imputable essentiellement à la réduction des recettes du fonds de l'emploi en raison, d'une part, de la réduction de l'impôt de solidarité et, d'autre part, de la dotation budgétaire réduite par rapport à l'exercice précédent. Toutefois, le prélèvement global effectué par la protection sociale reste, avec 26,7% du PIB, l'un des plus élevés jamais réalisé au Luxembourg.

La structure des recettes courantes exprimée en % du total

FONCTIONS	1970	1975	1980	1985	1990	1991
Cotisations:	61,2	61,3	58,8	59,0	52,8	53,1
- ménages	24,8	24,2	23,4	25,6	21,8	21,9
- entreprises	27,3	26,7	24,7	22,8	21,3	21,6
- administrat. publ.	9,1	10,4	10,7	10,6	9,6	9,6
Contributions publ.	29,9	31,1	32,8	34,2	39,0	39,2
Revenus des capitaux	8,9	7,6	8,4	6,8	8,2	7,6
Total	100	100	100	100	100	100

Source: IGSS

La part relative des contributions publiques dans le financement de la protection sociale poursuit sa progression et atteint 39,2% du total des recettes en 1991. En ajoutant à ces contributions publiques la charge de l'Etat dans le financement du régime de pension statutaire des fonctionnaires de l'Etat, la contribution totale des pouvoirs publics atteint 43,2 milliards de LUF, ce qui représente 41,9% des dépenses du budget ordinaire de l'Etat.

Dans cet ordre d'idées, le CES entend mettre en exergue l'importance capitale pour l'équilibre des finances publiques et pour le financement de la protection sociale que revêt l'imposition des travailleurs non résidents dans le pays d'emploi, en raison du pourcentage élevé des contributions publiques à la protection sociale et de la proportion importante de travailleurs non résidents dans l'emploi intérieur.

Face à cette évolution préoccupante au regard de la détérioration de la situation des finances publiques et du ralentissement prévisible de la conjoncture économique, le CES entend analyser plus en détail les perspectives à court terme dans les différentes branches de la sécurité sociale. Il s'appuie, à cet effet, sur les comptes prévisionnels de l'exercice 1992 et sur les budgets pour 1993 des différentes institutions de sécurité sociale.

22. L'assurance-pension

Les réformes récentes en matière d'assurance-pension ont perturbé de manière considérable les principaux facteurs influençant l'équilibre financier du régime contributif d'assurance-pension.

Du côté des dépenses, la loi du 24 avril 1991, ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, a engendré immédiatement une hausse substantielle des dépenses en prestations et a provoqué, en même temps, des changements dans le comportement des assurés qui vont se répercuter tout au long des prochaines années. Il s'agit de l'abaissement de l'âge d'accès à la retraite et de l'élimination des dispositions de non cumul en matière de pensions minima, ce qui risque de se traduire par une propension accrue à anticiper la prise de pension. Ces mesures s'ajoutent à celles prises dans le cadre de la réforme du régime d'assurance-pension réalisée par la loi du 27 juillet 1987.

Il résulte du bilan technique de la période de couverture 1985-1991, établi par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, que l'augmentation des dépenses pour pensions sur cette période s'est élevée à 85,1% et que cette augmentation a été imputable aux facteurs suivants:

- 16,3% : augmentation du nombre de pensions;
- 14,8% : adaptation indiciaire;
- 12,1% : ajustement au niveau réel des salaires;
- 19,4% : mesures légales ayant modifié le calcul des pensions;
- 3,6% : effet de structure résultant de la modification de la pondération des pensions.

L'on constate que le facteur ayant exercé la plus forte incidence sur la croissance des dépenses a été le facteur volontariste des modifications légales, dépassant même l'incidence du facteur démographique et celles des techniques légales d'adaptation et d'ajustement des pensions.

Il est cependant vrai que cette hausse exceptionnelle des dépenses a pu être couverte jusqu'à présent par l'augmentation normale des recettes en cotisations résultant de la croissance extraordinaire du nombre d'assurés cotisants au cours de la dernière période de couverture. S'y ajoute, en 1992, l'extension volontariste de l'assiette cotisable par le relèvement du plafond cotisable du quadruple au quintuple du salaire social minimum de référence, ce qui a créé une source additionnelle de financement.

L'équilibre financier du régime de pension a donc pu être maintenu malgré les différentes réformes entreprises et on peut constater que le niveau des réserves s'est accru considérablement en valeur absolue et s'est maintenu à peu près stable en valeur relative aux alentours de 2,4 fois le montant des prestations annuelles. Le régime de pension dispose ainsi encore d'une marge de sécurité assez substantielle par rapport à la limite légale inférieure de 1,5 fois le montant des prestations annuelles.

L'évolution des principaux comptes financiers de l'assurance-pension contributive

ANNEE	RECETTES COURANTES	DEPENSES COURANTES	EXCEDENT COURANT	RESERVE CUMULEE	NIVEAU RELATIF DE LA RESERVE	PRIME DE REPARTITION PURE
en millions de LUF						en %
1985	24.959	20.868	4.091	40.992	2,19	22,6
1986	27.085	22.222	4.863	45.855	2,30	22,3
1987	28.884	23.660	5.225	51.080	2,38	22,5
1988	30.870	25.646	5.223	56.303	2,41	22,8
1989	35.369	28.262	7.107	63.410	2,45	22,6
1990	40.070	31.541	8.529	71.939	2,58	22,7
1991	43.948	36.743	7.205	79.144	2,35	23,7
1992*	48.350	39.408	8.942	88.086	2,43	22,9
1993**	52.425	44.168	8.257	96.343	2,37	23,7

Source: IGSS

* compte prévisionnel

** budget interne

En comparant les prévisions budgétaires pour 1993 avec les prévisions actuarielles établies pour la période de couverture 1992 - 1998*, l'on constate une concordance satisfaisante dans l'évolution de l'équilibre financier. Ces prévisions actuarielles ne sont donc pas contredites par l'évolution récente, de sorte qu'elles gardent toute leur validité.

* Voir le bilan technique de la période de couverture 1985-1991 et les prévisions actuarielles pour la période 1992-1998 du régime contributif d'assurance-pension. IGSS, décembre 1991.

Ces prévisions tablent sur un net ralentissement de la croissance de la population active à partir de 1992 et n'admettent qu'une faible croissance annuelle de 0,5% jusqu'à l'horizon 2000. Dans ces hypothèses, l'équilibre financier du régime de pension pourra être maintenu, sans qu'une augmentation du taux de cotisation ne devienne nécessaire avant l'an 2000.

Il faut cependant rappeler que les projections à long terme, qui font état d'une augmentation substantielle du taux de cotisation lors de l'atteinte de l'état financier stationnaire, gardent également toute leur validité.

Toutefois, l'avis de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale de février 1991 relatif à la loi du 24 avril 1991 avait montré la fragilité de cet équilibre par rapport aux hypothèses relatives à l'évolution de la population active. En cas de régression de l'emploi par rapport au niveau actuel, un relèvement du taux de cotisation pourrait devenir inévitable dès le premier janvier 1999.

23. L'assurance-maladie

La loi du 27 juillet 1992 a finalement réalisé la réforme du secteur de la santé et de l'assurance-maladie, réforme qui était en gestation durant plusieurs années et au sujet de laquelle le CES a pris régulièrement position. Aussi faut-il rappeler que certains éléments essentiels de la réforme s'inspirent partiellement de l'avis du CES du 10 avril 1992, notamment ceux relatifs au financement, à l'autonomie des partenaires sociaux dans la gestion de l'assurance-maladie et au rôle du comité quadripartite.

La mise en vigueur effective de la loi n'aura lieu qu'au 1er janvier 1994 et même au 1er janvier 1995 en ce qui concerne le secteur hospitalier, de sorte qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur les résultats concrets de cette réforme. D'ailleurs, il appartient au nouveau conseil d'administration de l'Union des Caisses de Maladie d'élaborer les nouveaux statuts de l'assurance-maladie et de négocier avec les prestataires de service les nouvelles conventions et les adaptations des tarifs.

Toutefois, deux mesures se sont, ou sont, en train de se concrétiser, à savoir le relèvement du taux de cotisation pour les prestations en nature à partir du 1er août 1992 et la prise en charge par le budget de l'Etat du déficit cumulé au 31 décembre 1992 de l'assurance-maladie en matière de prestations en nature. Ces deux mesures avaient été recommandées par le CES.

L'analyse des comptes financiers récents et du budget pour 1993 semble indiquer que le semblant de ralentissement de la croissance des dépenses en 1990 et en 1991 n'a été que temporaire et que cette croissance se poursuit à un rythme élevé en matière de prestations en nature. Pour les prestations en espèces, on est confronté à une hausse exceptionnelle des dépenses en 1992, telle qu'elle ressort du compte prévisionnel.

Même si l'on ne dispose pas encore de renseignements précis sur les causes, on peut noter que la croissance assez élevée de ces prestations est imputable, en partie, à une très forte croissance des indemnités pécuniaires de maternité, due à la forte augmentation du nombre de femmes actives dans les tranches d'âge au-dessous de 40 ans et à un relèvement des taux de fécondité des femmes actives de plus de 30 ans.

L'évolution des dépenses pour prestations de l'assurance-maladie-maternité

PERIODE	PRESTATIONS EN NATURE		PRESTATIONS EN ESPECES	
	millions de LUF	%	millions de LUF	%
1987	11.850	---	2.710	---
1988	12.898	+ 8,8	2.825	+ 4,2
1989	14.407	+11,7	3.033	+ 7,4
1990	15.666	+ 8,7	3.343	+10,2
1991	16.918	+ 8,0	3.711	+11,0
1992*	18.942	+12,0	4.282	+15,4
1993**	21.208	+12,0	4.605	+ 7,5

* compte prévisionnel

** budget

Source: IGSS

Le déficit cumulé en matière de prestations en nature s'élevait à 992 millions de LUF au 31 décembre 1991. Le déficit devrait dépasser largement un milliard de LUF au 31 décembre 1992, notamment en raison du fait que les négociations entre l'UCM et l'entente des hôpitaux pour l'apurement des déficits des hôpitaux de 1991 et de 1992 n'ont pas encore abouti. Ce déficit sera résorbé par une dotation du budget de l'Etat.

En matière de prestations en espèces, le déficit cumulé s'élevait à 333 millions de LUF au 31 décembre 1991 et il risque d'augmenter sensiblement au cours des exercices 1992 et 1993.

Le CES exprime son inquiétude et sa préoccupation face à ces évolutions. Aussi espère-t-il que les nouvelles structures mises en place dans le cadre de la réforme de l'assurance-maladie permettront aux partenaires sociaux de prendre les mesures nécessaires pour maîtriser l'explosion des coûts, faute desquelles un relèvement supplémentaire du taux de cotisation ou de la contribution publique devient inévitable.

24. Les prestations familiales

Dans son avis annuel de 1992, le CES avait analysé les conclusions du rapport CALOT en ce qui concerne les accents de la politique familiale au niveau de la structure des prélèvements et des allocations aux ménages.

Sans vouloir revenir aux aspects techniques développés à cette occasion, le CES est satisfait de constater que certaines de ses recommandations ont été réalisées au cours de cette année, à savoir que des correctifs ont été apportés à la structure des prélèvements et à la structure des prestations en vue de réduire la dégradation excessive du niveau de vie des ménages avec enfants à revenus modestes ou moyens (relèvement uniforme des allocations familiales, réduction du plafond de la bonification d'impôt pour enfants et du supplément pour enfants dans le revenu minimum garanti).

En revanche, le CES s'était prononcé contre la multiplication des diverses prestations familiales ponctuelles et le relèvement arbitraire des montants desdites prestations, sans que ces actions ne correspondent à des finalités précises justifiables. Or, le récent paquet familial a procédé à un relèvement substantiel de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation d'éducation et de l'allocation de maternité, sans que la finalité de ces relèvements ne soit clairement justifiée.

Les modifications introduites au niveau du financement des différentes prestations ont eu pour effet de contrebalancer l'augmentation du coût des allocations familiales, sans toutefois compenser intégralement la charge supplémentaire imputable aux cotisations. Les prévisions financières à moyen terme réalisées par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale montrent cependant que l'équilibre financier pourra être maintenu avec le taux de cotisation actuel.

D'ailleurs, on pourra remarquer que dans le passé il existait une assez forte corrélation entre l'évolution de l'emploi et celle du nombre d'enfants bénéficiaires en raison de la présence importante de travailleurs frontaliers et de travailleurs migrants. En cas de stagnation, voire même de réduction de l'emploi, le nombre d'enfants bénéficiaires aura également tendance à stagner, voire à régresser.

3. LES RELATIONS ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX

Aux yeux du CES, les conventions collectives de travail, les structures d'information, de consultation et de cogestion, ainsi que la concertation entre employeurs et salariés, permettant une résolution à l'amiable des conflits sociaux, sont des atouts majeurs de l'économie luxembourgeoise qu'il convient d'entretenir et de consolider de façon à ce qu'il puisse être tenu compte surtout de changements d'ordre structurel de l'économie et de l'évolution sociale, tout en évitant des initiatives qui risqueraient d'entraver le nécessaire développement économique également à l'avenir.

31. La législation sur les conventions collectives de travail

Dans son avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays du 27 mars 1990, le CES avait rappelé les avantages du consensus social existant au Luxembourg où les partenaires sociaux se soucient davantage de la solution des problèmes que de s'adonner à de longs et durs conflits sociaux, notamment dans les termes suivants:

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

La division du monde syndical, voire le risque d'éclatement de la scène syndicale en groupements d'intérêts au niveau des entreprises ou au niveau sectoriel, ainsi que la situation conjoncturelle difficile et les relents structurels qui s'y rattachent, pourraient provoquer des conflits sociaux. Aussi le CES désire-t-il rappeler ses propositions concernant l'adaptation de la législation régissant les rapports collectifs de travail au Luxembourg, à savoir la loi du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives de travail et de l'arrêté grand-ducal du 6 octobre 1945 ayant pour objet l'institution, les attributions et le fonctionnement d'un Office National de Conciliation.

Ses propositions portaient notamment sur les sujets suivants:

- la fixation de critères de représentativité d'une organisation syndicale représentative sur le plan national, sectoriel et de l'entreprise;
- la présence aux négociations collectives des organisations syndicales répondant aux critères de représentativité;
- le fonctionnement de l'Office National de Conciliation et notamment la question du délai - 60 jours maximum - dans lequel un conflit soumis doit être évacué. Il y a lieu de tenir compte à ce sujet de la nécessité de bien présenter l'objet du litige et de laisser au partenaires sociaux le temps de procéder à la désignation des membres

spéciaux. Par ailleurs, il serait à examiner comment le nombre des membres permanents effectifs et suppléants de l'Office National de Conciliation pourrait être respectivement adapté ou augmenté, le cas échéant, pour assurer l'évacuation plus rapide des dossiers.

32. La cogestion

Le CES, dans son avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays du 27 mars 1990, cité ci-avant, avait également consacré un chapitre à la cogestion, où sont apparues des thèses fondamentalement divergentes des partenaires sociaux.

- Ainsi, selon la thèse salariale, le terme "cogestion", couramment utilisé, est en fait impropre, le droit de participer à la gestion attribué aux salariés par la loi du 6 mai 1974 sur la représentation des salariés dans les conseils d'administration et la création de comités mixtes d'entreprises étant, en pratique, plutôt un droit à la consultation et à l'information qu'un véritable pouvoir de co-décision.

De plus, les seuils d'effectifs prévus par la loi à partir desquels les mécanismes de représentation des salariés sont institués, sont jugés trop élevés.

Le Groupe salarial considère également que les salariés ne disposent généralement pas des possibilités et des moyens de contrôler véritablement l'exactitude et la qualité de la gestion de l'entreprise et de proposer, le cas échéant, des alternatives.

Finalement, le risque de contourner la loi par l'entreprise en procédant à l'éclatement de ses activités sur plusieurs entreprises ou sociétés de taille réduite devient de plus en plus grand.

- D'après la thèse patronale, une extension de la législation actuelle en matière de cogestion risquerait d'être contreproductive par rapport aux objectifs de croissance et de diversification de l'économie luxembourgeoise qui sont parmi les actions prioritaires à réaliser.

Le Groupe patronal reste d'avis que la législation luxembourgeoise en la matière est très en avance par rapport à celle dans les autres pays de la CE, y compris la RFA. Par ailleurs, il désire rappeler le consensus qui a été obtenu pour adapter le fonctionnement de la cogestion dans la sidérurgie.

Aussi le Groupe patronal estime-t-il qu'il importe plutôt de mettre l'accent sur le fonctionnement optimal des institutions existantes et d'y consacrer toute l'énergie nécessaire afin de répondre aux grands défis qui ne manquent pas de se poser au niveau de l'économie luxembourgeoise.

Le Groupe patronal renvoie à cet égard à son analyse faite dans l'avis annuel de 1990. L'opposition à l'extension de la cogestion ne modifie aucunement l'attachement du Groupe patronal aux méthodes de concertation entre partenaires sociaux qui est un instrument de régulation des plus utiles au sein de l'économie luxembourgeoise.

- Dans son avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays du 10 avril 1991, le CES avait affirmé sa volonté de poursuivre

" son examen en vue de voir dans quelle mesure les thèses fondamentalement opposées des partenaires sociaux peuvent être rapprochées".

Ainsi, le CES constatait que l'équilibre social au niveau de l'entreprise se fonde, entre autres, sur la concertation et le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau des différentes instances de concertation que sont les délégations du personnel, le comité mixte ainsi que les conseils d'administration.

Cet acquis social ne doit en aucun cas être vidé de son essence et de ses objectifs par des modifications au niveau de la structure des entreprises car il y va d'un garant à plus d'un titre du climat social serein de notre pays.

- Afin de permettre un rapprochement entre les thèses des partenaires sociaux pouvant déboucher sur un consensus, le CES propose au Gouvernement, suite à la lettre du Premier Ministre du 13 avril 1990 à ce sujet, d'instituer, sous la présidence de l'Inspection du Travail et des Mines, un Groupe de travail paritaire qui soit chargé de:
 - tirer le bilan de la loi du 6 mai 1974 sur la représentation des salariés dans les conseils d'administration et la création de comités mixtes d'entreprise;
 - de dégager les imperfections majeures et les sources de conflits régulières dans l'application pratique de la loi du 6 mai 1974.

4. LE LOGEMENT

Compte tenu des besoins substantiels à moyen terme en logements constatés récemment par la société LIP Consulting, le CES achèvera son avis ad hoc dans les meilleurs délais.

IV

LA SITUATION FINANCIERE

IV LA SITUATION FINANCIERE

1. L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES

C'est dans les termes ci-après que, dans le cadre de son avis annuel de 1991, le CES avait d'ores et déjà 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 LUF et en imposant une croissance rapide des dépenses."

Le scénario, annoncé à l'époque par le CES et affiné par lui dans le cadre de son avis annuel de l'année passée, s'est entre-temps réalisé et il faudra 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.

11. Les bases de départ

- Faisant suite à une époque prolongée - de 1984 à 1990 - qui fut marquée par des soldes financiers nets positifs, les exercices budgétaires postérieurs à 1990 se solderont chacun 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 LUF en 1990, les données les plus récentes dont dispose le CES permettent de retracer l'évolution suivante du besoin net de financement:
 - 1991: 8,0 milliards de LUF (sur la base du compte général);
 - 1992: 10,5 milliards de LUF (sur la base du compte prévisionnel);
 - 1993: 8,5 milliards de LUF (sur la base du budget voté).

- Concernant l'exercice 1992, le budget définitif s'est soldé par un excédent de dépenses de 0,5 milliard, alors que sur la base des données provisoires, actuellement disponibles, le compte probable dégage un excédent de dépenses sensiblement plus élevé, de l'ordre de 4,5 milliards de LUF. Ce découvert budgétaire, qui dépasse ainsi de quelque 4 milliards les prévisions initiales, se décompose en une plus-value nette de recettes légèrement inférieure à 3 milliards et en un dépassement net de dépenses d'un montant dépassant 7 milliards de LUF. Les éléments les plus significatifs en matière de dépassements par grands blocs de dépenses ont trait:
 - à l'accompagnement public des investissements privés (subventions accordées au titre des lois-cadres "industries" et "classes moyennes" ainsi que du fonds d'orientation agricole); +1,3 milliard
 - aux crédits accordés en faveur des transports en commun; +1,2 milliard
 - aux transferts de protection sociale (caisses de maladie, allocations familiales, assurance-pension); +0,6 milliard
 - à l'aide au logement (subventions d'intérêt); +0,8 milliard
 - à la politique de l'emploi (dotation supplémentaire du fonds pour l'emploi); +1,1 milliard
 - aux investissements publics. +1,1 milliard
- Pour passer de l'optique solde budgétaire à celle de solde financier net, il convient d'ajouter à l'excédent de dépenses précité de 4,5 milliards un découvert de l'ordre de 6 milliards au titre des opérations extra-budgétaires.
- Quant à l'endettement de l'Etat, il a continué à diminuer. En effet, la dette à long et moyen terme se situe à un niveau historiquement bas de quelque 2% 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. Dans ce contexte, le CES se félicite de ce que le Gouvernement a, et enfin, procédé à l'élaboration d'une ébauche d'un programme pluriannuel des dépenses extraordinaires.

Tout comme le Gouvernement, le CES estime qu'un tel programme pluriannuel n'est évidemment pas une fin en soi, mais qu'il constitue un moyen pour assurer la réalisation d'objectifs concurrents dans le cadre d'un équilibre budgétaire défini dans une optique du moyen terme. Dans ces conditions, un tel programme a pour objet de mettre en évidence les choix opérés par le Gouvernement afin de dégager des solutions optimales aux problèmes auxquels la société se trouve confrontée. Dans une approche dynamique des choses, le programme pluriannuel devra être soumis à une actualisation périodique au cas où les perspectives économiques, sociales et financières se modifieraient fondamentalement dans un sens ou dans l'autre. Dans cette hypothèse, les choix qui se retrouvent à la base du programme pluriannuel doivent être revus.

12. Le budget pour 1993

- Par rapport au budget définitif pour 1992, le budget voté pour 1993 se caractérise par une progression de 5,4% du côté des recettes et de 6,4% pour ce qui est des dépenses. Avant de pouvoir apprécier ces évolutions, il faudra cependant apporter un correctif du fait de la réforme du statut des Postes et Télécommunications, réforme qui, du point de vue budgétaire, est entrée en vigueur à partir du 1er janvier 1993.
- Du côté des recettes et en appliquant au produit des taxes postales et de télécommunications le taux normatif de 7,2%, la réforme se répercute par une moins-value nette de recettes de 6,5 milliards environ. Si l'on neutralise cet impact, on aboutit à un taux de progression effectif des recettes de l'Etat de 11%, soit à une progression supérieure au taux de croissance économique en valeur.

Ce n'est qu'en neutralisant également l'effet cumulé de l'ensemble des mesures fiscales qui se répercutent sur le projet de budget que l'on aboutit à un taux de progression des recettes de l'Etat de l'ordre de 8%, soit à un taux qui cadre davantage avec les hypothèses de croissance économique sur lesquelles repose le budget pour 1993.

- Du côté des dépenses, il faut tenir compte du fait que par rapport aux exercices antérieurs, les dépenses de l'administration des P & T ne figurent plus au budget de l'Etat, à l'exception toutefois de la participation de l'Etat dans le financement des pensions de retraite des agents du nouvel établissement public. En l'absence du changement de statut, les dépenses de l'Etat auraient ainsi progressé de 10% environ, soit d'un taux de progression sensiblement supérieur à la norme budgétaire (7,2%).
- Une fois de plus, le Gouvernement n'a donc pas réussi à contenir l'évolution des dépenses de l'Etat dans les limites tracées par la croissance économique en valeur. Ce dépassement répété de la norme est d'autant plus regrettable que la détérioration du climat conjoncturel ne fait plus l'ombre d'un doute et que des difficultés d'ordre structurel risquent de peser sur les finances publiques. Or, les chiffres provisoires du compte probable pour 1992 confirment que c'est le dépassement des dépenses votées qui se trouvent à l'origine de ce déséquilibre, alors que les recettes effectives continuent à être marquées par des plus-values par rapport aux recettes estimées, l'ordre de grandeur des plus-values n'étant évidemment plus comparable à celui enregistré avant la réforme fiscale de 1991.

La répétition d'un besoin de financement légèrement inférieur à 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.

En fait, si le critère de convergence en matière de financement - besoin inférieur à 3% du PIB - se trouve largement être rempli pour le secteur public luxembourgeois, l'explication principale réside dans la capacité de financement dont se soldent actuellement les comptes de la sécurité sociale. Point n'est besoin de rappeler que cet excédent de recettes trouve son origine dans un développement économique exceptionnel ainsi que dans une très forte croissance du marché de l'emploi et, par conséquent, de la masse cotisable.

13. Le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires

- Le CES note avec satisfaction la présentation par le Gouvernement, ensemble avec le projet de budget pour l'année 1993, d'une ébauche d'un programme pluriannuel des dépenses extraordinaires pour la période allant de l'année 1991 à l'année 1995.

Une telle programmation répond à une proposition du CES, formulée notamment dans son avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays du 10 avril 1992.

Pour la période en question, le montant total prévisionnel a été réduit d'un montant initial de plus de 85 milliards de LUF à un montant prévisionnel de 63,5 milliards de LUF environ.

Le CES voit dans ce programme pluriannuel, soumis par le Gouvernement, un inventaire des travaux tant entamés que projetés; il ne le considère cependant pas comme une liste des priorités.

En effet, la marge de manoeuvre de l'Etat dans le domaine budgétaire s'étant rétrécie, le CES, conformément à ses prises de position antérieures, estime que les dépenses ne sont justifiées que dans la mesure où elles créent une plus-value économique et sociale pour le pays.

C'est pourquoi, il convient de fixer des domaines prioritaires parmi les travaux pour lesquels des dépenses extraordinaires sont prévues dans le programme pluriannuel.

- Dans son avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays en 1992, le CES avait déjà cité les investissements qui, d'après lui, sont à effectuer en priorité, à savoir:
 - 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.
- Le CES attend du Gouvernement qui sera issu des élections législatives de 1994 qu'il établisse un ordre des priorités dans son programme des investissements publics, en se laissant guider par les observations du CES en la matière.

Le CES plaide en faveur de choix économes en ce qui concerne les investissements, qui respectent évidemment des contraintes de qualité. L'analyse du coût de l'investissement ne devrait pas se borner au montant initial à affecter, mais s'étendre également aux dépenses accessoires ultérieures.

A ce sujet, le CES tient à soulever le problème du manque d'experts dont disposent les instances étatiques pour vérifier les données concernant la faisabilité et le coût des projets à réaliser.

La plus grande partie des investissements contenus dans le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires étant financée par la voie des fonds d'investissements, le CES se propose d'analyser sommairement ces fonds, tout en étant conscient du fait qu'il existe d'autres dépenses extraordinaires au niveau des départements ministériels qui ne sont pas engagées par le biais des fonds d'investissements.

131. Le fonds des routes

Avec 42.769,7 millions de LUF, le fonds des routes est de loin le fonds le plus important. La plupart des travaux figurant dans le fonds des routes sont largement entamés et certains même sur le point d'être terminés.

Ainsi, l'autoroute de Trèves, déjà en service, sera complètement terminée en 1993 d'après le tableau 55.1. annexé à l'exposé du ministère des travaux publics dans le programme pluriannuel.

D'après ce même tableau, le contournement de la ville de Luxembourg sera terminé en 1995 et la collectrice du Sud, quant à elle, le sera déjà en 1994. Le CES se prononce pour la réalisation intégrale du contournement de la Ville de Luxembourg, tel qu'il avait été prévu initialement (Irrgarten - Plateau du Kirchberg).

Pour la grande voirie du Nord, les travaux sont engagés, à l'exception cependant de ceux relatifs aux contournements de Mersch et de Colmar, qui devront commencer en 1994.

A cette date devra également débiter la construction du tronçon Luxembourg-Mersch, tandis que le projet "Liaison avec la Sarre" sera entamé en 1995.

La réalisation de ces deux projets, évalués par le Gouvernement à respectivement 8 et 6 milliards de LUF, commencera ainsi à des dates bien tardives, alors que ces infrastructures sont d'une importance capitale pour le développement économique du nord du pays, d'une part, et le rattachement du Luxembourg à la Sarre, d'autre part.

132. Le fonds des investissements publics administratifs

Ce fonds comprend, pour un coût global de 14.851,4 millions de LUF, 20 projets en cours de réalisation et 25 projets en élaboration.

Parmi les projets en réalisation, le plus important est le bâtiment des P et T à Gasperich avec un coût global de 1,2 milliard de LUF.

Le CES s'interroge s'il ne serait pas compatible avec la loi du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des P et T de demander à celle-ci de rembourser à l'Etat le coût du bâtiment visé ci-dessus.

Pour ce qui est des projets en élaboration, le coût global a été sérieusement révisé à la baisse, à savoir de 19.328 millions à 8.928 millions de LUF. Le projet le plus important qui a été mis en suspens est le centre d'art contemporain, d'un coût prévu de 3,9 milliards de LUF. En revanche, l'agrandissement de l'aérogare du Findel, d'un coût prévu de 3,5 milliards de LUF et dont les travaux devront débiter en 1995, a été retenu.

Le CES approuve ce choix, l'agrandissement de l'aérogare étant devenu indispensable, en raison de l'augmentation considérable des passagers aériens et des retombées économiques engendrées par un aéroport international fonctionnant de manière efficace. Cet investissement est d'une importance primordiale en vue de confirmer le Findel comme aéroport central de la grande région.

En effet, face à une concurrence acharnée d'aéroports voisins en voie d'extension ou en voie de construction, il faut créer un environnement favorable au développement du fret aérien et du trafic voyageurs.

Par ailleurs, le CES se prononce en faveur de la suspension, voire de la redéfinition de projets, qui, même s'ils peuvent être importants pour le rayonnement culturel ou sportif du pays, ne figurent pas parmi les objectifs prioritaires dans une situation où la marge de manoeuvre en matière budgétaire s'amenuise.

133. Le fonds des investissements publics scolaires

Parmi les projets à être financés par ce fonds, 12 sont en cours de réalisation et 21 en élaboration.

A l'instar de ce qui a été fait en ce qui concerne le fonds des investissements publics administratifs, le coût global des projets en élaboration a été réduit d'un coût prévu de 13.565 millions de LUF à un coût revu de 5.795 millions de LUF.

En ce qui concerne les projets en élaboration qui seront réalisés, le plus important est le centre de formation continue d'Esch-sur-Alzette. Les travaux pour ce centre devront timidement commencer en 1993 et, d'après la programmation prévue, l'on peut dire qu'il ne sera pas opérationnel avant 1998.

Le CES plaide en faveur d'une accélération des travaux de construction de ce projet en raison de l'enjeu de la formation professionnelle continue, non seulement pour la modernisation et la compétitivité de notre économie, mais également pour l'émancipation des travailleurs.

134. Le fonds des investissements publics sanitaires et sociaux

- Pour ce qui est de ce fonds, il est à noter que le coût global pour les dépenses a été ramené de 4.253,5 millions de LUF à 2.515,1 millions de LUF.

S'il est parfaitement d'accord pour suspendre la réalisation de projets que l'on peut qualifier "de prestige", le CES ne peut cependant tolérer que l'on sacrifie des réaménagements dans les centres pour personnes âgées ou des maisons de soins, comme cela est prévu au niveau du fonds sous rubrique.

- Au-delà, la modernisation et l'extension des infrastructures hospitalières impliquent, à court terme, des investissements substantiels. Sans préjuger les conclusions de l'avis spécifique du Groupe de Travail "Santé" sur l'organisation et le coût de la santé, le CES tient à préciser les principes de base dont doit tenir compte le programme d'investissement hospitalier.

Aussi le CES insiste-t-il pour que l'appréciation de tout nouveau projet de modernisation ou d'extension d'un hôpital soit nécessairement inscrit dans le cadre d'un plan hospitalier pour l'ensemble du pays, tenant compte des besoins réels quantitatifs et qualitatifs, tant au niveau national, qu'au niveau régional.

Dans notre pays le taux de couverture en lits aigus d'hôpitaux par rapport à la population est largement supérieur au taux constaté dans nos pays avoisinants et aux normes définies par le plan hospitalier établi en 1989. Il s'ensuit que tout projet de réorganisation de l'infrastructure hospitalière devrait tendre à éliminer le nombre excédentaire de lits aigus.

La qualité de la médecine, tout comme la gestion efficace d'un hôpital à caractère général, impliquent actuellement déjà et à l'avenir encore davantage, une dimension minimum que n'atteigne pas un certain nombre d'hôpitaux locaux. Aussi le CES est-il d'avis que la politique de planification hospitalière devrait s'engager dans la direction, non seulement d'une diminution du nombre de lits aigus excédentaires, mais encore de la recherche de synergies permettant d'économiser les coûts d'investissements et de fonctionnement tout en assurant une prestation plus qualitative.

En ce qui concerne l'implantation d'équipements lourds, dont le rayon d'action se situe sur l'ensemble du pays, le CES estime que le choix du lieu devrait se faire essentiellement sur la base de critères objectifs, en fonction des besoins de la population, de l'environnement et de la spécification techniques et médicales des différents établissements.

Par ailleurs, le CES tient à relever l'inadéquation des infrastructures existantes dans le domaine de la rééducation.

- Le CES prend acte des décisions récentes prises par le Conseil de Gouvernement concernant le programme d'investissement de quelque 15 milliards dans l'infrastructure des hôpitaux. Le contenu de ce programme reste à être précisé dans le cadre du plan hospitalier, dont l'élaboration sera achevée fin 1993. Dans ce contexte, le CES insiste à ce que la nouvelle Commission permanente pour le secteur hospitalier, instituée par la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance-maladie et du secteur de la santé, soit appelée à jouer un rôle primordial de consultation et de coordination.

Tout en approuvant l'approche du Gouvernement visant à implanter des hôpitaux à caractère régional travaillant avec des hôpitaux de moindre envergure, il s'interroge sur la méthodologie suivie, à savoir l'annonce publique de certains investissements importants et l'engagement de réaliser un plan hospitalier d'ensemble seulement par la suite. Le CES propose par ailleurs que l'infrastructure de la grande région soit intégrée dans les réflexions globales dans le but de prendre en compte la possibilité de synergies transfrontalières.

135. Le fonds pour la protection de l'environnement

La plus grande partie des dépenses de ce fonds, qui s'élèvent au total à 5.731,8 millions de LUF, est affectée à l'assainissement des eaux usées, d'une part, et au programme de gestion des déchets, d'autre part.

Le CES est conscient de la nécessité d'attacher plus d'importance à des questions environnementales, dans la mesure où seul des procédés économiques respectueux de l'environnement humain et naturel peuvent assurer un développement à long terme.

Dans cet ordre d'idées et dans l'attente du vote de la loi concernant la prévention et la gestion des déchets, le CES estime qu'il est important d'affecter les sommes en question en respectant des critères d'efficacité.

136. Le fonds du rail

Le CES note avec satisfaction l'alimentation plus substantielle du fonds du rail prévue dans les années 1994 et 1995, de respectivement 150 et 200 millions de LUF.

Ce fonds a été créé par l'article 33 de la loi budgétaire du 21 décembre 1991 dans l'intérêt du financement des dépenses en relation avec la connexion au réseau TGV/Est.

2. L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES A MOYEN TERME

- Dans son analyse de l'état des finances publiques, le CES vient de constater un déséquilibre structurel entre recettes et dépenses de l'Etat. Il importe, dans ce contexte, d'essayer de cerner de plus près les perspectives à moyen terme et notamment la marge de manoeuvre budgétaire pour la prochaine législature 1994-1999.

Depuis 1991, l'évolution des recettes fiscales de l'Etat se trouve être marquée par la réforme fiscale mise en vigueur à partir du 1.1.1991, ainsi que par les effets découlant du rapprochement de la fiscalité indirecte (TVA et accises) au niveau de la Communauté Européenne.

- Sur la base des données chiffrées avancées par le Ministre des Finances dans le cadre des récents débats budgétaires, les moins-values de la réforme fiscale auraient correspondu grosso modo aux prévisions avancées initialement:

- soit 11 milliards au titre de l'exercice budgétaire 1991;
 - soit 13 milliards au titre de l'exercice budgétaire 1992;
 - soit 14 milliards au titre de l'exercice budgétaire 1993.
- Pour ce qui est des plus-values de recettes dues au rapprochement communautaire des fiscalités indirectes, le Ministre des Finances a avancé les estimations ci-après (montants en milliards de LUF):

exercices budgétaires	recettes TVA (sauf produits soumis à accise)	recettes TVA et accises sur produits soumis à accise	recettes tot.
1991	0	0	+ 0
1992	- 0,1	+ 3,1	+ 3,0
1993	+ 0,3	+ 7,4	+ 7,7
1991-1993	+ 0,2	+ 10,5	+ 10,7

Source: Ministère des Finances

- Il ressort de l'ensemble des chiffres précités que la réduction nette de la charge fiscale se sera élevée à quelque 33 milliards de LUF sur la période sous revue. En prenant en considération la consommation par des non-résidents non soumis à l'impôt sur le revenu à Luxembourg, la diminution nette corrigée de la réduction fiscale aura atteint quelque 33 milliards de LUF.

En fait, l'augmentation de la charge fiscale indirecte ne représente que 13,2% des allègements fiscaux accordés dans le chef des contribuables soumis à l'impôt sur le revenu. Le CES constate donc que d'un point de vue global on est loin d'une annulation des effets de la réforme fiscale. Effectivement, l'effet total net corrigé des mesures de fiscalité directe et indirecte se sera maintenu à un ordre de grandeur de 11 milliards de LUF par an au cours des années 1991 à 1993.

C'est en suivant l'évolution des recettes courantes par rapport au PIB que l'on peut apprécier si cet effet net aura dépassé les limites de ce qui est défendable d'un point de vue économique et social. En réalité, le rapport entre recettes courantes de l'Etat et le PIB aura diminué de 32,2%, en 1989, et de 33,0%, en 1990, à quelque 31,0% à 31,5% pour les exercices 1992-1993.

On peut affiner l'analyse en suivant de plus près l'évolution des seuls transferts de revenus en provenance d'autres secteurs. Il s'agit en l'occurrence des impôts indirects et des prélèvements, des impôts directs et autres transferts de revenus (entreprises, institutions financières, organismes privés) ainsi que des transferts de revenus à l'étranger. Par rapport au PIB, la part relative de ces transferts n'aura guère varié entre 1989 et 1993 (entre 28,0 et 28,5%).

- Dans ces conditions et compte tenu de l'élasticité supérieure à l'unité qui existe entre recettes fiscales et croissance économique, le poids de l'Etat dans l'économie nationale n'aura guère diminué en dépit des allègements fiscaux nets décrits ci-avant. Ceci revient à dire que les mesures d'ordre fiscal sont certes, en partie, responsables de la transformation du signe du solde financier net, mais qu'elles ne sont pas à l'origine de la détérioration du solde financier exprimé par rapport au PIB.

La détérioration de ce rapport trouve ainsi son origine dans l'évolution des dépenses de l'Etat. En se basant sur la classification économique des dépenses de l'Etat, c.à.d. de l'utilisation budgétaire et extra-budgétaire des fonds prélevés par l'Etat sur le reste de l'économie, l'on constate en effet que le total des dépenses exprimé en pourcentage du produit intérieur brut passera de 30,7%, en 1989, à plus de 33%, en 1993.

Cette évolution divergente entre dépenses et recettes, exprimées par rapport au PIB, trouve son explication principale dans le fait qu'une partie notable des dépenses d'investissement de l'Etat a pu être financée en ayant recours aux réserves accumulées dans le passé, financement qui ainsi n'a pas pesé sur le prélèvement fiscal à partir de 1991.

De 1989 à 1993, le produit intérieur brut, à prix courants, aura augmenté d'un peu plus de 30%. Quant aux dépenses de l'Etat et pour la même période, elles se seront probablement accrues de plus de 40%. En lui-même, le gonflement des dépenses de l'Etat par rapport à la richesse nationale n'est ni bon ni mauvais, tout dépend en effet de l'affectation qui aura été donnée à ce surplus de fonds que l'Etat injecte dans l'économie.

Les variations prévisibles de 1989 à 1993*

PIB	: + 30%
dépenses totales de l'Etat:	+ 40%

1. catégories de dépenses dont l'évolution aura été régressive: la charge de la dette publique;
2. catégories de dépenses dont la croissance sera restée inférieure à la croissance économique:
 - les salaires et les charges sociales: + 29,7%
 - les dépenses courantes totales : + 30,7%
- 3a. catégories de dépenses significatives dont la croissance aura dépassé, et l'accroissement du PIB, et le taux de croissance des dépenses de l'Etat:
 - les transferts en capital à l'intérieur du secteur des administrations publiques : + 43 %
 - les dépenses d'investissement : + 44 %
 - les transferts de revenus à destination d'autres secteurs : + 51 %
 - les transferts en capital à destination d'autres secteurs : + 70 %
- 3b. sous-catégories de dépenses significatives dont la croissance aura dépassé, et l'accroissement du PIB, et le taux de croissance des dépenses de l'Etat:
 - les transferts de capitaux aux entreprises : + 42,3%
 - les transferts de revenus aux entreprises : + 43,2%
 - les dépenses d'investissements : + 44,3%
 - les transferts de revenus à l'intérieur du secteur public (sécurité sociale, communes) : + 46,7%
 - les transferts de revenus aux ménages : + 70,6%
 - les transferts de revenus à l'étranger : +150,0%

Source: Ministère des Finances

* Le tableau indique l'évolution des catégories de dépenses ainsi que de certaines sous-catégories de dépenses qui comportent des éléments souvent disparates. Comme un examen plus détaillé aurait dépassé le cadre du présent avis, le CES voudrait cependant renvoyer à son analyse systématique des dépenses de l'Etat, analyse à laquelle il avait procédé dans le cadre de son avis annuel de 1988 (chapitre IV). A la fin du présent chapitre, il proposera par ailleurs que l'Etat procède à l'élaboration d'une matrice des transferts économiques et sociaux.

- Si l'on fait abstraction de l'évolution du service de la dette publique - intérêts et remboursements du capital - dont les dépenses ont fortement diminué suite à la réduction continue de l'endettement de l'Etat, seuls deux types de dépenses ont augmenté à un rythme légèrement inférieur à la croissance du PIB.

Il s'agit en l'occurrence des dépenses courantes pour biens et services ou dépenses de consommation avec une progression de 30% environ ainsi que des transferts de revenus à l'intérieur du secteur des administrations publiques avec une progression légèrement supérieure à 29%. La progression de ces dépenses, que l'on pourrait appeler les dépenses de consommation internes au secteur public, est donc restée à l'intérieur des limites tracées par le potentiel de croissance économique.

- Toutes les autres catégories de dépenses, à l'exception des octrois de crédit et des participations, connaissent un accroissement qui aura largement dépassé le rythme de croissance économique. Il s'agit en l'occurrence des transferts en capital à l'intérieur du secteur des administrations publiques avec une progression de 43%, des investissements (+44%), des transferts de revenus à destination d'autres secteurs (+51%) et, en première position, des transferts en capital à destination de ces autres secteurs avec une progression de près de 70%. En ce qui concerne les octrois de crédits et les participations, leur évolution est, par nature même, irrégulière. Les chiffres pour les exercices 91 et 92 sont cependant exceptionnellement élevés du fait notamment des deux dotations en capital de la SNCI pour un milliard chacune.

Cette approche par grandes catégories de dépenses est évidemment bien trop sommaire pour pouvoir justifier chacune des options prises au niveau des différentes mesures prises isolément. Elle suffit cependant pour documenter l'action d'impulsion que l'Etat a voulu donner au développement de la vie économique et sociale.

L'Etat exercerait-il dès lors une fonction de redistribution par trop importante? Il apparaît au CES qu'il n'est pas possible de donner une réponse globale à cette question. C'est plutôt en examinant l'opportunité de chacune des mesures, prises isolément, qu'il faudra appliquer les critères de sélectivité, de qualité, de priorité et de concentration sur l'essentiel.

- C'est en tenant compte de l'ensemble de ces considérations que le CES voudrait, par la suite, réitérer ses orientations en matière de finances publiques. Il voudrait rappeler, en même temps, que le fait d'appliquer une politique budgétaire efficiente et sélective ne revient pas nécessairement à apporter des coupes sombres dans l'ensemble des dépenses.
- En matière de dépenses de consommation, le but recherché est celui d'un accroissement de la productivité du travail dans le secteur public, la productivité ne devant pas être uniquement un objectif du secteur privé, mais également du secteur public, sans pour autant verser dans une mentalité de productivisme, à terme, contreproductive.

Dans cet ordre d'idées, le CES estime d'ailleurs qu'une des réflexions les plus importantes qu'il s'agirait d'engager dans une perspective du moyen terme a trait au fonctionnement des rouages administratifs luxembourgeois, ayant à l'esprit que le développement d'un pays dépend également de la qualité de ses services publics - en comparaison aux autres pays - de son secteur public au sens large.

Cet objectif devra être atteint à travers une bonne formation du personnel ainsi que par 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 la Sécurité Sociale, compte tenu de la reprise sensible de leur croissance par rapport au produit intérieur brut, vu l'impact total des contributions de l'Etat au financement de la protection sociale (plus de 40% du budget des dépenses ordinaires), le CES ayant attiré, à maintes reprises, l'attention sur les risques d'impasse de financement à long terme, voudrait confirmer que la conjoncture économique exceptionnelle a reporté les problèmes de financement de la protection sociale dans le temps.

Le CES propose de profiter de ce temps de répit pour définir et pour 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 supportables 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, parfois opposées, mais guidées par le souci de l'efficacité économique ainsi que celui 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 des entreprises est à opérer à travers un environnement fiscal approprié, la mise en place d'infrastructures adéquates et de subventions bien ciblées. Ces dernières devraient concerner principalement les aides de premier établissement, la création d'activités et/ou d'emplois nouveaux, les investissements de restructuration, ainsi que celles relatives à la poursuite d'objectifs sectoriels (recherche-développement, énergie, environnement) et de développement économique régional.

Du côté des ménages, l'introduction d'une plus grande sélectivité dans les subventions 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'investissements publics 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 de compléter l'élaboration d'un programme pluriannuel par:
 - 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.

La mise en oeuvre d'une politique des dépenses publiques qui respectera ces lignes de réflexion générales constitue une condition sine qua non pour que le déséquilibre structurel entre recettes et dépenses de l'Etat puisse être réduit, voire absorbé. Ceci est d'autant plus vrai que, même en relevant à un niveau de 3 milliards de LUF par an le recours à l'emprunt pour le financement du fonds des routes, les dotations budgétaires des fonds d'investissements publics, qui seront nécessaires au financement des différents programmes en cours, devront passer de 5,5 milliards, en 1993, à 7,4 milliards, en 1995. Etant donné que d'autres dépenses supplémentaires, d'ores et déjà identifiées, ne pourront pas être évitées, la mise en oeuvre d'une politique budgétaire rigoureuse s'impose sans retard.

Aussi le CES a-t-il appris avec intérêt que dans le cadre de sa circulaire budgétaire pour 1994 le Ministre des Finances entend imposer des limites très strictes à l'évolution des dépenses. A cette fin, les départements ministériels ont été appelés à respecter scrupuleusement les principes suivants en vue de l'établissement de leurs propositions budgétaires:

- seuls les crédits relatifs à des dépenses dont le montant nominal varie directement et automatiquement en fonction de l'échelle mobile des salaires sont à évaluer en augmentation de 3,6% par rapport aux montants votés pour 1993;
 - tous les autres crédits devront être plafonnés au niveau des crédits alloués au budget définitif de l'exercice 1993;
 - au cas où certaines dépenses devraient toutefois être relevées au-delà des plafonds dont question ci-dessus, les dépenses excédentaires devront être compensées par des compressions ou suppressions d'autres crédits.
- La maîtrise des grandes catégories de dépenses, sinon des augmentations sélectives des rentrées fiscales, est une condition pour que, dès l'élaboration du projet de budget pour 1994, le déséquilibre structurel entre dépenses et recettes puisse être ramené à un niveau permettant de dégager une marge de manoeuvre pour la prochaine législature.

Au delà, le CES, dans son avis annuel de 1988, avait soulevé la question de savoir s'il ne serait pas utile d'élaborer une matrice des transferts économiques et sociaux afin de pouvoir mieux évaluer la multitude des dispositions de transferts décidées au fil du temps sur les plans les plus divers.

En conséquence, il salue le fait que la Commission des Finances et du Budget ait engagé des réflexions dans cette même direction et ait chargé un Institut de recherche économique allemand d'établir, entre autres, les lignes directrices qui devraient orienter un tel rapport. Le CES peut faire sienne l'analyse de la Commission des Finances et du Budget, à savoir qu'un

" tel rapport devrait mettre à la disposition des décideurs politiques un instrument d'information supplémentaire qui permettrait aux organes de contrôle et à l'opinion publique d'avoir une vue globale sur les subventions aux entreprises et sur les transferts sociaux opérés par le biais du budget de l'Etat et pourrait servir comme base de discussion lors des mesures de transfert opérées par l'Etat".

De l'avis du CES, ce rapport devrait également porter sur les dépenses fiscales à l'attention des entreprises et des ménages.

De son côté, le CES se déclare disposé à consacrer un avis à part à cette problématique, d'une importance clé pour la gestion future des finances publiques.

3. LE PROBLEME DE LA FRAUDE FISCALE

- La fraude fiscale, qui a pour résultat de soustraire à la collectivité nationale une part des moyens financiers qui lui reviennent légalement, provoque une discrimination inacceptable et, par là même, une injustice entre les contribuables qui payent correctement leurs impôts et ceux qui pratiquent la fraude.

Le CES partage les vues de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés qui, dans son rapport du 28 novembre 1992 concernant le budget de l'Etat, estimait notamment qu'avec ces pratiques:

" l'autorité de l'Etat qui devrait se donner les moyens d'assurer la rentrée des impôts dus, est ternie et affaiblie. En effet, la fraude fiscale doit être appréciée et poursuivie comme un délit majeur".

En conséquence, le CES propose une modification de la procédure relative à l'application des pénalités dans le but de rendre cette dernière plus rapide et plus efficace.

Le CES estime que les administrations fiscales pourraient, par le seul fait de mieux agencer leurs ressources existantes, selon le principe de proportionnalité - efforts proportionnels à l'enjeu fiscal - améliorer l'efficacité de leur travail quant aux contrôles susceptibles de garantir une application plus correcte de la législation fiscale.

Nonobstant ce constat, le CES estime également qu'une meilleure dotation des administrations fiscales, voire, le cas échéant, une fusion de ces dernières, pourraient contribuer à une exécution plus efficace et plus équitable de l'ensemble de notre législation fiscale.

- En raison de la complexité de la matière évoquée, sous rubrique, le CES se propose d'approfondir cette problématique dans un avis spécifique.

V

LA REVISION DE LA CONSTITUTION

V. LA REVISION DE LA CONSTITUTION

La Chambre des Députés se propose de procéder à une révision de notre Constitution portant sur un grand nombre d'articles énumérés dans le rapport de la Commission des Institutions et de la révision constitutionnelle du 22.5.1989.

A ce propos, le CES renvoie à son avis du 28.2.1989 dans lequel il recommande, en particulier, de procéder à une réforme générale du texte de notre Constitution, alors que les différentes révisions constitutionnelles depuis 1815 ont eu pour conséquence d'imprimer à la Constitution actuelle un certain manque d'homogénéité qui, ensemble avec le caractère archaïque de certaines formulations, peut amener le "lecteur non-initié à l'évolution historique de nos Institutions à une appréciation erronée du régime démocratique luxembourgeois", comme se plaît à le souligner la Commission parlementaire susdite.

Dans l'optique d'une révision générale, le CES, dans son avis précité, a présenté un ensemble de textes cohérents pouvant servir de base à une nouvelle Constitution luxembourgeoise après examen et avis par des experts en droit constitutionnel nationaux et étrangers.

Après ce renvoi de principe à son avis du 28.2.1989, le CES voudrait rappeler et commenter brièvement les points suivants qui lui semblent présenter une importance particulière dans le cadre d'une révision constitutionnelle:

- le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois;
- la mise à jour et la reformulation des droits et libertés fondamentaux;
- les attributions du Conseil d'Etat;
- le droit de vote des étrangers.

1. LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS

Le CES confirme sa position de principe en la matière. En effet, la Constitution la mieux rédigée n'a de valeur que dans la mesure où sa violation peut être sanctionnée. Alors que la jurisprudence luxembourgeoise reconnaît la primauté du droit international sur la loi nationale, il est anormal que des atteintes éventuelles à la Constitution, qui se situe au sommet de la hiérarchie des normes internes de droit, puissent rester sans sanction.

Voilà pourquoi, le CES, dans le souci d'assurer aussi rapidement que possible l'unicité de la jurisprudence, se prononce pour l'institution d'une Cour constitutionnelle qui serait saisie par voie d'exception des questions de constitutionnalité des lois, chaque fois qu'un juge se trouvera confronté à une telle question.

Le CES donne la préférence à un contrôle ex post, estimant que le contrôle des actes législatifs ex ante est assuré, dans une large mesure, par l'existence et le fonctionnement du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles. Il est vrai que, dans un passé récent, la Chambre des Députés a adopté certaines lois importantes dont la constitutionnalité a été mise en doute. Il n'en reste pas moins que dans l'esprit du CES une procédure de contrôle ex ante, assortie d'une saisine directe de la Cour constitutionnelle, risquerait, compte tenu d'interventions abusives devant la Cour, d'aboutir à un blocage du travail législatif.

Le CES souligne encore que la Cour constitutionnelle, dont les modalités de mise en place et de fonctionnement devraient assurer une totale indépendance, devrait être composée de sept membres obtenant le statut de magistrats, dont quatre au moins disposeraient d'une formation juridique reconnue, les autres membres étant recrutés parmi des personnalités indépendantes ayant une compétence particulière en matière économique, politique ou sociale.

2. LES DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX

Dans son avis de base du 28.2.1989, le CES a particulièrement insisté sur l'importance de l'inscription, dans une nouvelle Constitution, d'un catalogue précis des droits et libertés des individus. Dans un article unique, destiné à les regrouper, le CES a tenu compte:

- des droits et libertés inscrits dans notre Constitution actuelle;
- d'un certain nombre de droits et libertés, non-ancrés dans la Constitution, mais d'ores et déjà garantis par les lois ordinaires et par des instruments internationaux;
- de droits spécifiques apparus récemment dans la vie sociale, tel que le droit à la protection du consommateur et de l'environnement, à la protection contre les risques de pauvreté et le droit à la formation culturelle.

Le CES s'est prononcé, en outre, pour la garantie des droits fondamentaux par l'Etat, laissant au législateur le soin d'organiser ces droits conformément aux principes inscrits dans la Constitution et dans les limites des possibilités de l'Etat.

3. LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ETAT

Dans le souci d'une meilleure séparation des pouvoirs, le CES a fait porter son examen notamment sur les attributions du Conseil d'Etat.

Sans vouloir en aucune façon diminuer l'autorité, le prestige et l'utilité d'une Institution qui occupe une place de choix dans les rouages de notre Etat, le CES estime nécessaire de transférer la matière du contentieux administratif et fiscal à des tribunaux de l'ordre judiciaire.

En effet:

- le cumul des compétences en matière législative et contentieuse entraîne une certaine confusion des pouvoirs, au moins en la personne des membres du Comité du Contentieux du Conseil d'Etat;
- la pratique actuelle concernant le mode de nomination des membres du Conseil d'Etat n'est pas de nature à favoriser la complète neutralité politique de cette Institution;
- la situation professionnelle des membres du Conseil d'Etat ne correspond guère au statut des membres de l'ordre judiciaire, dégagés de toutes autres préoccupations professionnelles.

Dans ces conditions, le CES propose la mise en place d'un tribunal fiscal et administratif, composé de personnes compétentes obtenant le statut de magistrat, ceci sous réserve d'examiner la possibilité de maintenir le Conseil d'Etat, compte tenu de la compétence et de l'expérience de ses membres, comme juridiction de cassation en la matière.

4. LE DROIT DE VOTE DES ETRANGERS

Dans son avis de base, le CES a consacré un chapitre spécial au droit de vote des étrangers, à un moment donc où le Traité de Maastricht sur l'Union Européenne du 7.2.1992 n'avait pas encore été introduit dans notre législation nationale par la loi d'approbation du 7.7.1992.

Considérant que l'exclusion des étrangers de toute participation à la vie politique d'un pays, au destin duquel ils sont associés, n'obéit, ni aux principes démocratiques, ni à l'intérêt national bien compris et qu'il est donc particulièrement important qu'un pays comme le nôtre, ayant une forte implantation de population étrangère, donne la possibilité à cette population de s'exprimer politiquement sur les problèmes locaux, le CES avait demandé aux pouvoirs politiques d'adopter une attitude positive à l'égard des efforts déployés sur le plan européen en vue de l'introduction du droit de vote communal pour les étrangers.

Le CES constate avec satisfaction que ce principe a été introduit dans le Traité dit "de Maastricht" dont l'article 8B stipule que tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre, dont il n'est pas ressortissant, a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside.

Le CES pense que, compte tenu des dispositions d'application qui devront être prises avant le 31.12.1994, la première mise en oeuvre sur le plan luxembourgeois se situera en 1999 et ne nécessitera donc aucune dérogation particulière pour notre pays sur ce point.

Toutefois, le droit de vote communal du Traité de Maastricht restera logiquement limité aux citoyens des Etats qui ont ou qui auront ratifié le Traité d'Union, puisque le droit découle de l'idée de citoyenneté de l'Union prévue par l'article 8.

Le CES, partant du principe de la participation de l'ensemble des habitants d'une commune à la vie politique, se demande s'il ne serait pas opportun d'examiner la possibilité d'accorder également ce droit aux ressortissants des pays non-membres de l'Union.

Les vues exprimées dans ce dernier alinéa ne sont pas partagées par les représentants de la fonction publique.

VI

LA NOUVELLE ENQUETE SUR LES BUDGETS

FAMILIAUX

VI. LA NOUVELLE ENQUETE SUR LES BUDGETS FAMILIAUX

- Depuis sa création, le CES est régulièrement associé aux travaux du Gouvernement quant aux réformes sur les enquêtes portant sur les budgets familiaux ainsi que sur les réformes afférentes de l'indice des prix à la consommation.

C'est ainsi qu'à la demande expresse du Gouvernement, le CES est également amené à se prononcer, dans le cadre du présent avis annuel, sur la nouvelle enquête sur les budgets familiaux. En effet, par lettre du 8 février 1993, le Premier Ministre avait informé le CES que la coopération entre le STATEC et le CEPS, en vue de la nouvelle enquête, proposée par le CES dans son avis du 21 janvier 1992 relatif à l'enquête sur les budgets familiaux, est entrée dans sa phase opérative. Dans ce contexte, le Premier Ministre avait demandé que le CES invite, à l'occasion de l'élaboration de son avis annuel de 1993 sur la situation économique, sociale et financière du pays, les représentants du STATEC et du CEPS, de façon à s'entourer de tous les renseignements utiles sur la conception des enquêtes, sur leur déroulement et sur leurs résultats.

- Lors de l'entrevue afférente, les directeurs de ces deux organismes ont informé le CES que la phase préparatoire concernant la conception et la méthodologie de l'enquête sur les budgets familiaux, basées sur l'avis spécifique du CES, est terminée. Le déroulement de l'enquête sur le terrain a commencé début janvier 1993.

Dans ce contexte, le CES regrette que cette consultation n'ait pas eu lieu au moment de la conception et du choix des orientations méthodologiques de l'enquête, afin qu'ainsi, il ait pu faire part, de manière utile, de ses vues en la matière.

Etant donné que l'ensemble des choix méthodologiques quant à la conception et à l'organisation de l'enquête ont été arrêtés, le CES ne peut que se borner, dans le présent avis, à apprécier dans quelle mesure le STATEC et le CEPS ont suivi les recommandations établies par le CES dans son avis spécifique du 21 janvier 1992.

- Le CES constate avec satisfaction que le Gouvernement a retenu la plupart des recommandations techniques préconisées par lui dans son avis afférent.
- Ainsi, la reconduction des principaux choix méthodologiques à la base de la dernière enquête sur les budgets familiaux, qui s'est déroulée en 1986/1987, est conforme aux vues du CES, ceci dans le double but de la recherche de la continuité dans un domaine sensible, d'une part, et de la comparabilité des données dans le temps qui semble prometteuse pour évaluer les comportements et évolutions socio-économiques, d'autre part.

Cependant, le CES regrette que pour des raisons d'harmonisation communautaire des enquêtes sur les budgets familiaux, le concept d'observation utilisé soit basé sur la seule approche "consommation" reflétant la valeur monétaire des biens et services effectivement consommés par les ménages. L'approche "dépenses" (sorties de caisse), effectuées pour l'achat de biens et de services destinés à la consommation, n'est plus retenue, tel qu'il est précisé dans le relevé ci-après portant sur les principales caractéristiques méthodologiques de la nouvelle enquête sur les budgets familiaux.

Or, dans ses avis du 5 décembre 1989 sur la réforme de l'indice des prix à la consommation et du 21 janvier 1992 relatif à l'enquête sur les budgets familiaux, le CES avait relevé l'importance de la distinction entre les deux notions dans l'appréciation des habitudes de consommation des ménages dans notre pays. En effet, lors de la dernière enquête, l'optique "consommation" avait fait apparaître une valeur d'environ 25% supérieure à celle de l'optique "dépenses", ce qui est évidemment considérable. Le corollaire en était que la consommation mesurée dans l'optique "consommation" était supérieure aux revenus pour la grande majorité des ménages.

A l'époque, le CES avait également fait l'inventaire des biens pour lesquels la différence entre les deux optiques se pose principalement.

- Par ailleurs, le STATEC a suivi les propositions du CES pour s'entourer de toutes les garanties permettant d'éviter, autant que possible, les difficultés pratiques de la dernière enquête apparues sur le terrain et notamment l'erreur d'observation. Aussi, le STATEC assume-t-il la responsabilité globale du déroulement de la nouvelle enquête, qui, sur le terrain, est organisée par le CEPS. Cette collaboration, à caractère technique, a lieu dans le cadre d'un dialogue régulier entre les deux organismes.
- Les principales caractéristiques méthodologiques de la nouvelle enquête sur les budgets familiaux se situent au niveau:
 - de la population de référence et de la taille de l'échantillon. L'enquête porte à nouveau sur un échantillon de 3000 ménages qui sont interrogés du 15 janvier 1993 au 15 janvier 1994;
 - de l'objectif général de l'enquête. Celui-ci vise principalement à recenser les informations relatives à la structure de consommation, en négligeant l'établissement d'une balance entre les ressources et les emplois des ménages. Cette approche est conforme aux objectifs d'harmonisation européenne des enquêtes quinquennales sur les budgets familiaux;
 - du concept d'observation utilisé, conformément à l'objectif esquissé ci-dessus. Seul a été retenu le concept "consommation", alors que dans la dernière enquête aussi bien le concept "consommation" que "dépense" ont été recensés;
 - du carnet d'inscription des consommations. Le carnet unique de ménage centralisant l'ensemble des données sur la consommation du ménage, à l'exception des dépenses, de caractère personnel, notées dans le carnet "argent de poche" est reconduit. Toutefois, afin de faire baisser le taux de non-réponses et sur la base des recommandations d'un expert d'Eurostat, l'inscription ne porte plus que sur 15 jours, alors, qu'auparavant, elle portait sur 30 jours;

- du recensement spécifique des voitures automobiles. Le CES, dans son avis sur la réforme de l'indice des prix du 5 décembre 1989, avait rendu attentif aux problèmes qui se posent dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la valeur de la revente et de la reprise des voitures. A l'époque, le CES avait demandé au Gouvernement d'approfondir cette problématique en recommandant de baser le recensement sur le concept "dépense". Cependant, la nouvelle enquête, conformément à l'approche méthodologique générale, table sur le concept "consommation".
- Grâce à un nouveau logiciel de saisie des données du STATEC, les résultats définitifs de l'enquête "Budgets familiaux" seront finalisés à la fin du 1er semestre de 1994, alors que les premiers résultats intérimaires seront déjà disponibles au cours du 1er trimestre de 1994.

Aussi, comme par le passé, le CES continue-t-il à offrir son concours pour évaluer les résultats de l'enquête "Budgets familiaux 1993" et pour se prononcer sur la prochaine réforme de l'indice des prix à la consommation, qui devra intervenir en 1995.

X X X

Résultat du vote:

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

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Mario Castegnaro

Luxembourg, le 6 avril 1992