



CES/EV.EC.FIN.SOC.(95)

L'EVOLUTION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE DU PAYS

1995

AVIS

Luxembourg, le 24 avril 1995

S O M M A I R E

page:

I	INTRODUCTION	1
II	L'EVOLUTION ECONOMIQUE	3
1.	L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE INTERNATIONAL	4
2.	LA SITUATION AU LUXEMBOURG	6
21.	La situation au niveau macro-économique	6
22.	L'activité dans les principaux secteurs économiques	7
221.	L'agriculture - viticulture	7
2211.	L'agriculture	7
2212.	La viticulture	10
22121.	Sur le plan international	10
22122.	Sur le plan national	10
22123.	L'évolution du marché viticole	10
222.	L'industrie	13
2221.	L'industrie luxembourgeoise	13
2222.	La sidérurgie	16
223.	L'artisanat et les entreprises de construction	17
2231.	L'artisanat hors entreprises de construction	17
2232.	Les entreprises de construction	18
224.	Le commerce	21
225.	Les transports routiers	23
226.	Le tourisme	24
2261.	L'évolution conjoncturelle	24
2262.	Les défis auxquels les entreprises du tourisme sont confrontées	25

- II -

	page:
227. Le secteur financier	26
2271. L'évolution conjoncturelle	26
2272. Le poids du secteur	28
2273. Les perspectives à court et à long terme	29
228. Les assurances	30
2281. La situation actuelle	30
22811. Les nouveautés législatives	30
22812. L'évolution du marché	31
2282. Les perspectives	32
3. LES EVOLUTIONS STRUCTURELLES DE L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE	34
31. La tertiairisation de l'économie	34
32. Les appréciations du CES	38
4. LES DEFIS ET LES PROBLEMES AUXQUELS LES SECTEURS SONT CONFRONTES	43
41. La fiscalité des entreprises	43
42. La conciliation entre écologie et économie	44
421. Les autorisations d'exploitation (Commodo-Incommodo)	44
422. La gestion des déchets non-ménagers	44
43. Les infrastructures	45
44. Les charges administratives	46
5. LES INFRASTRUCTURES DE COMMUNICATION	48
51. Les transports	48
511. La restructuration ferroviaire	48
512. L'organisation future du transport public au Grand-Duché de Luxembourg	49

- III -

page:

5121. La description du système "BahnHybrid"	50
5122. Les appréciations du CES	50
52. Les autoroutes de l'information	51
III L'EVOLUTION SOCIALE	53
1. LE MARCHE DE L'EMPLOI	54
11. L'évolution de l'emploi salarié	54
12. L'évolution du chômage	57
13. L'attitude du CES	66
2. LA SECURITE SOCIALE	67
21. L'appréciation globale des comptes de la protection sociale	67
22. L'assurance-pension	70
221. L'évolution à court et à moyen terme	70
222. L'évolution à plus long terme	71
223. La politique de convergence des régimes de pension	73
23. L'assurance-maladie	74
24. Les prestations familiales	76
25. La création d'un cadre légal pour l'accès aux soins des personnes dépendantes	77
3. LA POLITIQUE DE FORMATION	80
31. La formation initiale	80
311. La réforme de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945	80
312. L'enseignement secondaire	81
313. L'enseignement supérieur	82
32. La formation continue	83

- IV -

page:

321. Les objectifs et les structures	83
322. La formation continue et le chômage	84
IV QUELQUES PROBLEMES PARTICULIERS	86
1. LES AVIS ACTUELLEMENT EN COURS D'ELABORATION	87
2. LE RELEVÉ SUCCINCT DES AUTRES MATIÈRES DE POLITIQUE SOCIALE QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE APPROFONDIES	87
21. Les matières visées	87
22. Des mesures additionnelles proposées par le GROUPE SALARIAL	88
3. LA FISCALITÉ DES MÉNAGES	89
V LA SITUATION FINANCIÈRE	90
1. L'ÉTAT DES FINANCES PUBLIQUES	91
11. Les bases de départ	91
12. Les perspectives budgétaires à court, moyen et long terme	93
2. LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES DÉPENSES EXTRAORDINAIRES 1994-1999	94

I

INTRODUCTION

I INTRODUCTION

En se référant à l'article 2, paragraphe 2 de sa loi organique 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.

Le présent avis passe en revue les défis auxquels notre pays est confronté à court et à moyen terme.

- Dans le domaine économique, le CES a axé son analyse sur la poursuite d'une politique structurelle misant sur la diversification économique et le développement des infrastructures nécessaires.

Par ailleurs, il a tenu à rappeler ses propositions antérieures qui, jusqu'à présent, n'ont pas encore trouvé de solutions satisfaisantes.

- Dans le domaine social, le CES a exprimé ses préoccupations par rapport à l'augmentation du chômage. Etant donné que le marché de l'emploi fait actuellement l'objet d'une concertation au sein du Comité de coordination tripartite, le CES appuie la recherche de solutions consensuelles permettant d'endiguer le chômage.
- Conformément à sa mission, le CES a effectué un examen de la situation financière de la sécurité sociale et esquissé les prémisses d'une mise en place d'un cadre légal pour l'accès aux soins des personnes dépendantes.
- Par ailleurs, le CES a limité son examen des autres domaines de la politique sociale à la présentation d'un relevé succinct afférent. Il y reviendra, le cas échéant, dans le cadre d'avis spécifiques.
- Dans le domaine financier, le CES analyse les caractéristiques de l'évolution récente des finances publiques, tout en rendant attentif à la fragilité de l'équilibre des finances publiques luxembourgeoises à long terme.

Le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires 1994-1999 a fait l'objet d'une appréciation circonstanciée de la part du CES.

- En conclusion, le présent avis vise à orienter le Gouvernement dans le cadre des solutions à apporter par rapport à des problèmes ponctuels qui continuent à se poser, d'une part, et dans celui du développement des politiques structurelles préparant notre pays à l'avenir, d'autre part.

II

L'EVOLUTION ECONOMIQUE

II L'EVOLUTION ECONOMIQUE

1. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE INTERNATIONAL

- L'année 1994 aura été pour les économies de l'Union Européenne et de l'OCDE l'année de la sortie de la récession.

Pourtant, à la mi-1994, le taux de chômage communautaire a atteint un maximum de 11% pour descendre à 10,8% en décembre 1994 (source Eurostat). La fin de l'année a été caractérisée par une stabilisation du chômage, alors que la reprise économique aurait pu permettre certains espoirs relatifs à une réduction du taux de chômage, dont plusieurs composantes sont de moins en moins liées à la conjoncture.

- L'inflation constitue une deuxième source d'inquiétude et les anticipations des acteurs économiques, craignant une résurgence de pressions inflationnistes en raison de la reprise, ont provoqué, au cours de l'année 1994, un redressement brutal des taux d'intérêt à long terme. Le secteur privé aura besoin d'un environnement stable où des politiques monétaires prudentes doivent veiller à maintenir un niveau de croissance suffisant et non inflationniste.
- La situation des finances publiques comporte des risques potentiels importants à long terme. En dehors des considérations liées aux critères de convergence du Traité de Maastricht, la plupart des pays de l'UE, mais au-delà, pratiquement tous les pays de l'OCDE, devront procéder à des plans d'assainissement de leurs finances publiques.

En 1993 le déficit moyen des administrations publiques a culminé à 4,2% (source: perspectives économiques de l'OCDE) du PIB dans la zone OCDE et à 6,5% du PIB dans les pays européens (UE 95+Norvège).

Pour 1994, on peut s'attendre à une légère amélioration et jusqu'en 1996, l'OCDE estime que grâce aux plans d'assainissement des finances publiques, ce déficit moyen pourrait revenir à 2,9% du PIB pour la zone OCDE et à 4,2% du PIB pour les pays européens, tels que repris ci-dessus.

Toutefois, cette amélioration, dont il ne faut pas négliger la composante conjoncturelle, est loin d'être suffisante pour pouvoir espérer une inflexion de l'évolution de la dette publique avant l'an 2000. Au niveau de l'OCDE celle-ci dépasse déjà 70% du PIB en 1994 et, pour les années à venir, une augmentation importante paraît inévitable.

Un quatrième risque concerne les très fortes fluctuations de change en Europe et dans le monde, qui risquent d'avoir un effet négatif sur les perspectives de croissance à moyen terme. En effet, la dépréciation du dollar entraîne une dégradation de la compétitivité en Europe. De plus, les très fortes dévaluations de certaines monnaies de pays situés au Nord et au Sud de l'Europe s'analysent comme des dévaluations compétitives qui sont totalement incompatibles avec le marché unique.

- Les quatre risques décrits ci-avant ne doivent cependant pas masquer le fait que les pays membres de l'UE bénéficient, à l'heure actuelle, d'une forte reprise qui, pour 1994, a dépassé les prévisions (+2,6% de croissance réelle du PIB; source: rapport économique annuel de la Commission).
- Au cours de cette même année, les marchés d'exportation ont connu une évolution très dynamique qui s'est répercutée positivement sur l'investissement. Après la chute des investissements de 5%, en 1993, et l'accroissement de 2,5% en 1994, on peut s'attendre à une croissance importante de ceux-ci pour 1995 et 1996 (entre 5,5% et 6,5%). La consommation privée devrait également stimuler la croissance en 1995 et 1996 (+2% et 2,5% en 1995 et 1996). Les exportations, bien qu'en retrait par rapport aux 10% de croissance en 1994, devraient augmenter entre 6% et 7% annuellement pour cette période.
- La Commission estime que l'économie communautaire pourra enregistrer une croissance forte et durable non-inflationniste à moyen terme. Pour 1995, elle prévoit une croissance du PIB de 2,9% et de 3,2% pour 1996.

La Commission met pourtant en évidence plusieurs risques qui pourraient conduire à une révision des perspectives favorables formulées ci-dessus.

La poursuite de la hausse des taux d'intérêt à long terme pourrait remettre en cause le rapport escompté coût de financement/rendement réel de l'investissement.

En outre, la faiblesse du dollar pourrait affecter un des éléments moteurs de la croissance communautaire, à savoir les exportations. Les risques inhérents à une reprise économique vigoureuse ne peuvent pas non plus être ignorés.

La reprise exercera une influence positive sur les finances publiques. Un laisser-aller de la part des Gouvernements, qui se contenteraient du facteur conjoncturel de l'amélioration de leur solde budgétaire, ferait peser, à terme, des risques sur le processus de réduction de la dette publique, sur l'inflation, sur les taux d'intérêt et sur la croissance économique. Une accélération de la croissance pourrait également reléguer au second rang des priorités la volonté des Gouvernements de combattre le chômage et d'accroître l'efficacité des marchés du travail.

En dernier lieu, la reprise pourrait faire apparaître certains goulets d'étranglement conduisant à des tensions inflationnistes. Au cas où les politiques budgétaires et salariales ne seraient pas appropriées, un resserrement supplémentaire de la politique monétaire, avec les conséquences qu'on connaît, deviendrait inévitable.

- Globalement, on peut dire que la reprise comporte des opportunités de solution des problèmes structurels et qu'en aucun cas le facteur conjoncturel ne doit changer les efforts prioritaires engagés pour assainir les finances publiques, pour combattre le chômage et pour rétablir la compétitivité des entreprises. Les instruments de la politique devront être maniés avec doigté.

2. LA SITUATION AU LUXEMBOURG

21. La situation au niveau macro-économique

- L'économie luxembourgeoise, par rapport à celle des pays voisins, a moins souffert de la crise économique mondiale qui vient de se terminer. En effet, une forte demande intérieure et la bonne performance de certains secteurs ont permis d'éviter une croissance négative du PIB. Plusieurs secteurs ont cependant dû encaisser une baisse importante de leur activité.

Les estimations les plus récentes du STATEC font état d'une croissance de 2,7% du PIB en version SEC et de 2,8% en version nationale pour 1994.

- Alors que dans le secteur agricole on a assisté à une quasi-stagnation, l'industrie a pu tirer profit de l'amélioration du climat économique international. Ainsi, la croissance dans ce secteur a atteint 3,5%, sachant que l'évolution dans la sidérurgie (+1,8%) a été nettement en retrait par rapport à celle des autres industries (+6%).
 - L'activité ainsi que le chiffre d'affaires du secteur de la construction ont connu une évolution négative au cours de l'année 1994. La dégradation de la situation a surtout été due à la régression du génie civil. En effet, la construction de routes a perdu beaucoup de son élan, suite à l'achèvement de plusieurs grands projets.
 - Les services ont connu une progression de 2,6%, alors que celle du commerce n'a été que d'1%.
 - Pour ce qui est du secteur bancaire, l'évolution en 1994 s'est stabilisée à un niveau élevé. Les "autres branches de services marchands" ont bénéficié d'une progression dynamique de 4% en 1994.
 - Après une mauvaise année 1993 en matière d'inflation (+3,6%), l'année 1994 se solde avec une moyenne annuelle de 2,2%. En raison de la reprise, du relèvement de certains tarifs publics, de l'introduction éventuelle de taxes écologiques et d'un risque de dérapage des prix, notamment par l'effet de substitution, les résultats pour 1995 pourraient être beaucoup moins favorables.
 - Les exportations de marchandises au cours des trois premiers trimestres de 1994 ont augmenté de 6,1% par rapport à la même période de l'année précédente. Comme les importations ont augmenté moins vite (+4,8%), le déficit commercial est resté légèrement en dessous du niveau de 1993, pour s'établir à 39 milliards de LUF.
- Il est intéressant de noter que sur la même période, les exportations hors UE se sont accrues de 7%.
- Le chômage qui se situe autour de 2,7% en 1994 (5000 unités) constitue, à première vue, un paradoxe au sein d'une économie qui redémarre et a créé 4.850 emplois salariés nets au cours de cet exercice.

- Les récentes turbulances monétaires risquent de frapper d'autant plus l'économie luxembourgeoise que son ouverture sur l'étranger est importante.
- D'un point de vue macro-économique, l'année 1994 renferme toute une série d'évolutions positives avec cependant des problèmes structurels et sectoriels qui seront exposés dans la suite du présent avis.

En dernier lieu, le CES se réjouit de l'existence d'indices sectoriels trimestriels de valeur ajoutée en volume dans les notes de conjoncture du STATEC. En effet, ces indices, qui à terme devraient déboucher sur une comptabilité nationale trimestrielle, permettent une analyse beaucoup plus nuancée de l'évolution des différents secteurs que par le passé.

22. L'activité dans les principaux secteurs économiques

221. L'agriculture - viticulture

2211. L'agriculture

- La dégradation du revenu agricole s'est poursuivie en 1994, avec une baisse des revenus de l'ordre de 2,5%. Cette nouvelle baisse s'explique par plusieurs facteurs.
- D'une part, la politique restrictive des prix et des marchés, décidée dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, continue à sortir ses effets. Dans le secteur animal (viande et lait) les prix payés aux producteurs ont enregistré en 1994 une baisse de +/- 5%. Du fait que plus de la moitié du revenu agricole provient de ce secteur, une telle baisse de prix affecte très sensiblement la situation de revenu des exploitations.
- D'autre part, suite aux mauvaises conditions climatiques en 1994, l'agriculture a subi de fortes pertes de récolte, estimées à quelque 630 millions de LUF. Le secteur de la pomme de terre a été particulièrement touché, à considérer à cet égard, les pertes de récoltes directes et les conséquences négatives à moyen terme, du fait des pertes subies dans le secteur des plants de pommes de terre.

Ainsi, depuis 1990, le revenu de l'activité agricole pour la main-d'oeuvre familiale a diminué, en termes nominaux de 23%, en termes réels de 32%.

Point n'est besoin de souligner la précarité de la situation en agriculture, si l'on sait que le revenu agricole ne peut être maintenu à son niveau actuel que par les aides directes payées aux exploitations dans le cadre de la réforme de la politique agricole et financées par les fonds communautaires.

- Les perspectives d'avenir, elles-aussi, ne sont pas favorables. En 1995, les accords internationaux dans le cadre du GATT entreront en vigueur et de nombreux indices,

notamment les propositions de prix pour la campagne 1995/96, font redouter des restrictions supplémentaires à celles décidées dans le cadre de la réforme de la PAC, ceci aussi bien en ce qui concerne le niveau des prix que les volumes de production. Ainsi, dans le secteur des céréales, l'on peut prévoir, pour 1995, une baisse de prix de 10%.

Or, le maintien du potentiel de production et le renforcement de la position de l'agriculture européenne sur les marchés mondiaux devraient constituer des objectifs prioritaires de la politique agricole commune. De même, des mesures de soutien renforcé devraient revenir à la filière des utilisations non-alimentaires des produits agricoles, mesures devant englober tant les volumes de production autorisés dans le cadre des accords internationaux que les mesures de soutien dans le domaine de la recherche, de la transformation, de la fiscalité, etc.

Par ailleurs, le secteur demande qu'en matière de système agri-monétaire des mesures appropriées soient mises en oeuvre au niveau national et communautaire, afin d'éviter toutes conséquences négatives sur les prix et les revenus agricoles.

- Au niveau de la politique agricole nationale, un certain nombre de mesures s'imposent d'urgence.

Comme le CES l'a déjà souligné, un des problèmes majeurs, dans un contexte de contingentement de la production agricole, constitue le problème particulier du statut des quotas de production, qui, d'origine, sont des restrictions de production. Ce problème touche très particulièrement le secteur laitier, où il prend des dimensions presque inadmissibles, dans la mesure où une part croissante des quotas laitiers est détenue par des non-producteurs de lait. Il s'impose de prendre d'urgence des mesures mettant fin à toutes possibilités de monnayer ou de capitaliser les quotas de lait.

Par ailleurs, il s'impose, comme le CES l'a déjà mis en exergue, de mettre à profit, avec la plus grande flexibilité admissible, toutes les possibilités contenues dans les réglementations communautaires, pour soutenir, d'une part, les exploitations agricoles dans le sens d'un développement structurel harmonieux et, d'autre part, le secteur de la transformation des produits agricoles. Une attention toute particulière devrait revenir au domaine de la recherche-développement dans le secteur agricole, domaine laissé pour compte jusqu'à présent. De même, la mise sur pied de nouveaux créneaux devrait être promue et soutenue.

L'agriculture luxembourgeoise a toujours été soucieuse de produire des produits sains et de haute qualité; dans ce sens elle a clairement pris position contre tout usage d'hormones de croissance dans la production animale. Eu égard aux développements récents en Belgique, le CES appuie cette position et insiste sur un contrôle et une surveillance renforcés en matière d'interdiction des hormones de croissance. Par ailleurs, il plaide pour une interdiction de la BST au niveau communautaire.

- Selon la déclaration gouvernementale de juillet 1994, "l'agriculture constitue une activité irremplaçable pour notre pays, tant du point de vue de l'économie des différentes régions rurales que du point de vue sociologique, de l'environnement et du paysage". Le Gouvernement souligne, dans cette même déclaration, qu'il entend "mener une politique active visant à préserver à l'agriculture luxembourgeoise des perspectives d'avenir satisfaisantes" et préconise dès lors un certain nombre de mesures. Le CES partage pleinement cette vue des choses et insiste pour que les mesures proposées, concernant notamment la diminution du coût de production, la formation professionnelle continue ainsi que l'introduction d'une "prime à l'entretien de l'espace naturel et du paysage" soient mises en oeuvre sans autre délai et ce en concertation avec le milieu agricole. En ce qui concerne la prime à l'entretien de l'espace naturel et du paysage, il importe de veiller à ce que toute exploitation, sous le respect de conditions minimales, puisse en bénéficier.
- Les mesures et restrictions en matière de protection de la nature et de l'environnement continuent à constituer, avec les restrictions à la production, une des préoccupations premières de l'agriculture. En tout état de cause, il importe de veiller à ce que les mesures respectivement proposées et mises en oeuvre en matière de protection de la nature au sens large ne mettent pas en cause le maintien d'une agriculture productive. Par ailleurs, il importe de considérer, dans toute leur ampleur, les conséquences économiques et sociales que peuvent engendrer ces mesures et prévoir, le cas échéant, une indemnisation adéquate de l'agriculture.

Dans ce cadre, le CES renvoie également à ses propositions contenues dans son avis sur les taxes écologiques concernant les liquides alimentaires et les eaux usées et insiste une fois de plus pour que la situation particulière du secteur agricole et agro-alimentaire soit suffisamment considérée à cet égard.

En matière d'environnement, il y a lieu également d'évoquer les questions relatives à la gestion des déchets. Si le législateur tend à chercher d'autres solutions en ce qui concerne les boues d'épuration, il semble, par contre, vouloir impliquer directement l'agriculture dans la solution du problème des déchets ménagers. Or, même si la valorisation par compostage de la fraction organique des déchets est obligatoire pour les communes, cette obligation ne saurait être interprétée comme constituant une obligation pour les agriculteurs de participer à la filière du compostage. Toute participation à cette filière doit rester entièrement facultative pour l'agriculture. Par ailleurs, vu les risques indéniables que la matière comporte, vu le nombre de questions très importantes pour l'agriculture qui restent actuellement sans réponse valable ou sans réponse du tout, vu aussi le fait que les débouchés agricoles pour le compost demeurent de toute façon très limités, il échet de chercher d'autres moyens pour la valorisation ou l'élimination des déchets organiques d'origine non-agricole.

- De façon générale, l'agriculture se trouve confrontée à des pressions croissantes, tendant à imposer la primauté d'objectifs de protection de la nature sur tous les autres objectifs qui la concernent. Or, lors de la mise en oeuvre de toute politique, il est primordial de considérer tous les objectifs: économiques, sociaux, sociologiques, écologiques etc. Aussi l'agriculture insiste-t-elle pour que ses intérêts économiques soient considérés au même titre que les intérêts écologiques, ceci dans le but de maintenir et de renforcer un secteur agricole productif et compétitif.

2212. La viticulture

22121. Sur le plan international

La viticulture luxembourgeoise n'est pas au bout de ses peines. Les nouvelles orientations de la Commission de l'UE, en proposant, entre autres, l'abolition des pratiques oenologiques traditionnelles dans les pays septentrionaux, l'introduction de nouvelles taxes (accises) et le changement des zones viticoles, vont à l'encontre des intérêts viticoles indigènes et mettent en péril la survie de ce secteur. En effet, il aurait fallu préconiser une politique viticole unique, commune et dynamique, empreinte de la volonté de maintenir la qualité et de développer la consommation, sans abus, des produits de la vigne.

22122. Sur le plan national

Le remembrement viticole ne doit pas être freiné. En effet, il permet notamment de stimuler la reprise d'exploitations par de jeunes viticulteurs, ainsi que de garantir la compétitivité des exploitations.

La construction d'un centre national de lavage pour bouteilles dans l'Est est impérative. Elle répond, par ailleurs, aux objectifs visés par la politique en matière d'environnement, tels que préconisés par le CES dans son avis sur les taxes écologiques du 16 février 1995. Il s'y ajoute que le développement des capacités d'utilisation des bouteilles reremplissables diminue la vulnérabilité des entreprises à l'introduction de taxes écologiques.

22123. L'évolution du marché viticole

- Depuis plusieurs années, le niveau des récoltes indigènes se situe nettement au-dessus des moyennes antérieures (+ 8,69% pour la période quinquennale de 1990-1994, comparée à celle de 1985/1989, voir tableau 1). Durant cette période, les importations de vins se sont accrues de 19,53%, passant de 145.000 à 174.000 hl en moyenne.

Un autre problème est la grande incertitude des statistiques concernant l'évolution des importations depuis 1993. Le rapport du Ministère de la viticulture de 1993 estimait les importations de la campagne viticole de 1992/93 (selon le STATEC) à 153.569 hl, alors que le rapport de 1994 table, pour le même exercice, sur un niveau d'importations de 180.785 hl (chiffre provisoire), ce qui représente une marge d'erreur de plus de 17%. Cette imprécision et le retard dans l'obtention de chiffres fiables ne permettent guère une appréciation exacte de l'évolution du marché viticole indigène. Aussi faudrait-il remédier rapidement à cet état de choses inacceptable.

La vente de vin par tête d'habitant connaîtrait, toujours selon le STATEC, une nette augmentation (+ 12,60%, voir tableau 2), alors que les vins indigènes accusent une régression tendancielle depuis 1989/90, leur part relative passant de 53,27% du

marché indigène total en 89/90, à 37,40% en 93/94. Depuis le 1er janvier 1993 et ce dans le cadre de l'harmonisation communautaire des impôts indirects, les droits d'accise de 6 Flux par litre, prélevés sur les vins importés, sont abrogés. Cette nouvelle situation a accru la compétitivité de ces vins auprès des grandes surfaces et chaînes de distribution.

Les stocks de vin indigène restent importants, suite aux récoltes des dernières années, avec un niveau toujours inquiétant au 31 août 1994, de 207.675 hl contre 226.384 hl en 1993 et 114.119 hl en 1992, auxquels il faut encore ajouter la récolte de 1994 avec 174.998 hl. Surtout les stocks de vins courants comme le Rivaner et l'Elbling (au total près de 115.000 hl, au 31 août 1994 et encore 113.000 hl pour la récolte de 1994) donnent des soucis aux entreprises viticoles et ont un impact négatif sur les prix de vente qui sont sous pression sur un marché saturé.

- Pour contrecarrer l'évolution préoccupante d'écoulement des vins indigènes, il faut agir sur l'ensemble des facteurs en cause en misant notamment:
 - sur la recherche du maintien de la qualité des produits viticoles luxembourgeois, notamment, afin de répondre aux modifications des habitudes de consommation.
 - la sensibilisation des entreprises du secteur Horeca, en vue de participer à la promotion des vins indigènes, notamment en pratiquant des prix compétitifs par rapport aux vins étrangers.
- La promotion nationale et internationale de nos produits viticoles est à développer d'urgence par le biais d'une stratégie globale de marketing, à l'aide d'un fonds spécial pour faire face à une concurrence étrangère bien structurée et fortement subventionnée.
- Finalement, il y a lieu d'axer rapidement la production sur les vins de qualité au dépens des vins de consommation courante, produits en surcapacité.

Tableau 1

RECOLTES INDIGENES/IMPORTATIONS (en hl)

Années	Récoltes indigènes	Importations*
1985	107.000	136.301
1986	159.660	138.929
1987	142.643	155.907
1988	142.830	147.113
1989	232.051	149.673
1990	151.120	148.338
1991	85.713	180.991
1992	271.227	167.458
1993	169.268	180.785
1994	174.998	192.536
1985-89	156.837	145.585
1990-94	170.465	174.022
Taux de variation 90-94/85-89	8,69	19,53

Importations suivant campagne viticole
(ex. année 1994 = campagne viticole 1.9.93 - 31.8.94)

Tableau 2

CONSOMMATION DE VINS AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

21. Consommation par tête d'habitant (en litres)*

Nature des vins	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94
Vin indigène	31,0	29,0	26,0	25,0	25,4
Vin blanc importé	2,8	5,0	8,3	7,2	9,3
Vin rouge/rosé importé	24,4	26,3	25,4	28,1	33,2
Total vins importés	27,2	31,3	33,7	35,3	42,5
Total consommation	58,2	60,3	59,7	60,3	67,9

Source: STATEC

* (Tableaux 1 et 2) STATEC section REE

Attention: 1992/93 chiffres provisoires révisés (date 31.1.95)

1993/94 - chiffres provisoires (date 31.1.95)

222. L'industrie

2221. L'industrie luxembourgeoise

Après la période difficile des années "90-93", l'industrie luxembourgeoise a bénéficié en 1994 de l'amélioration de la conjoncture internationale.

Le tableau ci-dessous montre que la production, au cours de la période allant de 1990 à 1994, n'a augmenté, en moyenne annuelle, que de 0,4% et le chiffre d'affaires de 1,1%.

	1990	1992	1992	1993	1994
Production industrielle	- 0,5	0,7	- 0,4	- 3,4	+ 5,8
Chiffre d'affaires	- 3,5	- 2,2	+ 2,1	+ 1,9	+ 7,4
Masse salariale	4,4	4,8	5,1	0,5	0,7
Nombre de salariés	- 1,3	- 0,8	0,1	- 5,2	- 3,7

Source: STATEC

- Quant à l'appréciation de l'activité industrielle en 1994, elle est à placer dans une optique pluri-annuelle, ceci pour pouvoir en tirer les conclusions qui s'imposent.

Force est en effet de constater que le niveau de la production industrielle en 1994, bien qu'en progression par rapport à 1993 (+ 5,8%), ne se situe que légèrement au-dessus de celui des années 89/90.

L'amélioration conjoncturelle en 1994 s'explique évidemment par la reprise de la demande extérieure alors que la demande intérieure est de faible importance pour la plupart des secteurs de l'industrie luxembourgeoise.

Par ailleurs, il faut constater que l'évolution a été fortement contrastée d'une branche à l'autre. Des améliorations sont à signaler, entre autres, pour la chimie, les boissons et le tabac, le textile, le caoutchouc, les ouvrages en métaux.

D'autres secteurs, en revanche, (l'extraction et la fabrication de matériaux de construction, l'agro-alimentaire et la construction de machines) sont confrontés à des difficultés majeures, alors qu'ils sont exposés à une concurrence de plus en plus forte, notamment des PECO, vers lesquels certaines parties d'activités industrielles se sont délocalisées.

Le constat fait en matière de production industrielle s'impose aussi pour certains autres indicateurs conjoncturels. Force est cependant de constater que les tendances pluri-annuelles en matière de chiffres d'affaires ne sont pas confirmées par l'indicateur du STATEC sur les prix des produits industriels.

Aussi le CES invite-t-il le STATEC à analyser ce problème.

L'évolution de l'emploi a été négative pendant toute la période sous rubrique, tendance s'expliquant à la fois par des raisons conjoncturelles et structurelles. Aussi le CES redoute-t-il que la substitution du facteur travail par le facteur capital se poursuive et risque de se renforcer dans les années à venir.

Ce processus est induit par des contraintes de compétitivités de nos entreprises de plus en plus concurrencées par des entreprises de pays soumis à des réglementations moins rigoureuses en matière d'environnement et de droit social.

L'augmentation de la production combinée à la réduction des effectifs est à l'origine d'une augmentation importante de la productivité en volume du facteur travail.

Sur la base de la progression des salaires nominaux et surtout suite à la réduction des effectifs, les salaires par tête ont continué à progresser fortement. En revanche, le coût salarial unitaire, sur la base de l'évolution de la production, a régressé en 1994.

Coût salarial unitaire dans l'industrie en %					
	1990	1992	1992	1993	1994
Luxembourg	4,8	4,1	5,2	4,1	- 4,5
Belgique	3,0	0,4	4,3	--	--
France	3,9	5,0	1,5	2,3	- 4,6
RFA	2,6	9,2	6,7	3,7	-11,5

Source: STATEC

Faute d'indicateurs valables, le CES ne peut malheureusement pas porter une évaluation sur l'évolution de la rentabilité des entreprises. Il rappelle à cet égard sa proposition de compléter le tableau de bord de l'économie luxembourgeoise par un dixième indicateur, proposition faisant actuellement l'objet d'un projet d'étude du CRP-Centre Universitaire.

- **Quant à l'investissement dans l'industrie**, l'année 1994 a confirmé la tendance vers les investissements de rationalisation et de modernisation, non seulement dans la sidérurgie, mais également dans les autres secteurs de l'industrie.

Parmi les investissements nouveaux, il y a lieu de citer les projets importants de LITTLE TIKES et de KRONOSPAN.

A cet égard, le CES voudrait rappeler la nécessité de l'amélioration du cadre fiscal, notamment par l'introduction de la possibilité de pouvoir réévaluer les immobilisations corporelles amortissables, si la marge supplémentaire, ainsi obtenue, est réinvestie, ainsi que l'importance que constitue la loi-cadre industrie comme instrument de promotion de l'investissement.

En ce qui concerne, plus particulièrement, ce dernier point, il y a lieu de dire que la Commission de l'UE, à peine 2 ans après la réforme de 1993, réforme qui a vu la suppression du régime général d'aides aux investissements, vient d'inviter le Gouvernement, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 1 du Traité (examen permanent des régimes d'aides), à reconsidérer la couverture géographique du régime d'aide régional aux investissements prévu par la loi-cadre de développement et de diversification économique du 27 juillet 1993.

- Le CES ne peut pas partager l'approche de la Commission, ceci pour les raisons suivantes:
- l'investissement industriel est un élément primordial pour atteindre l'objectif d'un meilleur équilibre structurel;
- l'encadrement public des investissements privés doit revêtir une certaine stabilité et ne pas faire l'objet d'adaptations continues;
- les investissements des entreprises ne devraient pas se faire sur la base des seules considérations régionales, mais en considération de bien d'autres facteurs; les infrastructures de communication, l'existence de zones industrielles aménagées, la disponibilité de main-d'oeuvre, etc;
- Aussi le CES demande-t-il au Gouvernement de défendre l'instrument important que constitue la loi-cadre industrie auprès des instances communautaires.
- Quant aux perspectives conjoncturelles pour l'année en cours, elles seront déterminées par l'évolution des marchés extérieurs ainsi que par la position compétitive de nos entreprises sur ces marchés, position qui ne peut tolérer la moindre détérioration au risque de perdre des parts de marchés. Nos entreprises doivent dès lors s'efforcer par tous les moyens possibles de continuer à améliorer leur compétitivité.

2222. La sidérurgie

- Les faits saillants ayant touché la sidérurgie luxembourgeoise en 1994 sont les suivants:
- La lente amélioration de la conjoncture et le changement de tendance enregistré dans la consommation d'acier en Europe à partir du 2^e semestre de 1994 expliquent partiellement l'échec du plan de restructuration de la sidérurgie européenne, qui n'a abouti en 1994 qu'à des propositions de fermeture estimées à un maximum de 17 millions de tonnes, contre un objectif de 20 millions de tonnes posé par la Communauté européenne. Le CES constate que l'échec de ce plan est davantage politique qu'économique, dans la mesure où les engagements de fermeture imposés à l'encontre des sidérurgies italienne, espagnole et allemande, en contrepartie d'aides publiques considérables, ont été très modestes (5,5 millions de tonnes pour 270 milliards de LUF de subventions), l'apport du secteur privé représentant la partie la plus importante.
- L'exercice 1994 a été caractérisé par une demande d'acier toujours faible sur les principaux marchés européens, notamment ceux des biens d'investissement et les bâtiment/travaux publics qui constituent les principaux débouchés des usines luxembourgeoises. Les prix de vente, qui continuent à se situer très largement en dessous de leurs niveaux de 1989 et 1990, restent soumis à des pressions du fait d'un regain d'importation à des conditions agressives, de la part des pays de l'Est et de la concurrence des pays européens à monnaie faible, ce qui est incompatible avec l'existence d'un véritable marché unique, et de la faiblesse du cours du USD à la grande exportation.

Dans ce contexte, le CES regrette que la Commission européenne n'ait pas encore ouvert la procédure antidumping à l'égard d'importations de certains pays de l'Est, ceci alors que les dossiers afférents introduits par EUROFER sont bien documentés.

L'évolution plus récente du marché, tout en marquant un revirement par rapport au 1^{er} semestre 1994, reste contrastée en ce sens que les produits plats, qui sont surtout utilisés dans la fabrication de biens de consommation durable, connaissent un mouvement de hausse continue des prix et de la demande, alors que la situation des produits longs utilisés notamment dans les biens d'investissement et la construction mécanique et métallique reste plus difficile tant en quantités qu'en prix de vente.

- Au niveau technique, la sidérurgie luxembourgeoise se situe à un tournant historique avec le passage progressif à la filière électrique qui a été entamé avec la mise en service de l'aciérie électrique de Schiffange et poursuivi avec le démarrage de la nouvelle aciérie de Differdange. Il en a résulté une marche de production mixte, plus difficile qu'une marche à une filière. La nouvelle configuration laisse cependant présager des progrès importants en matière de prix de revient à l'avenir.

A la suite de la décision de construire également à l'usine d'Esch-Belval une aciérie électrique suivie d'une coulée continue, la sidérurgie luxembourgeoise a pris la décision de remplacer définitivement l'ancienne filière fonte, basée sur l'utilisation partielle de la minette. La réalisation de ce plan d'investissement de 20 milliards de LUF constitue le programme de modernisation le plus important jamais engagé par la sidérurgie luxembourgeoise.

Grâce à ce plan, la phase liquide sera totalement remplacée et adaptée à des laminoirs performants et modernes, dont la compétitivité se trouve renforcée grâce aux économies d'échelle réalisées notamment à la suite des accords de synergies conclus avec les sidérurgies des pays voisins. La principale conséquence du passage à la filière électrique et de la constitution de lignes de production compactes sera un nouvel accroissement important des productivités qui renforceront la compétitivité de la sidérurgie luxembourgeoise.

- Au-delà des investissements considérables dans l'activité sidérurgique, le groupe ARBED a procédé en cours d'exercice à un renforcement de plusieurs autres activités. Il convient, dans ce contexte, de noter, en particulier, la création ou le développement de nouvelles entreprises, notamment dans des technologies d'avenir, à savoir la mousse de nickel pour les batteries renouvelables, et la production de capteurs sensibles à la pression pour des applications dans l'automobile.
- L'exercice 1994 a représenté la deuxième année du plan de crise 1993-1995, qui a défini les conditions techniques, économiques et sociales qui caractérisent le renouvellement complet de la sidérurgie luxembourgeoise et de sa préparation aux défis de demain.
- L'exercice 1995 sera encore une année de transition difficile avec la poursuite du programme d'investissement et le maintien d'une politique de contrôle absolu des coûts de production. En cours d'année, il sera nécessaire de dresser le bilan du plan de crise et de poser la question du prolongement éventuel de certaines mesures qui en font partie, notamment au niveau du plan alternatif élargi au chômage partiel.

223. L'artisanat et les entreprises de construction

2231. L'artisanat hors entreprises de construction

Pour les différentes branches de l'artisanat, on constate que globalement la situation s'est stabilisée par rapport à celle de l'année 1993, même si, tout compte fait, le bilan reste mitigé.

- **Dans la branche de l'automobile et de la mécanique**, le climat des affaires a lentement progressé au cours de 1994. Le nombre de nouvelles immatriculations de voitures automobiles, relevé par le STATEC, affiche pour 1994 une certaine stabilité avec un recul de 2,3% par rapport à 1993, contre une régression de 22,3% au cours de la période 1993/92.

Quant à la situation économique future, les chefs d'entreprises affichent plus d'optimisme. Par rapport au dernier trimestre de 1993, l'indicateur a fait un grand bond en avant. De même, les chefs d'entreprises prévoient-ils une évolution plus favorable de la demande et des prix de vente. Reste un point noir: le nombre de salariés risque de se réduire, même si cette régression s'est ralentie.

- La situation économique du secteur de la mode et de l'hygiène se caractérise par une certaine morosité. En effet, le climat des affaires se situe avec 75,3 points très près du seuil critique de 75 points, une entreprise sur quatre déclarant se trouver dans une situation précaire. Quant à l'évolution future du secteur, même si les chefs d'entreprises sont loin de l'euphorie, ils s'attendent à une évolution plus favorable au niveau des prix de vente qu'au dernier trimestre de 1993.

La morosité du secteur est due principalement à une augmentation de la concurrence étrangère suite à l'achèvement du marché intérieur.

- L'évolution économique du secteur de l'alimentation s'est améliorée par rapport au troisième trimestre, même si quelques indicateurs montrent toujours une tendance vers le bas. Un nombre croissant de firmes juge toutefois l'évolution des prix de vente comme étant défavorable, de même que celle du chiffre d'affaires.

Cette situation est engendrée surtout par un accroissement de la concurrence de la part des grandes surfaces.

2232. Les entreprises de construction

Le secteur de la construction a continué sa régression. L'activité mesurée par le volume de travail presté dans ce secteur affiche un recul de 3,3% par rapport à l'année précédente.

On constate que le secteur du bâtiment a connu pendant la période précitée une hausse de 5,8%, tandis que le secteur du génie civil a regressé de 11,6%.

En ce qui concerne l'évolution des autorisations de bâtir, le STATEC relève, pour l'année 1994, un recul de 10,4% (1993: -10%) pour le nombre de bâtiments et de 31,8% (1993: -5,7%) pour le nombre de logements, ce qui correspond à une diminution du volume bâti autorisé de l'ordre de 7,9% (1993: -19%).

Cette régression de la demande s'est aussi répercutée au niveau de la durée de marche assurée. Ainsi, la durée d'occupation moyenne continue à pivoter autour de 4 mois. La situation se caractérise donc, de ce point de vue, par une certaine stabilité par rapport à l'année 1993, tout en restant encore loin derrière les 6 mois de durée de marche assurée, marche qui a été atteinte lors des années record en 1990 et 1991.

La précarité de la situation conjoncturelle du secteur de la construction se traduit également par le climat des affaires, qui affiche pour les 3 premiers trimestres de 1994 un niveau d'environ 75 points.

En outre, le secteur de la construction se trouve depuis des années dans une situation de concurrence très poussée, caractérisée par le fait que les entreprises étrangères ont acquis une part de marché de plus en plus importante sur le territoire national (3,4% en 1985, 9,3% en 1992). Leur part de marché est probablement plus élevée que l'indiquent les chiffres officiels, vu que certaines firmes étrangères effectuent des travaux sans se conformer aux dispositions légales luxembourgeoises en ce qui concerne notamment les autorisations et l'immatriculation à la TVA. Le nombre d'entreprises en provenance des pays limitrophes opérant régulièrement au Grand-Duché n'a cessé de croître, jusqu'à avoisiner le nombre des entreprises indigènes. Les effets de cette situation peuvent être appréhendés par le fait que les prix à la construction ont connu au premier semestre de 1994 par rapport à celui de 1993 une quasi-stagnation, voire un recul.

– **Le dumping social**

La branche de la construction continue à ressentir les effets dangereux du problème du dumping social. Depuis plusieurs années, aussi bien le CES que d'autres organismes insistent auprès du Gouvernement pour agir au plus vite contre ce fléau par des contrôles efficaces et effectifs sur les chantiers.

Le CES approuve que le Gouvernement ait créé la base légale à l'introduction d'une carte d'identité sociale dans la loi du 17 juin 1994 fixant des mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises, mais regrette que les règlements d'exécution de cette loi fassent toujours défaut.

Aussi le CES soutient-il l'initiative du Groupe de travail interministériel "**dumping social**" qui a contribué à démontrer la réalité du problème par des actions coup de poing et à mettre en évidence les lacunes du système de contrôle luxembourgeois.

Le CES reconnaît les efforts accomplis et invite le Gouvernement à introduire au plus vite la carte d'identité sociale et à légiférer afin de rendre accessible les livres de salaires des entreprises étrangères détachant du personnel sur les chantiers luxembourgeois aux instances de contrôle luxembourgeoises. En outre, des compétences en matière de travail clandestin devraient être attribuées aux agents de la Douane. Finalement, les prescriptions de l'Association d'Assurance contre les Accidents sont à rendre applicables à tous les chantiers sur le territoire national.

– **L'élimination des entraves rencontrées à l'étranger**

Les entreprises luxembourgeoises de la construction voulant prêter des services dans les régions avoisinantes sont régulièrement confrontées à des entraves législatives et des chicaneries au niveau des services administratifs belges et français freinent largement toute initiative sur ces marchés.

- **En rapport avec la Belgique**, suite aux interventions du Groupe de travail ad hoc **Entraves administratives** et aux négociations au sein de la **Commission administrative belgo-luxembourgeoise**, certains progrès ont cependant pu être enregistrés.

En matière des cotisations obligatoires du régime Timbres Intempéries - Fidélité Construction (11,22% des rémunérations brutes) la Commission a adressé une mise en demeure au Gouvernement belge. Cette mise en demeure a ouvert la voie à une question préjudicielle auprès de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Le Gouvernement luxembourgeois a soutenu la position des entreprises en introduisant un mémoire auprès de la CJCE.

Tout chantier doit être déclaré préalablement au Greffe du Tribunal de Commerce dans le ressort duquel sera exercée l'activité. Dans ce contexte, la délégation belge a proposé un amendement à la loi sur le Registre de Commerce qui ne peut être satisfaisant pour les entreprises luxembourgeoises, puisqu'elles se voient discriminées par rapport aux entreprises belges qui n'ont pas à effectuer les mêmes formalités.

Le CES demande aux autorités luxembourgeoises d'amener la délégation belge à proposer une solution d'égalité de fait et de droit.

- **En rapport avec la France**, le CES insiste pour que les entreprises luxembourgeoises puissent accéder aux marchés publics sans devoir être admises au système de qualification QUALITE BATIMENT qui, actuellement, refuse systématiquement les demandes émanant d'entreprises étrangères. Il est important de rappeler dans ce contexte que cette certification de qualification est considérée comme **souhaitable** par les autorités françaises pour les marchés publics.
- **En conclusion** et malgré les efforts déployés par les représentants des ministères concernés, le CES demande que les autorités luxembourgeoises intensifient leurs efforts en vue de trouver à court terme une solution définitive et acceptable par le secteur privé luxembourgeois entraînant l'élimination des entraves relevées et le libre accès aux marchés voisins tel qu'il a été prévu par le Grand Marché Européen.
- **La nécessité d'adapter la réglementation des marchés publics pour répondre aux nouveaux défis**

L'évolution de l'environnement structurel (accomplissement du marché intérieur européen, satisfaction de nouveaux besoins, application de nouvelles technologies...) impose de nouveaux défis à tous les acteurs du secteur de la construction, tant au niveau des maîtres d'ouvrages, des architectes et ingénieurs qu'au niveau des entreprises prestataires de services, qu'il s'agit de relever.

Les maîtres d'ouvrages, en se fixant de nouvelles exigences dans la solution de leurs problèmes, surtout en ce qui concerne le préfinancement, les délais et les prix, tendent de plus en plus à utiliser de nouvelles procédures d'adjudication. Ceci posera sûrement de nouveaux défis aux intervenants dans l'acte de construire, auxquels il s'agira de répondre dans les meilleures conditions.

Afin de relever ces défis dans des conditions de consensus le plus large, la Commission du Bâtiment a proposé de charger le Centre de Ressources des Technologies de l'Information pour le Bâtiment (CRTI-B), qui réunit en son sein tous les intervenants dans l'acte de construire, d'élaborer de tels nouveaux schémas de gestion des projets, adaptés à la situation spécifiquement luxembourgeoise. Le CES salue l'initiative du Ministre des travaux publics qui a donné suite à cette demande.

La concurrence effrénée par les prix, qu'on peut qualifier de prix bradés, et constatée depuis un certain temps lors des soumissions publiques, conduit invariablement du côté des entreprises à sacrifier en priorité les investissements matériels et immatériels, tels la formation, la qualification, l'organisation, les conditions de travail, voire la sécurité, pourtant sources majeures de gains de productivité et de qualité future au sein des entreprises. Ainsi, ils risquent de mettre en danger la pérennité même de l'entreprise.

La réglementation actuellement en vigueur met en effet sur un pied d'égalité l'adjudication au moins-disant et l'adjudication à l'offre économiquement la plus avantageuse. Or, les pouvoirs publics luxembourgeois continuent à privilégier l'adjudication au moins-disant, méthode d'adjudication qui sacrifie la performance de l'ouvrage en termes de conception, de longévité, de coûts d'exploitation et de maintenance pendant sa durée de vie par rapport à un coût initial moins élevé, tandis que l'offre économiquement la plus avantageuse est évidemment celle qui apporte la meilleure réponse économique, au sens global du terme, aux besoins exprimés par la collectivité, en ce sens qu'elle prend en compte l'effort d'innovation, la qualité, les coûts de maintenance, les capacités et les performances des soumissionnaires et non seulement le prix initial le plus bas.

Le CES préconise d'utiliser la recherche intelligente du soumissionnaire, qui offre le meilleur rapport qualité-prix, plutôt que de rechercher la solution de facilité du moins-disant.

224. Le commerce

- **Dans l'ensemble, le commerce** a subi, en 1993, un ralentissement de sa croissance, voire une baisse de son chiffre d'affaires, variable suivant les secteurs d'activité ou la forme du commerce. Cette tendance s'est poursuivie en 1994, malgré une reprise conjoncturelle au cours du deuxième semestre. Un effet positif de la reprise pour le commerce devrait se manifester au cours de l'exercice 1995. Contrairement aux expériences du passé, le changement du comportement du consommateur fait que l'accroissement de la consommation ne se fait sentir qu'avec un certain décalage par rapport à la reprise de l'économie.

Par ailleurs, l'affectation d'une part, de plus en plus importante, du budget des ménages aux loisirs, fait que le commerce ne profite pas pleinement du maintien et de l'accroissement du pouvoir d'achat. La part croissante du budget, affectée aux loisirs, profite essentiellement aux pays étrangers.

Il est à remarquer, en outre, que l'accroissement de la concurrence, tant nationale que régionale, amène les entreprises du commerce à multiplier les actions promotionnelles dont bénéficie le consommateur. Cette situation provoque cependant une compression des marges bénéficiaires, alors que les charges continuent à augmenter. Finalement, le commerce est fragilisé par la rapidité des mutations structurelles et on note, en outre, une sous-capitalisation essentiellement dans le petit commerce. La combinaison de ces éléments est à la base du récent accroissement du nombre des faillites et des fermetures d'entreprises commerciales.

– **Le commerce de détail**

La tendance à la migration du pouvoir d'achat du petit commerce traditionnel vers les grandes entités périphériques se poursuit par l'agrandissement et l'augmentation du nombre de grandes surfaces classiques et par l'expansion des grandes surfaces spécialisées.

Etant donné l'importance reconnue du maintien et du développement du commerce de centre ville ou de proximité, il est impératif de dynamiser ce commerce et d'éviter une prolifération excessive des grandes surfaces périphériques.

– **Le commerce de gros**

Le développement des nouvelles formes de distribution accélère l'élimination de nombreux commerces de gros. Le producteur traitant directement avec les grands de la distribution, le commerce de gros survivant subit, quant à lui, la pression de plus en plus forte de ses puissants voisins.

Une politique commerciale de niches et la constitution de groupements locaux et internationaux peuvent pallier la petite dimension de notre marché et permettre, de ce fait, le maintien d'une certaine activité dans notre pays.

– **Les défis du commerce**

Pour renforcer sa compétitivité, le commerce luxembourgeois devra valoriser ses avantages concurrentiels afin d'augmenter son attrait pour les consommateurs indigènes et ceux des pays voisins et limiter l'évasion du pouvoir d'achat vers l'étranger. Il faut avoir constamment à l'esprit que le consommateur veut, à la fois, les prix les plus bas et l'amélioration constante de l'offre de services. Afin que le commerce puisse pouvoir y répondre durablement, la compression des coûts et la rigueur de gestion s'imposent.

Le commerce doit faire face à trois défis, à savoir les défis technique, économique et social, et s'employer à s'adapter aux profonds changements du comportement du consommateur et à garantir la formation continue du personnel.

En ce qui concerne le financement des investissements du commerce, les solutions prévues pour les autres secteurs de l'économie devraient également être accessibles au commerce. En outre, les possibilités offertes en matière de leasing immobilier devraient être favorisées.

Les pouvoirs publics sont, à la fois, l'arbitre du jeu concurrentiel et partie prenante à de nombreux niveaux. Ils doivent accompagner les efforts d'adaptation et veiller à maintenir, dans des limites supportables, la charge administrative des PME.

Il serait utile de transformer l'Office des Prix en une **Inspection générale de l'économie, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.**

225. Les transports routiers

- Le Conseil des Ministres de la Communauté Européenne avait entériné, en juin 1987, la création d'un marché des transports routiers libre de toute restriction quantitative et manifestait son intention d'éliminer les distorsions de concurrence qui subsisteraient. Le principe de la liberté de prestations de services dans le domaine des transports terrestres nationaux et internationaux passe par une élimination des distorsions de concurrence et s'accomplira avec la libéralisation du cabotage en 1998.

Un nombre d'actions communautaires témoignent de la détermination politique de réaliser ce marché libre, tels:

- le rapprochement graduel des taux d'accise sur les produits pétroliers;
- une harmonisation du droit d'établissement comportant notamment le principe des garanties financières minimales;
- la fixation de normes techniques harmonisées, tels les contrôles techniques, ou l'équipement obligatoire de limiteurs de vitesse.

L'accord de tous les Etats membres de l'UE concernant la libéralisation complète du cabotage en 1998 a été obtenu au prix de l'introduction d'un droit d'usage du réseau autoroutier des pays du Benelux, de l'Allemagne et du Danemark. Ce droit d'usage a notamment permis à l'Etat allemand de réduire sensiblement la taxe sur les poids lourds, laquelle était considérée comme l'un des éléments clés de distorsion de concurrence existant dans le secteur du transport de marchandises.

- Si la libéralisation et, dès lors, la suppression des autorisations de cabotage, peuvent offrir de nouvelles perspectives au transport, un régime de libre concurrence aura incontestablement un impact sur les prix des transports.

La compétitivité des entreprises luxembourgeoises de transports de marchandises souffre des effets des mesures d'harmonisation des conditions de concurrence et de l'élimination de toutes les restrictions quantitatives au niveau européen. Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'on assiste actuellement à une dégradation

des prix des transports et ce malgré un impact positif de la reprise économique sur le volume des marchandises transportées.

La maîtrise des coûts, notamment des coûts salariaux qui représentent quelque 40% du prix de revient, devra rester un souci des transporteurs luxembourgeois. Afin de garantir des conditions de concurrence saines dans le secteur des transports sur route, les autorités compétentes devront veiller au respect des dispositions légales, notamment en matière de droit du travail, de rémunération et de Sécurité sociale. Aussi toute forme de dumping social devra-t-elle être combattue d'une manière efficace.

- Tenant compte de ces considérations, le CES invite le Gouvernement à prendre les mesures adéquates pour sauvegarder la compétitivité des entreprises de transport, en général et du secteur des transports de marchandises, en particulier. Pour cette raison, le Luxembourg devrait se contenter de se situer honorablement par rapport aux autres pays de l'UE en ce qui concerne la transposition des règlements communautaires dans le droit national et, plus particulièrement, dans le domaine technique.

Au niveau des infrastructures, l'achèvement des projets envisagés s'impose, tout en veillant à l'entretien des réseaux routiers, notamment pour des raisons de sécurité routière.

Finalement, les besoins en sites d'implantation pour les entreprises de transport sont négligés. Leur présence dans les zones commerciales et artisanales est très souvent indésirable et les zones industrielles ne leur sont, au départ, pas accessibles.

226. Le tourisme

2261. L'évolution conjoncturelle

- Les statistiques officielles concernant l'année 1994 proviennent principalement du rapport d'activité 1994 de l'Office National du Tourisme et du Statec. A en juger d'après ces indicateurs, la saison touristique 1994 a été médiocre. On aurait pu s'attendre à une légère amélioration, étant donné que certains efforts (élaboration de guides, allongement de la saison etc.) ont été entrepris, mais il semble que les incertitudes grevant les économies des pays de notre principale clientèle touristique aient agi en contresens.

Les résultats pour 1994 montrent que le nombre d'arrivées a diminué de 3,8% et que le nombre total de nuitées a chuté de 8,3% par rapport à l'année 1993. Au niveau de ces deux indicateurs, la ville de Luxembourg a été plus affectée que la moyenne du pays.

Des chiffres moins récents, mais plus détaillés, portant sur les neuf premiers mois de 1994, témoignent d'une baisse importante des nuitées vendues aux clients traditionnels de l'hébergement luxembourgeois. Les Belges ont consommé 15% de nuitées en moins, les Allemands et les Néerlandais 8%.

Si, pendant la même période, la fréquentation globale des hôtels, auberges et pensions a baissé de 8%, l'on note cependant une augmentation sensible des nuitées consommées par les Britanniques (+20%) et les Américains (+5%).

- Une explication possible de cette baisse réside dans la compression du budget loisirs des ménages en raison de l'épargne de précaution. Les vacanciers se tournent vers des destinations devenues plus compétitives, en raison notamment des dévaluations monétaires intervenues dans certains pays (Italie, Espagne, Portugal). Ils délaissent donc le Luxembourg, qui est considéré comme une destination de vacances secondaire ou ils réduisent la durée de leur séjour. L'étalement de la saison touristique sur le printemps et l'automne n'a ainsi pas permis d'endiguer l'évolution négative décrite ci-avant. Particulièrement, au printemps, les résultats étaient en-deçà des attentes.

2262. Les défis auxquels les entreprises du tourisme sont confrontées

- Si les résultats médiocres affichés par la branche du tourisme peuvent être mis en rapport avec la relative faiblesse de la reprise et la réduction du budget loisirs des ménages qui en découle, les aspects structurels ne peuvent pas être ignorés.

Le CES estime que les efforts entrepris pour étaler la saison touristique au-delà des mois traditionnels de haute-saison sont certes louables.

Cela dit, le CES aimerait souligner, à l'instar de ses propositions de l'année passée, la nécessité de poursuivre la mise en oeuvre des recommandations contenues dans l'étude portant sur une stratégie globale pour le tourisme luxembourgeois, élaborée par l'Institut Européen du Tourisme de Trèves (IET). Cette étude propose le développement du tourisme autour de quatre axes: tourisme de congrès, tourisme culturel, tourisme rural et tourisme des résidents (tourisme indigène).

- **En matière d'infrastructures de congrès**, le Luxembourg ne dispose pas d'infrastructures permettant d'accueillir des congrès à grande échelle. En raison de cette déficience, le Luxembourg ne peut concourir que pour des manifestations d'envergure plus réduite. La société Luxembourg Congrès S.A., qui a été créée dans un but de promotion du Luxembourg en tant que lieu de congrès, opère dans un cadre limité de par ses moyens financiers et la logistique disponibles.

Pour augmenter l'attrait, le CES estime qu'il faut valoriser davantage nos infrastructures de congrès par le biais de la mise en place d'une structure d'accueil et de gestion unique. En cas de besoin, l'offre actuelle serait à parfaire par la création de nouvelles infrastructures.

- **Pour ce qui est du tourisme hôtelier situé en milieu rural**, la promotion de celui-ci passe par une amélioration du cadre de vie dans le domaine rural (commerces, restaurants, cafés etc.), par une adaptation des infrastructures aux exigences d'une clientèle internationale habituée à un certain confort et par la promotion des initiatives sachant tirer profit du cadre naturel.

- **Pour ce qui est des vacances à la ferme**, qui permettent aux touristes de se familiariser avec la vie à la campagne, celles-ci connaissent un certain succès. Toutefois, ce type de tourisme doit rester confiné dans le cadre d'une activité accessoire et ne pas déboucher, par le biais d'avantages particuliers, sur une concurrence déloyale à l'égard des prestataires traditionnels de services touristiques, qui doivent se conformer à des conditions strictes en matière d'accès à la profession. Le CES ne saurait souscrire au développement massif d'activités qui mettraient en péril l'équilibre financier, voire la survie des établissements traditionnels et qui court-circuiteraient les dispositions formelles en matière de droit d'établissement et de de cabaretage.
- La palette des prestations offertes aux clients devra être agrandie dans le respect des normes de qualité et de prix pratiquées au niveau international. Dans ce contexte, une importance de premier rang revient aux investissements en matière d'infrastructures. La recherche de synergies entre les acteurs privés (ex: campings de haut standing, hôtels) et les investisseurs publics pourrait conduire à la création d'infrastructures communes et/ou complémentaires. Les doubles emplois sont à éviter en la matière.
- La formation professionnelle touristique devrait également revêtir plus d'importance à l'avenir. Plusieurs initiatives en la matière ont été lancées par l'ONT et dans le cadre du programme LEADER. Il est prématuré d'en tirer des conclusions, étant donné que les premiers résultats ne seront disponibles qu'en cours d'année.
- Le Ministère compétent autant que les organisations et les associations touristiques devront veiller à une promotion cohérente du Luxembourg, comme terre de vacances et lieu de séjour.
- Pour la branche du tourisme, l'événement "Luxembourg, Ville Européenne de la Culture" devrait représenter une opportunité intéressante à court terme, mais également à long terme, dans la mesure où cet événement aura permis une amélioration des infrastructures touristiques, un élargissement de l'offre culturelle et une promotion à grande échelle des multiples attraits historiques, culturelles et naturelles du Luxembourg.

Enfin, il faudra tirer profit du classement, par l'ONU, de la capitale comme faisant partie du patrimoine culturel mondial.

227. Le secteur financier

2271. L'évolution conjoncturelle

Après une année 1993 exceptionnelle, l'évolution dans le secteur bancaire, en 1994, peut être qualifiée de retour à la normale. D'après les données de l'IML, les chiffres ont été légèrement inférieurs à ceux de l'année record 1993, de sorte qu'il y a lieu de conclure à une stabilisation de la marche des affaires à un niveau élevé.

Une fois de plus, les marges sur intérêts ont constitué la part du lion dans les revenus des banques - 67% -, sans toutefois progresser en valeur absolue. Les taux d'intérêt nettement en baisse sur le court terme ont entraîné une diminution aussi bien du volume des intérêts perçus que de celui des intérêts bonifiés, la marge n'a que légèrement dépassé celle enregistrée en 1993, pour atteindre 125 milliards de LUF.

La deuxième source de revenus par ordre d'importance est constituée par les commissions. Ce poste, déjà en progression spectaculaire en 1993, ayant presque doublé d'une année à l'autre, a encore progressé en 1994, portant sa part dans l'ensemble des revenus des banques à quelque 23% contre 12%, il y a seulement deux ans. Cette évolution est favorisée à la fois par l'essor des services pour compte de la clientèle privée et par l'activité croissante dans le domaine des fonds d'investissement.

Pour les postes de revenus de moindre importance, l'évolution a été des plus divergentes. Ainsi, les revenus sur titres sont quasiment en chute libre comparés à 1993, mais cette régression est accentuée par la flambée que ce poste avait connue précédemment avec une progression de 95% en 1993. Représentant quelque 5% du total des revenus en 1992 pour atteindre 9% en 1993, les revenus sur titre sont tombés en-dessous de 3% au cours des neuf premiers mois de 1994, ceci notamment à la suite de la hausse des taux à long terme.

Les revenus sur opérations de change sont, eux aussi, en régression, restant même inférieurs aux chiffres de 1992 et se rétrécissant à moins de 4% du total des revenus.

La palme de la meilleure performance de l'année revient incontestablement aux emprunts obligataires en francs luxembourgeois. Tandis qu'en général les marchés obligataires internationaux n'ont connu qu'une modeste évolution, les émissions en francs luxembourgeois ont atteint un niveau record avec 384 milliards (contre 206 l'année précédente). Cette flambée est due au redressement dès le deuxième trimestre des taux de rendement dans le long terme qui, malgré un léger fléchissement en automne, devraient rester intéressants pour les investisseurs.

L'évolution des fonds d'investissement, qui sont devenus l'un des grands créneaux de la place, n'a certainement pas répondu aux attentes, puisque la croissance est restée bien en dessous de celle enregistrée l'année précédente. Ainsi, le volume des actifs nets, qui était en progression de respectivement 62% et 48% en 1992 et 1993, a stagné en 1994, tandis que le nombre des OPC s'est accru de plus de 100 unités pour atteindre 1.283 à la fin de 1994.

Bien que ce ralentissement soit dû, en premier lieu, au fait que l'évolution générale des marchés financiers internationaux était des plus défavorables pour l'industrie des fonds d'investissement, il n'en reste pas moins que ce segment de l'activité financière se voit confronté à une concurrence internationale de plus en plus aiguë. Par conséquent - vu l'importance de cette activité dans laquelle le Luxembourg occupe le 4e rang mondial -, le CES ne peut que féliciter les autorités politiques pour leur démarche visant à réduire, de façon ponctuelle, la charge fiscale, c'est-à-dire la taxe d'abonnement qui grève les fonds d'investissement.

La régression du résultat brut qui, avec 186 milliards de LUF, était inférieur de 5% par rapport à l'exercice 1993, est amplifiée par une augmentation sensible des frais de personnel - plus 16% - et une progression des autres frais de fonctionnement, de sorte que le résultat net est tombé à 102,7 milliards de LUF (contre 121 milliards de LUF l'année d'avant). Il y a lieu toutefois de considérer dans ce contexte l'évolution de l'effectif, en augmentation de 700 personnes, ce qui contribue évidemment à gonfler les frais de fonctionnement.

Si les comptes de 1994 renseignent sur un bénéfice net en progression de 15%, ce niveau record n'est dû qu'au fait que les provisions nettes, déjà en diminution de 25% en 1993, ont connu encore une réduction de 66% en 1994 et sont tombées à 14 milliards de LUF. Ainsi, malgré des résultats nettement en régression, le bénéfice après provisions dépasse de 11% celui de l'année d'avant et promet au fisc une recette record de quelque 26 milliards de LUF au titre de l'exercice 1994.

Ce phénomène doit attirer l'attention des pouvoirs publics, dans la mesure où la bonne rentabilité du secteur résulte partiellement de la réalisation de bénéfices issus de la libération de provisions constituées sur des affaires du passé.

2272. Le poids du secteur

L'emploi toujours croissant dans le secteur peut être interprété comme signe de foi des entreprises dans l'avenir. Il est certain que cette évolution reflète un volume accru de travail, indice corroboré d'ailleurs par une croissance soutenue de la somme bilantaire et par une augmentation des dépôts. Cette évolution positive ne semble guère menacée dans l'immédiat, ceci d'autant moins que le projet visant à généraliser la retenue à la source sur les revenus de capitaux au niveau communautaire vient d'être abandonné provisoirement.

A l'instar de certains acteurs et observateurs de la scène politique, le CES constate un accroissement substantiel de la contribution du secteur bancaire aux recettes fiscales. Pour ce qui est de la retenue d'impôt sur les salaires, le secteur bancaire, bien que n'occupant qu'à peine 10 % des salariés, assure à lui seul un quart des recettes. De même comme du côté des impôts indirects, la taxe d'abonnement (perçue sur les holdings et les OPC) a atteint un niveau qui correspond au quart de l'ensemble des recettes provenant de la TVA.

Le spectre du monolithisme fiscal semble définitivement s'affirmer par le fait qu'entre-temps le secteur bancaire contribue à raison de 60% à l'impôt sur les collectivités. Selon les chiffres repris dans le rapport de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés sur le projet de budget pour 1995, l'impact du secteur financier sur les recettes des impôts directs ne cesse de croître, passant de 51% en 1992 à 61% en 1994. En effet, selon la même source, l'impôt sur les collectivités payé par le secteur financier est passé de 6,8 milliards de francs en 1992 à quelque 14 milliards en 1994.

Le CES se doit d'attirer l'attention sur les dangers inhérents à une telle évolution, certes confortable pour la communauté nationale dans l'immédiat, mais ô combien incertaine à plus long terme.

2273. Les perspectives à court et à long terme

Les perspectives d'avenir de la place sont à voir sous un double angle de vue: d'une part, les perspectives à long terme, d'autre part, le moyen terme qui peut être qualifié de période de transition de l'état actuel vers la nouvelle configuration de la place.

Il est un fait que les avantages traditionnels de Luxembourg comme place financière se composent dans une large mesure d'attraits artificiels, artificiels en ce sens qu'ils sont issus de niches de souveraineté adroitement exploitées par les responsables politiques et économiques du pays. Ces attraits reposent sur des mesures législatives et réglementaires adaptées aux besoins des opérateurs, qui peuvent conférer à ceux-ci une avance sur la concurrence étrangère. Dans ce contexte, les autorités du pays ont d'ailleurs toujours fait preuve de sagesse en évitant de créer des avantages exorbitants et en misant plutôt sur un ensemble de petits avantages, afin de ne pas susciter des velléités et des pressions de la part de la Communauté européenne et internationale.

Ces avantages à caractère plutôt artificiel subissent un rétrécissement au fur et à mesure que l'intégration européenne progresse. Comme cette intégration est forcément accompagnée d'une harmonisation des législations nationales, les attraits créés grâce aux niches de souveraineté sont condamnés à terme.

Même s'il subsistera un petit reste de souveraineté aussi à l'intérieur de l'Union européenne avec un brin de liberté d'action (par exemple en matière de taxes), et quitte à ce que le processus d'harmonisation s'avère difficile et lent, il n'en reste pas moins que le mouvement est engagé et que l'issue ne donne guère lieu à doute.

Il est par conséquent indispensable que le rétrécissement des avantages plutôt artificiels soit compensée dans la mesure du possible par une consolidation, voire une extension des avantages naturels. Certains d'entre eux, tout en gardant leur valeur intrinsèque, comme la situation géographique avantageuse et le pragmatisme propre à une communauté de taille réduite, n'offrent que peu de possibilités d'amélioration. D'autres avantages en revanche gagneraient à être développés. A commencer par l'atout primordial et essentiel qu'est le professionnalisme.

Or, le professionnalisme ne s'acquiert pas d'un seul coup, mais au prix d'un effort de longue haleine fait, avant tout, d'expérience et de formation professionnelle.

Il faut assurer le flux des retombées de la place financière à court et à moyen terme, c'est-à-dire, pendant la phase de transition d'une place bâtie sur des niches de souveraineté vers une place portée par une culture bancaire propre. A cette fin, il est indispensable de veiller au maintien de la compétitivité de la place financière, une compétitivité qui est conditionnée encore largement par l'environnement légal et réglemen-

taire sur le plan national. En adaptant, comme par le passé, de façon continue et soutenue, ce cadre aux besoins spécifiques du secteur financier, en prenant des mesures adéquates pour éviter la délocalisation de certaines activités bancaires exercées avec succès dans la passé et en encourageant le développement de nouveaux créneaux porteurs d'avenir, les autorités assureront, et le maintien d'une activité économique génératrice d'une part non négligeable du bien-être matériel de la communauté luxembourgeoise et régionale, et le développement porteur d'avenir qu'est la culture propre de la place financière.

228. Les assurances

2281. La situation actuelle

22811. Les nouveautés législatives

- D'un point de vue législatif, l'année 1994 a surtout été marquée par la transposition en droit luxembourgeois des 3ièmes Directives VIE et NON-VIE qui parachèvent le marché intérieur en matière d'assurances.

La loi du 8 décembre 1994 portant modification et complément de la loi du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1995 conforme ainsi la législation luxembourgeoise en matière de surveillance des entreprises d'assurances aux nouvelles exigences communautaires.

- Cette adaptation se traduit essentiellement par l'introduction dans la législation luxembourgeoise des règles suivantes:
- la surveillance prudentielle est exercée par la seule autorité de contrôle du pays du siège social de l'entreprise d'assurances (principe du "home country control").

Cette nouvelle exigence d'un contrôle prudentiel des opérations réalisées à l'étranger par les entreprises d'assurances luxembourgeoises ne constitue pas pour l'autorité de contrôle un réel problème, alors que celle-ci s'est bien outillée pour exercer cette surveillance ensemble avec les réviseurs d'entreprises.

En vertu de ce principe, les entreprises ayant leur siège social dans un des Etats-membres de l'Union Européenne peuvent librement opérer en libre prestation de services ou établir des succursales sur le territoire de tous les autres Etats-membres sans devoir, comme par le passé, demander un agrément préalable auprès de l'autorité de surveillance de chacun des Etats concernés.

- le contrôle de l'agrément préalable des conditions générales et des tarifs de contrats d'assurance est abrogé.
- La mise en place du marché intérieur entraîne ainsi pour les assurances des libertés nouvelles, dont notamment la liberté de développer et de commercialiser leurs produits d'assurance sans devoir passer par un agrément préalable de l'autorité de contrôle. L'une des conséquences de cette plus grande liberté sera très certainement

un élargissement du choix des produits d'assurance offerts aux consommateurs. La liberté tarifaire devrait également amener une plus grande concurrence entre les assureurs et les consommateurs devraient pouvoir en profiter.

Toutefois, cette liberté nouvelle n'est pas sans danger pour le consommateur. Confronté à une offre pléthorique de produits présentant parfois un haut degré de technicité, il lui sera de plus en plus difficile de trouver le produit d'assurance le mieux adapté à ses besoins et à ses capacités financières. D'autant plus que les produits d'assurance lui proposés n'auront plus subi l'épreuve d'un examen préalable par une autorité indépendante. Dans le marché unique de l'assurance, l'assuré devra donc plus que jamais rester vigilant quant à la qualité et la pertinence des produits offerts.

Afin de mieux protéger le consommateur, l'autorité de contrôle ne dispose plus que d'une seule arme: la législation sur le contrat d'assurance. Celle-ci datant de 1891, les autorités luxembourgeoises travaillent actuellement sur un projet de loi de réforme afin de rendre cette législation plus conforme aux exigences modernes de la protection des consommateurs et à l'évolution des marchés.

- La loi du 8 décembre 1994 relative aux comptes annuels des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois et aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger a pour objet de transposer en droit luxembourgeois la Directive du 19 décembre 1991 concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurances. Les nouvelles dispositions s'appliquent pour la première fois aux comptes annuels et aux comptes consolidés des exercices financiers commençant le 1er janvier 1995 ou au cours de l'année civile 1995.

Jusqu'à l'heure actuelle, le Luxembourg ne connaissait pas de règles détaillées s'appliquant obligatoirement aux entreprises d'assurances luxembourgeoises. La nouvelle loi vient de combler cette lacune; elle vise, par ailleurs, à obtenir une plus grande transparence ainsi qu'une meilleure comparabilité des comptes annuels et des comptes consolidés des entreprises d'assurances.

Cette nouvelle transparence doit aussi permettre à l'assuré d'avoir une connaissance accrue de la solvabilité de son assureur.

22812. L'évolution du marché

- Le secteur de l'assurance a pris un poids considérable, eu égard notamment au développement en assurance-vie.

Dans cette branche d'assurances, l'année 1994 a été caractérisée par la poursuite de la croissance rapide du volume des primes émises. Cette progression a été principalement obtenue par l'accroissement des opérations réalisées en libre prestation de services en dehors du Luxembourg, opérations qui constitueraient, pour 1993, 70% de l'encaissement vie en général.

Si le Luxembourg constitue donc une plate-forme attrayante pour la vente transfrontalière, il ne reste pas moins vrai que cette activité transfrontalière se développe toujours dans une grande insécurité juridique, tributaire des interprétations et des applications pratiques fort différentes, que chaque pays européen entend donner aux directives européennes.

- En assurance non-vie les résultats de 1994 ont connu un ralentissement par rapport à l'année précédente.

Le résultat technique de la branche Corps de Véhicules Terrestres continue cependant à rester très médiocre. Les mauvais résultats enregistrés dans cette branche s'expliquent notamment par le nombre toujours très élevé de vols de véhicules et ce malgré le renforcement des mesures anti-vol imposées aux assurés.

Une collaboration étroite des assureurs avec les autorités publiques et les forces de l'ordre sera plus que jamais nécessaire pour réussir à endiguer cette véritable hémorragie.

- Le marché de la réassurance continue à se développer à un rythme très satisfaisant. En 1994, 19 nouvelles sociétés de réassurance ont été agréées, ce qui porte le nombre total à 201. La très grande majorité de ces sociétés sont des sociétés dites "captives", c'est-à-dire des sociétés qui limitent leur souscription aux seuls risques auxquels sont soumis des entreprises appartenant au même groupe industriel, commercial et financier.

La nouvelle législation reste attrayante pour les captives de réassurances; leur activité intéresse de plus en plus le secteur de la banque et s'inscrit ainsi parfaitement dans la diversification des services financiers du Luxembourg.

A l'instar d'autres pays, la banque-assurance est un phénomène qui prend petit à petit de l'ampleur à Luxembourg.

Ainsi, la collaboration entre banques et assurances en vue de la vente de produits d'assurances par les guichets bancaires existe.

Ne pourrait-on pas de même envisager que les réseaux de vente des assureurs offrent des produits bancaires?

2282. Les perspectives

- En assurance-vie, il semble que le Luxembourg soit particulièrement bien placé pour pouvoir bénéficier pleinement, grâce à sa législation, sa position géographique, sa main-d'oeuvre multilingue et grâce à la renommée de sa place financière, de l'achèvement du marché intérieur.

La transposition de la 3^{ème} Directive VIE dans les législations des pays européens va faciliter la commercialisation de produits d'ASSURANCE VIE à l'étranger étant donné que les assureurs pourront désormais prospector "activement" une clientèle résidant à l'étranger.

- L'assurance-groupe, en revanche, n'a pas connu au Luxembourg le même succès qu'à l'étranger. Ceci s'explique en partie par le fait que le Luxembourg n'a pas encore intégré dans sa législation les deux Directives européennes relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises et à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, mais surtout parce que certaines dispositions fiscales rendent cette forme d'assurance dissuasive.

Ainsi, les primes d'assurance payées par l'employeur pour compte de ses salariés sont considérées comme faisant partie de leur salaire et sont soumises à imposition dans leur chef.

La proposition pour rendre l'assurance-groupe aussi attrayante que la "book-reserve" est d'imposer le capital touché au titre d'une assurance-groupe comme revenu extraordinaire et d'abandonner, dans le chef du salarié, l'imposition des primes payées par l'employeur.

Cette proposition risque cependant d'entraîner un déchet fiscal supplémentaire pour l'Etat du fait du traitement fiscal des revenus en question dans le chef des non-résidents.

De manière générale, l'assurance pension peut offrir de nouvelles opportunités pour le Luxembourg dans le cadre du marché unique.

- En assurance non-vie, il est à craindre que des compagnies d'assurances étrangères, par méconnaissance des réalités socio-économiques, sinon pour s'attribuer des parts de marché, ne cherchent à démarcher la clientèle luxembourgeoise en offrant des tarifs à des conditions de dumping sur le marché local.

Ce danger semble d'autant plus redoutable que le marché luxembourgeois, à cause de son exigüité, peut aisément être pénétré à partir de nos pays voisins.

Dans ce contexte, il est important que les autorités luxembourgeoises veillent à la juste perception des taxes sur les contrats d'assurances et des impôts spécifiques (tels que "l'impôt dans l'intérêt du service incendie") dus également par les assureurs étrangers.

Il est vrai aussi que le marché unique offre des opportunités aux assureurs luxembourgeois qui pourront également envisager le développement de leurs activités au-delà des frontières et, notamment, au niveau de la "grande région".

Si donc en assurance NON-VIE le Luxembourg peut prétendre à développer une politique régionale, l'attrait pour les assureurs luxembourgeois ne sera pas aussi important qu'en assurance vie, du fait que la pénétration d'un marché étranger devra nécessairement s'accompagner de la mise en place d'une infrastructure très onéreuse.

3. LES EVOLUTIONS STRUCTURELLES DE L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE

Dans son avis annuel de 1993 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays, le CES a consacré un chapitre aux mutations économiques qui structurent l'économie luxembourgeoise à long terme.

31. La tertiairisation de l'économie

- Le tertiaire a longtemps été considéré comme un secteur résiduel, regroupant des activités très hétérogènes que les statisticiens n'ont pas réussi à ranger dans les secteurs traditionnels, agriculture et industrie. De plus, la nature immatérielle des activités tertiaires rend difficile la mesure de la quantité produite et le calcul d'indices de prix à la production. Il en résulte une évaluation biaisée du rôle et de la valeur des services dans le système de production. Le traitement statistique, jusqu'à présent quelque peu négligé, commence à s'améliorer grâce aux efforts déployés par le STATEC, qui a commencé à pallier cette lacune*.

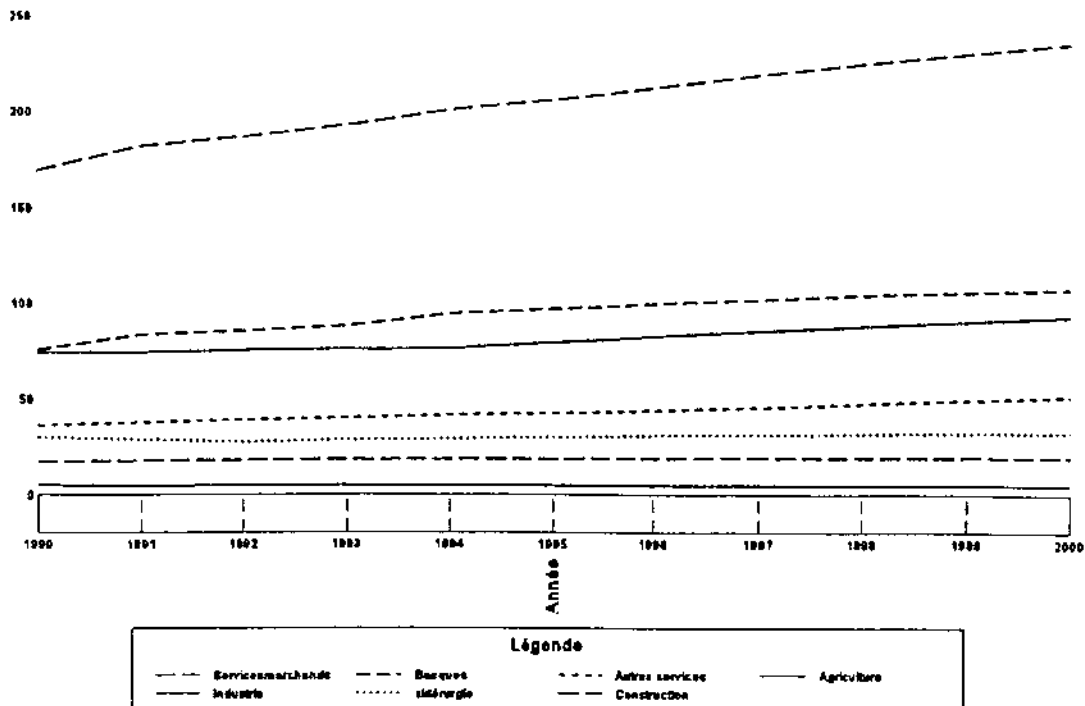
La tertiairisation de l'économie peut se saisir à plusieurs niveaux: la place des services dans l'ensemble du système productif (en termes d'emplois, de valeur ajoutée, d'exportations et d'investissements), l'évolution de la nature des postes de travail, des métiers de l'entreprise, des modes de production, des qualifications du personnel dans l'économie. Il existe encore trop peu de chiffres solidement établis pour dresser un tableau complet du phénomène tertiaire.

Si l'on analyse l'évolution de la contribution (en %) à la valeur ajoutée brute en volume générée par les différentes branches, il est patent que la part de l'industrie est passée de 33% en 1970 à 23% en 1980 et à 21% en 1995. Les services marchands sont passés, de 1970 à 1980, de 34% à 49%, ils représentent déjà 54% en 1990 et sont estimés à 55% pour 1995. Une projection de la valeur ajoutée brute (en volume) jusqu'en l'an 2000, réalisée grâce au modèle MOD-L du STATEC montre que si les activités tertiaires, surtout bancaires, continuent à augmenter, mais à rythme ralenti, et que si les activités industrielles continuent elles à augmenter de l'ordre de 2 à 3%, alors les services marchands pèseraient 56% dans la valeur ajoutée totale et l'industrie devrait se stabiliser à environ 22%.

* Bulletin du STATEC - Aperçu sur certaines branches de services au début des années 1990, no 3/1993.

VALEUR AJOUTEE EN VOLUME

Projection en l'an 2000



Source: STATEC (projection)

- Le secteur tertiaire étant hétérogène, il convient de distinguer parmi les services:
 - les **services aux entreprises** qui sont en fait un maillon de la chaîne de production, et qui contribuent, de ce fait, à la productivité des entreprises (services de conseils comptables, fiscaux, financiers, juridiques, marketing, recherche, techniques, location, nettoyage, sécurité....). Ces services résultent, en partie, de l'externalisation d'activités logistiques originellement incorporées aux entreprises (industrielles et tertiaires), mais qui ont été séparées de ces dernières pour des raisons de coût, de spécialisation de l'entreprise ou de rentabilisation d'équipements sous-utilisés.
 - les **services de distribution**, de transport et de communication (respectivement, 11,2%, 3% et 1,9% en 1995).
 - le développement des **services aux personnes** se reflète dans les budgets familiaux et contribue également à la tertiairisation de l'économie (cf. tableaux ci-après).

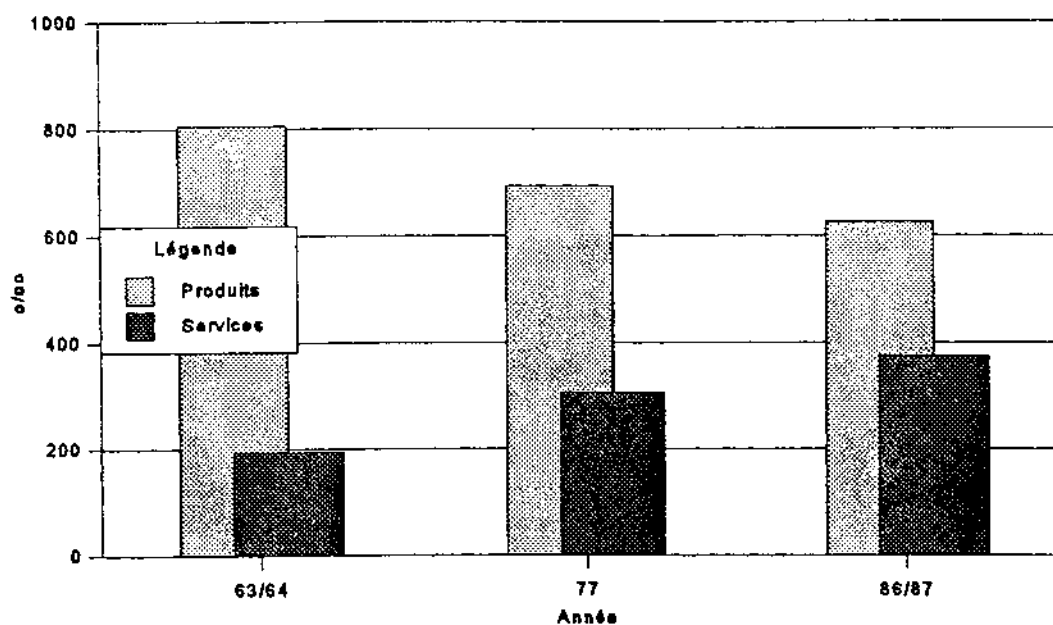
La part des biens et des services dans les dépenses des ménages

	63/64	77	86/87
Produits	806	693	625
Services	194	306	375
Total	1.000	1.000	1.000

Source: Enquêtes budgets familiaux (Statec, Cahier no 78, 1990)

PART DES SERVICES ET DES PRODUITS

Budgets familiaux



Source: STATEC

- La comparaison internationale

Dans la comparaison internationale, le Luxembourg se rapproche des pays les plus tertiairisés, mais il est devancé par les Pays-Bas et la Belgique.

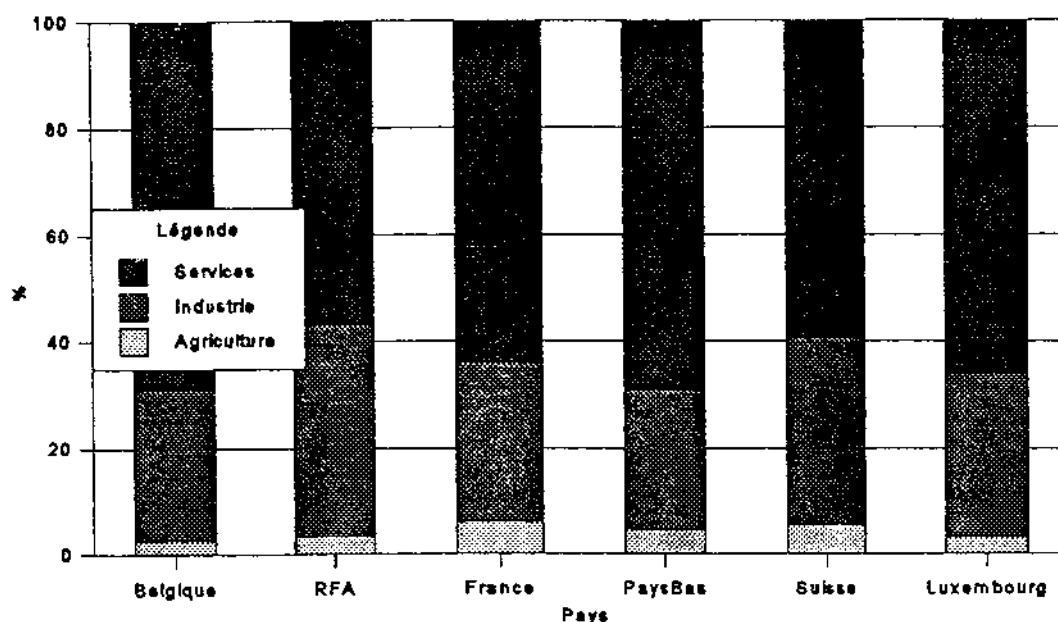
Comparaison de la part de l'emploi par secteur (1990)

Secteur (%Emploi)	Belgique	RFA	France	Pays-Bas	Suisse	Luxbembg
Primaire	2,7	3,4	6,1	4,6	5,6	3,2
Secondaire	28,3	39,8	29,9	26,3	35,0	30,7
Services	69,0	56,8	64,0	69,1	59,5	66,1

Source: OCDE (1994)

PART DE L'EMPLOI PAR SECTEUR

Comparaison internationale (année 1990)



Source: STATEC

32. Les appréciations du CES

- L'émergence des services est expliquée traditionnellement comme une étape nécessaire du développement économique de longue période. Historiquement, le développement s'est appuyé sur l'agriculture et la manufacture qui ont été, tour à tour, les secteurs dominants. Le secteur tertiaire, dans cette perspective, correspondrait à un stade avancé du développement économique et certains ont cru déceler des signes avant-coureurs. L'observation statistique du développement des services a donné lieu à plusieurs théories, comme par exemple celle de la **société post-industrielle**.

Le développement des services s'expliquerait par deux mouvements:

- la part croissante des services dans la consommation des ménages dont les revenus et le temps libre augmentent;
- la progression plus lente des gains de productivité dans les services, ce qui provoque l'absorption croissante de ressources productives dans ce secteur, tout en ralentissant la croissance globale.

Des approches plus récentes mettent l'accent sur deux dynamiques interdépendantes: la complexification du processus de production qui fait de plus en plus appel aux services, d'une part, et la complémentarité entre services et biens matériels, d'autre part.

Plusieurs autres théories ont été avancées pour expliquer l'avènement des services, mais les vérifications empiriques ne permettent pas de se prononcer pour l'une ou l'autre*. Par ailleurs, il n'est pas possible d'appliquer les réflexions à propos de l'avènement de la **société post-industrielle** sur une économie de petite dimension, dont les services marchands (services financiers et services aux entreprises) sont largement exportés.

- Dans un tel contexte, il est dangereux d'aborder globalement les services d'un point de vue statistique et d'y voir le développement obligé vers la **société post-industrielle**. Il faut également tenir compte de l'interdépendance entre services et industrie. Les coefficients techniques du tableau "entrées-sorties" ("matrice input-output"), mis au point par le STATEC** dans le cadre de son modèle MOD-L, montrent le volume des relations d'achat-vente existant entre l'industrie, les **autres services marchands** et les services financiers, mais ils sont relativement moins intenses que les relations entre **institutions bancaires et assurances** et les **autres services marchands**.

* J. GADREY: L'économie des services - La Découverte, 1992

** STATEC: Bulletin no 2, 1990

- Le CES note que le STATEC est chargé d'établir un tel tableau **entrées-sorties** détaillé, qui permettra d'apprécier l'intensité des échanges intra- et inter-branches, d'identifier d'éventuelles **filières de production** associant différentes branches et de quantifier les effets multiplicateurs, indirects et directs, de chaque branche sur toutes les autres, aussi bien secondaires que tertiaires.
- Le CES retient de ces considérations que les relations entre biens et services, entre secteur manufacturier et tertiaire, mais aussi entre les autres branches, deviennent de plus en plus complexes, dues à la transformation du processus de production lui-même. Les services utilisent de plus en plus d'équipement et s'automatisent par l'introduction de l'informatique et des technologies de l'information, alors que les activités manufacturières incorporent de plus en plus de services. Ainsi a-t-on pu dire que **les services s'industrialisent et les industries se tertiairisent**.
- Le CES remarque que les entreprises **des autres services marchands** contribuent à la compétitivité des entreprises, en leur offrant une multitude de services logistiques, indispensables pour assurer une gestion moderne et contribuent à l'attrait du site de production luxembourgeois. Par ailleurs, ces services sont eux-mêmes exportés.
- Le CES note que, sous une série d'hypothèses exogènes, notamment une croissance continue de la production dans l'industrie et une évolution moins rapide de la production des services (financiers et autres services marchands), la part de l'industrie dans la valeur ajoutée totale se stabiliserait à environ 22%.
- Le CES note que l'objectif de minimisation du risque de fortes fluctuations conjoncturelles commande la diversification du **portefeuille d'entreprises et de branches** qui constituent l'appareil de production. La diversification permet de réduire notablement le risque de récession généralisée. La politique de diversification actuelle a porté ses fruits puisque le ralentissement conjoncturel a été beaucoup moins prononcé au Luxembourg que celui dont ont souffert les autres pays membres de l'Union (en termes de croissance du PIB).

Pour ces raisons, il importe de renforcer la diversification aussi bien dans le secteur manufacturier que dans le secteur des services et de créer de nouvelles branches d'activité dans des domaines où le Luxembourg peut faire valoir des **niches de souveraineté**, du moins dans la phase de démarrage. A cet égard, le secteur des médias et vraisemblablement celui des services, suscités par les **autoroutes de l'information**, sont prometteurs. C'est au prix d'une diversification renforcée que les deux pôles dominants de l'économie - les institutions financières et bancaires et d'assurances et l'industrie (sidérurgie et autres industries), sans oublier le bâtiment - jouent un rôle d'entraînement sur les autres branches, soit directement, soit indirectement.

Les projets d'investissements, notamment les implantations d'entreprises étrangères, doivent tenir compte d'une combinaison de critères comme la valeur ajoutée par emploi, la part de l'exportation dans le chiffre d'affaires, la volonté de transférer des technologies nouvelles, la capacité à consacrer des ressources à la recherche et développement, à la qualité des produits et à la formation. La priorité doit être donnée aux projets industriels qui garantissent un potentiel de développement endogène futur sur le site luxembourgeois, dans le respect des normes environnementales.

- Le CES invite le Gouvernement à poursuivre sa politique de diversification économique et à développer les infrastructures nécessaires (zones d'activité, transports, communications etc).

Résultats de simulations avec le modèle MOD-L (STATEC)
sur base d'un scénario exogène spécifique

Valeur ajoutée en volume (niveaux) année 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agriculture	5,18	4,38	5,05	4,71	4,71	4,76	4,81	4,85	4,90	4,96	5,02
Industrie	74,14	74,16	75,17	75,76	76,04	79,39	82,36	85,43	87,79	90,37	93,16
Sidérurgie	30,05	28,93	27,50	28,56	29,07	30,06	31,01	31,42	31,84	32,27	32,70
Construction	17,20	17,89	18,15	18,42	18,53	18,78	19,14	19,32	19,41	19,50	19,60
Services marchands	169,39	182,13	186,46	192,50	200,65	205,90	211,97	218,56	224,12	229,46	234,79
Banques/assurances	75,52	83,56	85,22	88,00	94,20	96,94	99,42	101,89	104,04	105,80	107,40
Autres services	36,21	37,88	38,97	40,00	41,56	42,62	43,98	45,66	47,53	49,49	51,55

Part des secteurs en termes de valeur ajoutée en volume

%	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Industrie	22,25	21,68	21,40	20,99	20,49	20,76	20,88	21,16	21,26	21,39	21,62
Construction	5,16	5,23	5,17	5,10	4,99	4,91	4,85	4,78	4,70	4,62	4,55
Services marchands	50,83	53,24	53,09	53,33	54,08	53,84	53,75	54,14	54,26	54,31	54,50

4. LES DEFIS ET LES PROBLEMES AUXQUELS LES SECTEURS SONT CONFRONTES

41. La fiscalité des entreprises

Outre les points spécifiques évoqués dans les chapitres ci-avant, le CES voudrait formuler quelques observations générales sur la fiscalité des entreprises et plus particulièrement sur l'imposition du capital.

En effet, le poids des impôts sur le capital s'ajoute à celui des impôts grevant les revenus, de sorte que le taux d'imposition global frappant les sociétés de capitaux peut se rapprocher, sinon dépasser, la barre des 50% par rapport aux revenus.

Lors de la réforme fiscale de 1991, le Gouvernement avait allégé l'imposition du capital, notamment par la suppression de la taxe d'abonnement pour les sociétés autres que les sociétés holding et certaines modifications apportées à l'assiette de l'impôt commercial communal (ICC) sur le capital d'exploitation.

Il avait suivi en cela les propositions y relatives formulées par le CES dans son avis relatif à la réforme globale de la fiscalité de juillet 1989.

En référence aux déclarations faites par le Gouvernement issu des élections du 12 juin 1994 ainsi qu'aux évolutions de la fiscalité sur le capital dans d'autres pays, notamment en RFA, le CES voudrait à cet endroit rappeler les propositions formulées dans ses avis antérieurs (cf.: avis du 18 juillet 1989), mais restées sans résultat jusqu'ici.

Il s'agit de la suppression de l'actuel impôt commercial communal prélevé sur le capital d'exploitation et de son remplacement par un nouvel impôt communal prélevé sur le capital des entreprises.

De même, le Gouvernement est invité à étudier les répercussions de la réévaluation des actifs productifs pour le calcul de l'amortissement fiscal, ce qui permettrait de neutraliser la perte de substance imposée du fait du renchérissement des biens de réinvestissement, à condition que ces fonds soient réinvestis.

Le CES invite dès lors le Gouvernement à étudier ces propositions et à les traduire dans notre législation fiscale, ceci pour assurer l'attrait du Luxembourg en tant que pays d'accueil pour l'investissement de capitaux étrangers et, en général, pour favoriser l'investissement dans le capital-risque, sans oublier les PME commerciales et artisanales.

Par ailleurs, et en ce qui concerne les besoins de ces dernières, une réduction de l'imposition des bénéfices réinvestis est de mise, réduction qui serait particulièrement bien adaptée aux besoins des PME et, en général, de toutes les entreprises investissant dans leur avenir.

42. La conciliation entre écologie et économie

421. Les autorisations d'exploitation (Commodo - Incommodo)

Depuis sa réforme en 1990, la loi sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres a fait l'objet de maintes critiques de la part des milieux professionnels concernés. Ces critiques ne concernent nullement le bien-fondé de cette législation, mais son application pratique qui se traduit par un formalisme exagéré, par des délais administratifs trop longs et par l'imposition de conditions d'exploitation parfois trop sévères, voire impraticables pour les entreprises qui, plus est, donnent lieu à une imprécision et un arbitraire en l'absence de normes légales.

Si les dernières évolutions du projet laissent présager que le législateur a en partie tenu compte des réflexions du CES, en particulier en ce qui concerne le raccourcissement des délais de traitement des dossiers et l'introduction de classes supplémentaires, le CES doit constater que la lourdeur des procédures administratives tout comme l'imprécision, l'arbitraire et l'application de critères non adaptés aux possibilités des PME persistent.

Les conséquences néfastes d'une réglementation en matière d'autorisations d'exploitation sur l'économie luxembourgeoise, très exposée à la concurrence étrangère, incitent le CES à inviter vivement le Gouvernement à alléger les procédures administratives, à réduire au minimum le nombre des études lors de la remise des dossiers de demande, à tenir compte de la spécificité des installations de moindre envergure et à établir des normes et des conditions d'exploitation en relation avec celles des pays limitrophes.

422. La gestion des déchets non-ménagers

- Le CES se rallie à la philosophie sous-jacente à la politique de gestion des déchets en général et des déchets non-ménagers en particulier qui établit une hiérarchie des instruments à mettre en oeuvre: prévention, réutilisation, élimination.

Cette politique s'est notamment concrétisée dans la loi du 17 juin 1994 relative à la gestion des déchets, qui risque toutefois de grever les entreprises luxembourgeoises de coûts de plus en plus importants au détriment de leur compétitivité face à la concurrence étrangère.

Il reconnaît et approuve, par ailleurs, les initiatives prises dans le secteur des PME, notamment l'action "SUPERDRECKSKESCHT 2", même si le succès de cette action n'a pas permis de maintenir la gratuité des services pendant toute la période annoncée lors du lancement du projet. D'autres actions, sous le patronage du Gouvernement, telle la "Bourse de recyclage" ont l'appui du CES.

Il doit toutefois regretter la situation intolérable née de la fermeture de la déponie du Ronnebiérg, sans qu'aucune alternative réelle soit proposée aux entreprises, et qui oblige le Grand-Duché à recourir aux déponies étrangères jusqu'à l'ouverture définitive de la déponie pour déchets non-ménagers à Haebicht.

Le CES doit également constater qu'en matière de gestion des déchets générés par les démolitions de bâtisses et les travaux de génie civil, voire les terrassements, seulement deux décharges sont accessibles aux entreprises, ce qui leur cause des coûts de transport considérables. Le CES invite le Gouvernement à rendre au plus tôt opérationnel le réseau national de décharges régionales prévu par la loi du 17 juin 1994 relative à la gestion des déchets et à soutenir la réouverture de déponies communales pour entreposer provisoirement les déblais de terrassement provenant de projets de faible envergure.

Il réitère également ses regrets face à la non-réalisation d'un entrepôt pour le conditionnement, le traitement et l'entreposage de déchets destinés à être éliminés dans des centres spécialisés tel que prévu par la loi du 14 avril 1990. Il demande dès lors au Gouvernement de réaliser dans les meilleurs délais cette infrastructure importante pour garantir une gestion efficace des déchets non-ménagers problématiques.

- Au-delà, le CES tient également à rappeler son avis spécifique sur les taxes écologiques du 16 février 1995.

43. Les infrastructures

La mise en place d'infrastructures suffisantes et appropriées constitue une condition sine qua non au développement et au bon fonctionnement de l'économie nationale.

- Dans la droite ligne de ses avis antérieurs, le CES continue à se préoccuper d'une politique d'aménagement du territoire qui tienne compte des besoins en développement et en diversification économiques des entreprises ainsi que des besoins spécifiques de relocalisation des entreprises et notamment des petites et moyennes entreprises de l'artisanat, du commerce et de l'industrie.

La taille géographique du territoire national rend encore davantage nécessaire une politique d'aménagement du territoire cohérente et une gestion optimale de l'espace disponible en fonction des multiples usages alternatifs à des fins agricoles, de production, de prestation de services, urbanistiques et naturelles.

Le Gouvernement s'est efforcé d'augmenter sensiblement la surface des terrains viabilisés au cours des dernières années par la création de zones industrielles à caractère national, mais également de zones régionales à destination artisanale et commerciale. L'accès aux zones d'activités régionales des cantons de Grevenmacher (sites Potaaschiérg et Mertert), de Clervaux (sites d'Eselborn-Lentzweiler et de Troisvierges), de Rédange, d'Esch-sur-Alzette (Z.A.R.E.-Ehlerange) et de Wiltz a été ouvert à la relocalisation d'entreprises existantes et aux entreprises artisanales et commerciales.

Une zone d'activité régionale supplémentaire a été décidée pour le canton de Remich et la réalisation d'une zone régionale commune pour les cantons de Diekirch et de Vianden est à l'étude.

Le CES se félicite également des initiatives du Gouvernement ayant abouti au reclassement et à la réaffectation complète de la zone de Bertrange en zone intercommunale (Bertrange/Strassen) ainsi qu'à l'affectation partielle de zones à caractère national à des fins d'implantation ou de réimplantation de PME/PMI réalisée à Bascharage, Bettembourg/Dudelange, Contern, Echternach et Foetz.

En ce qui concerne la réalisation d'une zone spécifique pour accueillir des entreprises de construction, le CES prend note de l'intention du Gouvernement de commencer les travaux d'aménagement d'une zone afférente au cours du 2^e semestre 1995.

Enfin, pour les entreprises de transports, suite à l'identification et à la mise en valeur de terrains prévus à ces fins par une série d'entreprises dans le cadre de zones communales, le CES s'interroge à propos du bien-fondé d'une initiative visant la création d'une zone spécifique pour l'implantation de nouvelles entreprises de transport.

Le CES voudrait inviter le Gouvernement à persévérer dans la voie tracée visant la définition et l'aménagement de nouvelles surfaces à affectation économique dans le cadre des objectifs de la politique d'aménagement du territoire en tenant compte des besoins de réimplantation des entreprises situées à l'intérieur des localités et confrontées à une population dont le degré de tolérance par rapport aux activités économiques et les nuisances qu'elles peuvent engendrer est continuellement en baisse.

- **En ce qui concerne le réseau routier**, les travaux relatifs à la route du Nord et au contournement de la Ville de Luxembourg progressent. Une réalisation rapide et complète des deux tracés en question et de la liaison autoroutière avec la Sarre s'impose vu les goulets d'étranglement existants. Enfin, le réseau existant doit être maintenu dans un bon état.

44. Les charges administratives

- Depuis quelques années et, à fortiori, depuis le début de la récession économique se caractérisant par d'importantes pertes d'emploi au niveau communautaire, les responsables politiques nationaux ainsi que la Commission européenne ont, avec raison, souligné le rôle primordial que devraient jouer les entreprises et notamment les PME dans la résorption du chômage. Or, cette dernière mission est souvent plus ou moins lourdement entravée par des obstacles de nature très diverse, qui ont d'ailleurs été mis en évidence par le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi: difficulté d'accès aux sources de financement externes, complexité de l'environnement fiscal, social, administratif, lacunes dans la gestion des entreprises. Un obstacle mérite toutefois une attention particulière: les charges administratives. Ces charges représentent un coût supporté par les entreprises, d'autant plus lourd pour les PME qu'elles manquent de ressources humaines.

Le CES recommande le recours aux nouvelles technologies de l'information pour simplifier et accélérer, au maximum, les échanges entre les administrations et les entreprises.

- Une étude* effectuée sur initiative du Ministère des Classes Moyennes et datant de 1987, a estimé à 300 heures par an le temps consacré par une PME à la régularisation de sa situation par rapport aux administrations publiques, ce qui équivaut à 2,8% de l'emploi total des PME lorsqu'on procède à une extrapolation au niveau global. Le coût total était, à l'époque, estimé à 3 milliards de LUF.

Le CES préconise de réaliser une nouvelle étude portant sur l'évaluation du coût actuel des charges administratives.

- Les CES estime que la tâche primordiale incombant aux pouvoirs publics dans l'activité économique est de créer un environnement propice au développement des entreprises. Or, en imposant sans cesse un nombre croissant de charges administratives à ces dernières, les pouvoirs publics réalisent le contraire de ce qui devrait constituer leur objectif. Même si l'obligation de remplir une formalité administrative prise isolément ne représente peut-être pas une charge importante, il faut, néanmoins, garder à l'esprit l'effet cumulatif résultant d'une multitude d'obligations administratives imposées aux entreprises, que ce soit dans le domaine de la sécurité sociale, de la fiscalité, de la protection de l'environnement, de la sécurité sur le lieu de travail, des statistiques ou dans d'autres. Cet effet se trouve d'ailleurs renforcé par le fait que les diverses instances publiques compétentes n'ont, par la force des choses, qu'une vue partielle de ce qui constitue la réalité à laquelle sont confrontées les firmes dans leur gestion journalière. De nouvelles charges administratives, et a fortiori, si celles-ci n'existent pas pour les concurrents établis dans les pays étrangers, représentent un élément ayant indéniablement une influence négative sur les coûts et risquent, par là-même, d'hypothéquer la compétitivité des entreprises artisanales indigènes.

Le problème des charges administratives se pose de manière plus aiguë encore au niveau des directives européennes transposées en droit national. Parfois, les lois et les règlements afférents viennent se superposer à la législation luxembourgeoise en vigueur. Aussi conviendrait-il, d'après le CES, de produire des textes de loi coordonnés et d'avoir recours à une codification systématique.

Le CES soutient pleinement l'objectif que le Gouvernement s'est assigné dans la Déclaration gouvernementale, en promettant de prendre des mesures pour simplifier les formalités administratives qui freinent le rendement et l'esprit d'initiative des petites et moyennes entreprises.

Afin de rendre ces mesures opérationnelles le plus rapidement possible, le CES préconise de raviver le Groupe de travail **Charges administratives**.

* Etude analytique des obligations et formalités administratives imposées aux chefs de petites et moyennes entreprises (1987), Armand Berchem.

- Au-delà, le CES, tout en appuyant les objectifs visés par la loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, regrette cependant que certaines stipulations de cette loi aient été mal interprétées, dans la mesure où elles ont conduit à une augmentation afférente des charges administratives, sans que la santé et la sécurité au travail aient été améliorées pour autant.

5. LES INFRASTRUCTURES DE COMMUNICATION

51. Les transports

511. La restructuration ferroviaire

- Une politique des transports cohérente sur le plan national et transfrontalier ainsi que dans l'intérêt des raccordements de notre pays aux réseaux transeuropéens réserve une place importante au chemin de fer. Une restructuration des chemins de fer s'impose afin de les adapter aux exigences de la directive 91/440/CEE et au futur marché ferroviaire européen.
- Le CES approuve la restructuration des chemins de fer luxembourgeois telle qu'elle est prévue par le Gouvernement, notamment dans la loi relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, votée le 5 avril 1995. D'après cette loi, l'Etat est devenu propriétaire de l'infrastructure ferroviaire, il assumera les charges financières inhérentes à l'entretien et au développement du réseau. La gestion du réseau est confiée à la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois et les modalités sont réglées par voie de contrat entre l'Etat et les CFL.

Dans son avis du 19 décembre 1990 sur les problèmes en matière de transports, le CES avait proposé le reclassement budgétaire de la partie des charges dites de normalisation qui représentent les charges de pension dans les termes suivants:

" En effet, le CES est d'avis que, dans un souci de transparence, les charges de pension devraient être inscrites à un poste budgétaire approprié tel que le poste de pension pour fonctionnaires publics, au lieu de les faire supporter directement par le chemin de fer, ce qui lui fait subir des charges qui ne relèvent pas de l'exploitation normale d'une activité économique et ne peuvent, dès lors, que grever de façon non justifiée son compte d'exploitation."

Le Gouvernement prévoit dans le budget, pour la première fois, un crédit concernant le paiement des pensions des anciens agents des chemins de fer luxembourgeois. En effet, depuis sa création en 1946, la SNCFL supportait toute seule cette charge jusqu'au moment où le Règlement CEE no 1192/69, introduisant la normalisation des comptes dans les sociétés de chemins de fer, obligea les Etats membres à indemniser leurs sociétés de chemins de fer pour les mettre à pied d'égalité avec leurs concurrents.

Suite au résultat d'un calcul actuariel, l'Etat grand-ducal imposait à la SNCFL une contribution de 26% sur la masse salariale des agents en activité de service. A partir de l'exercice 1995, la part à supporter par la SNCFL sera réduite à 16% (part patronale et salariale), taux de cotisation en vigueur pour les pensions de vieillesse en vigueur dans le secteur privé.

En ce qui concerne les services publics, sont considérés pour 1995 les services voyageurs ferroviaires ainsi que les services voyageurs routiers.

- Vu l'exiguïté du réseau, les charges terminales de la SNCFL en trafic marchandises sont proportionnellement très élevées par rapport aux courtes distances parcourues. Il ne sera donc guère possible à la Société Nationale des Chemins de Fer d'équilibrer ses comptes pour ce trafic commercial. Comme le trafic marchandises peut également être considéré comme service public pour des raisons d'aménagement du territoire et d'environnement, le CES avait proposé en 1990 que le service public s'étende à certains trafics marchandises.

Pour ces raisons, le CES estime que les problèmes liés aux charges terminales devraient être étudiés en vue d'y apporter les solutions appropriées.

- Finalement, le CES estime que les CFL devraient moderniser leurs réseaux et accroître les potentialités pour développer le mode de transport combiné **chemin de fer - route**, aussi bien public que privé, ceci afin de décongestionner le réseau routier.

512. L'organisation future du transport public au Grand-Duché de Luxembourg

Les problèmes de circulation dans la Ville de Luxembourg ainsi que dans les communes limitrophes ont amené le Gouvernement et la Ville de Luxembourg à charger une association de bureaux-conseils suisses, allemands et luxembourgeois (Luxtraffic) d'une étude sur l'avenir des transports publics urbains et régionaux dans notre capitale et sa grande périphérie. L'objectif à atteindre par une nouvelle organisation du transport consiste, d'une part, à améliorer la qualité de l'environnement en vue de maintenir voire augmenter la qualité de vie dans la Ville de Luxembourg et, d'autre part, à augmenter la flexibilité et l'attrait des transports publics.

Le rapport final Luxtraffic démontre que les problèmes de circulation de la Capitale résident en ordre principal dans une mobilité "grande région" (236.000 parcours navetteurs contre 110.000 trajets intérieurs par jour ouvrable en 1993). S'ajoute à ce phénomène encore le fait que la part de marché du transport public se limite à 18% pour les trajets ayant pour origine la grande région contre 25% pour les trajets intérieurs.

Pour ces raisons, Luxtraffic préconise un concept qui dépasse de loin le territoire de la Ville et qui incorpore le pays entier et la région frontalière.

Le projet préconisé se présente sous forme d'un système ferroviaire bivalent, dénommé "BahnHybrid" (BH). Ce système utilise l'infrastructure ferroviaire en dehors de l'agglomération de la Ville de Luxembourg. A cet effet, des lignes à double voie d'une longueur totale de 27 km sont à créer. Par cette extension du réseau ferré de 12%, un système régional pourra être réalisé assez rapidement comprenant un réseau d'une longueur totale de 260 km qui s'étendra sur tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

5121. La description du système "BahnHybrid"

Luxtraffic propose de réaliser le projet "BahnHybrid" en deux étapes, dont la première pourra être opérationnelle en l'an 2005.

Cette première phase prévoit une centralisation des lignes ferroviaires du Sud en provenance de Thionville, Esch/Alzette, Longwy et Arlon à un point d'arrêt commun, dénommé "Place de la Gare". A partir de ce point commun, une ligne à double voie passera par l'avenue de la Liberté et le Pont Adolphe pour se scinder au Boulevard Royal. Une partie se dirigera ensuite vers Mersch tandis que l'autre prendra la direction Kirchberg en passant par un pont à construire adjacent au Pont Grand-Duchesse Charlotte. La longueur totale de cette ligne à double voie à construire s'élève à 10 km. La réalisation de la première étape permet l'exploitation de 6 lignes interrégionales du système "BahnHybrid", ce qui pourra augmenter de 50% l'offre ferroviaire.

La seconde phase prévoit l'extension du réseau par la création d'une ligne nouvelle en direction de Bonnevoie, une prolongation vers Limpertsberg et à partir de Kirchberg une extension via l'aéroport vers Niederanven. A partir de cette localité, une reconduction vers la ligne ferroviaire existante Luxembourg-Wasserbillig-Trèves pourrait être envisagée. En phase finale, le système offrira 10 lignes interrégionales, ce qui correspond à une augmentation de 120% de l'offre ferroviaire actuelle.

En dehors de l'agglomération de la Ville de Luxembourg, le système "BahnHybrid" emprunte l'intégralité du réseau ferroviaire CFL. Des extensions vers la Belgique, l'Allemagne et la France sont prévues. A l'encontre de ce qui est pratiqué aujourd'hui, les réseaux d'autobus AVL, RGTR et TICE sont appelés dans ce nouveau concept à jouer un rôle plus prononcé dans le domaine du service d'apport vers les différentes gares ferroviaires.

5122. Les appréciations du CES

- Le CES note avec intérêt les propositions de l'étude Luxtraffic en y voyant un concept porteur d'avenir. Il s'ensuit que la mise en oeuvre des études de viabilité économique et de faisabilité technique, notamment du point de vue topographique, devrait intervenir rapidement.

- Par ailleurs, le CES estime que des études complémentaires devraient déterminer clairement le rayon de la desserte du système. En effet, il s'agit d'éviter des trajets trop longs dans un système plus léger et moins confortable, de par sa nature, que le matériel ferroviaire classique.
- En ce qui concerne les lignes à desservir, il devrait être tenu compte de l'attrait qu'exercent les centres scolaires et commerciaux installés à la périphérie de la ville.
- Les études en cours ne devraient pas mener à négliger d'autres alternatives partielles ou totales:
 - Ainsi, le CES se demande s'il ne serait pas opportun d'envisager la construction d'une voie ferrée traditionnelle au Kirchberg et au Findel conjointement avec la construction du contournement routier en cours.
 - Il en est de même d'une liaison de la gare de Hollerich au centre scolaire "Geese-kneppchen" par la construction d'un pont ferroviaire par-dessus l'autoroute Luxembourg-Esch/Alzette. Cette solution permettrait en tout cas de réduire sensiblement le trafic scolaire par le centre de la ville, trafic qui va en croissant si d'autres établissements scolaires sont implantés sur le site Merl-Belair.
- Pour les études à mener, le CES estime qu'il serait judicieux de mettre à profit l'expérience et le savoir-faire de la SNCFL.
- En attendant la réalisation d'un nouveau concept pour le transport interurbain, le CES juge nécessaire de continuer sur la voie de l'amélioration du transport collectif actuel, notamment par le biais de la coordination entre les différents organisateurs de transport et sur celle de la sensibilisation du public pour les transports en commun.
- Dans la mesure où le problème à résoudre est urgent, le CES estime que le délai de mise en oeuvre de la solution proposée (10 ans pour une première phase) est beaucoup trop long et nécessite, par conséquent, un raccourcissement considérable consacrant la volonté politique de régler ce problème.

52. Les autoroutes de l'information

- Dans la future économie de l'immatériel, la communication, à support électronique et informatique, sera une pierre angulaire.

Pour le CES, la question essentielle n'est pas de savoir si l'ordinateur va bientôt faire voler en éclats l'industrie de la télévision ou l'inverse, mais celle de savoir: **que faudra-t-il faire, au niveau luxembourgeois, pour ne pas rester sur le quai regardant passer le T.G.V. de la modernisation?**

A une étape ultérieure et à un niveau plus opérationnel, cette question induit des interrogations sur les conséquences de la dérégulation sur la scène communicationnelle et informationnelle luxembourgeoise, en particulier en ce qui concerne les capacités réactives et innovatives des Postes et Télécommunications luxembourgeoises face à la libéralisation des infrastructures et services des télécommunications, y compris la téléphonie vocale, à partir de l'an 2000 au plus tard.

Dans la mesure où la libéralisation totale portera tant sur les infrastructures - utilisation de l'existant et créations nouvelles et concurrentes - que sur les services et contenus des messages, le CES est d'avis que chaque nouvel opérateur, à l'instar des P et T, devra offrir un service universel.

Les P et T, quant à eux, désavantagées par leur taille, doivent faire des efforts supplémentaires, surtout dans le domaine de la commercialisation.

En tout état de cause, le CES est d'avis qu'un service universel performant tant du point de vue technique que commercial devrait être garanti, quel que soit le statut de l'opérateur.

Toutefois, un maintien du statu quo, c'est-à-dire de la politique défensive actuelle, conduira inévitablement à une stratégie d'écémage de la part d'opérateurs étrangers, disposant déjà, à l'heure actuelle, à la fois des moyens technologiques et financiers nécessaires pour contourner les barrières maintenues. Une telle démarche remettrait très rapidement en cause les perspectives de rentabilité de l'entreprise des P&T.

Le CES estime que compte tenu de la performance technologique des infrastructures, les P&T devraient essayer de fédérer, au plus vite, les opérateurs potentiels luxembourgeois - tels les cablo-opérateurs, la CEGEDEL et les CFL - dans une structure nationale et s'engager rapidement dans des synergies avec un opérateur voisin, de grande capacité technologique et financière.

En effet, de l'avis du CES, notre pays ne peut plus se permettre le luxe de cultiver un protectionnisme qui appartient à une époque révolue quand il s'agit de faire entrer l'économie luxembourgeoise dans le 21ème siècle par une modernisation et un développement rapides et indispensables de ses infrastructures et une diversification structurelle sur un créneau très porteur d'avenir.

- Le CES est d'ailleurs conscient que deux autres secteurs importants de notre économie sont ou seront prochainement confrontés à des problèmes similaires d'ouverture des infrastructures par le démantèlement progressif des monopoles existants: les transports par rail et le transport, voire la production, d'énergie électrique. Là comme ici, les défis sont de taille et la bataille est loin d'être gagnée.

Aussi le CES est-il d'avis qu'il serait bon que le Gouvernement arrête rapidement une stratégie d'ensemble pour les trois secteurs, vu la responsabilité financière et économique de l'Etat dans ces secteurs.

III

L'EVOLUTION SOCIALE

III L'EVOLUTION SOCIALE

1. LE MARCHE DE L'EMPLOI

11. L'évolution de l'emploi salarié

- Le marché du travail luxembourgeois est caractérisé par une croissance constante et surtout importante de la population active salariée.

Alors que le nombre des salariés a augmenté de 6.173 unités de 1990 à 1991, de 5.070 unités de 1991 à 1992 et de 3.360 unités de 1992 à 1993, ce chiffre s'élève à 4.704 unités de 1993 à 1994. Après un ralentissement de la progression de l'emploi salarié en 1993, on peut donc noter une reprise de 1993 à 1994.

A la fin de l'année 1994, la population active salariée s'élevait à 194.611 personnes.

Emploi salarié (situation au 31 octobre 1994)

	HOMMES	FEMMES	TOTAL DONT	FRONTALIERS
1990	114.157	61.147	175.304	35.645
			+ 6.173	+ 5.477
			+ 3,5%	+ 15,4%
1991	117.670	63.807	181.477	41.122
			+ 5.070	+ 4.123
			+ 2,8%	+ 10,0%
1992	120.450	66.097	186.547	45.245
			+ 3.360	+ 3.328
			+ 1,8%	+ 7,4%
1993	122.004	67.903	189.907	48.573
			+ 4.704	+ 4.514
			+ 2,5%	+ 9,3%
1994	124.375	70.236	194.611	53.087

Source: Fichiers de la Sécurité Sociale

(A partir de 1991: nouvelle série statistique élaborée par l'IGSS)

- Tout comme pour les années antérieures, la croissance de l'emploi est déterminée par l'afflux des travailleurs frontaliers. La population des travailleurs ayant leur résidence dans les régions limitrophes a augmenté en 1994 de quelque 4.500 personnes, soit 9,3 %.

La composition par pays d'origine est la suivante:

- France: 51 %
- Belgique: 31 %
- Allemagne: 18 %

Il faut souligner que l'ensemble des nouvelles arrivées de travailleurs frontaliers sur le marché luxembourgeois représente à peu près l'équivalent de l'augmentation nette des emplois salariés.

Fin octobre 1994, le taux de participation des frontaliers à l'emploi salarié est de 27,3 % (53.087 dont 16.683 femmes) contre 25,6 % en octobre 1993.

- Les données fournies par le Centre informatique de la Sécurité sociale sur la nationalité des salariés indiquent que les travailleurs étrangers résidents et frontaliers représentent plus de 53 % de l'ensemble des salariés (mars 1994).

Main-d'oeuvre salariée selon la nationalité (en%)

	Mars 1994	Mars 1993	Mars 1992	Mars 1991	Mars 1990	Mars 1989	Mars 1988
Travailleurs luxembourgeois	46,3	47,7	49,4	51,2	53,6	56,3	58,5
Autres trav. de l'UE	50,4	49,0	47,6	46,0	43,8	41,4	39,3
Autres trav. non de l'UE (Europe)	1,7	1,7	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0
Autres trav. non-Europe	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,2	1,2
Total travailleurs étrangers	53,7	52,3	50,6	48,8	46,4	43,7	41,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(190.559)	(186.962)	(182.417)	(177.076)	(169.100)	(161.748)	(154.642)

Source: Fichiers de la Sécurité sociale

- Entre mars 1993 et mars 1994, l'économie luxembourgeoise a enregistré la création nette de 3.600 emplois, tous secteurs confondus.

L'emploi luxembourgeois a cependant régressé de plus de 900 unités au cours de cette période.

4.517 postes ont été pourvus moyennant,

- une progression de l'emploi résident non-luxembourgeois de 1.071 unités;
 - une progression de l'emploi frontalier de 3.446 unités.
- **Le secteur des banques et assurances** a créé, à lui seul, 2.445 nouveaux emplois entre mars 1993 et mars 1994.

Il échet cependant de constater que sur ces 2.445 postes 43 emplois nouveaux seulement ont été occupés par des résidents de nationalité luxembourgeoise.

542 postes ont été occupés par des résidents non-luxembourgeois, tandis que 1.860 emplois (76%) créés ont échu aux travailleurs frontaliers.

- L'emploi dans l'**industrie**, prise globalement, a régressé dans toutes ses composantes. Tant l'emploi national que l'emploi étranger résident et l'emploi frontalier ont diminué entre mars 1993 et mars 1994.
- Dans le **secteur bâtiment et génie civil** 214 emplois ont été créés entre fin mars 1993 et fin mars 1994, en dépit d'une régression de l'emploi résident tant luxembourgeois qu'étranger (- 92). On constate une très forte progression de l'emploi frontalier (allemand et belge): + 306 unités.
- Quant au **secteur commerce**, 619 emplois ont été créés entre mars 1993 et mars 1994. Comme l'emploi de résidents de nationalité luxembourgeoise a régressé de 437 unités, 1.056 nouveaux emplois ont été pourvus dans ce secteur soit par des résidents non-luxembourgeois (+ 377) soit par des travailleurs frontaliers (+ 679). 6.132 frontaliers français travaillent entre-temps dans le commerce, contre 13.491 Luxembourgeois et 12.993 résidents non-luxembourgeois.
- **Le secteur des transports** a créé 545 emplois entre mars 1993 et mars 1994. C'est la seule branche économique dans laquelle l'emploi luxembourgeois a fortement augmenté (+ 354 unités).

A noter une forte progression de l'emploi frontalier belge dans le secteur des transports terrestres (+ 63) et de l'emploi frontalier allemand dans le secteur des transports aériens (+ 57).

- Une régression générale de l'emploi (- 91 unités) est à noter dans le secteur des **services domestiques**. Dans ce secteur, tant l'emploi luxembourgeois (- 35) que l'emploi résident étranger (- 66) diminuent, tandis que l'emploi frontalier se stabilise. L'on constate dans ce secteur que seulement 338 emplois sont pourvus par des Luxembourgeois. 1.335 postes sont occupés par des résidents non-luxembourgeois, tandis que l'emploi frontalier est sous-représenté (156 unités).

12. L'évolution du chômage

A partir de mars 1991 la tendance à la hausse des demandes d'emploi non satisfaites est devenue plus sensible; les effectifs ont dépassé les données correspondantes de l'année précédente pour atteindre en fin d'année le nombre de 2.502 personnes. En moyenne, quelque 2.300 personnes étaient inscrites en 1991.

Depuis 1991/92, la série des demandes d'emploi non satisfaites enregistrées accuse une tendance croissante manifeste.

Fin décembre 1994, la population de demandeurs d'emploi sans emploi s'élève à 5.121 personnes et dépasse de plus de 800 unités (+ 19 %) l'effectif des inscrits du mois de décembre 1993.

- Evolution des demandes d'emploi
non satisfaites (1990 à 1994)

	Demandes d'emplois non satisfaites (DENS)* (moyennes mensuelles)			Augmentation par rapport à l'année précédente	Taux de chômage**
	HOMMES	FEMMES	TOTAL		
1990	1.212 (58,8)	848 (41,2)	2.060 (100)	- 9,2 %	1,3
1991	1.361 (59,2)	937 (40,8)	2.298 (100)	+ 11,6 %	1,4
1992	1.574 (57,6)	1.160 (42,4)	2.734 (100)	+ 19,0 %	1,6
1993	2.037 (57,8)	1.489 (42,2)	3.526 (100)	+ 29,0 %	2,1
1994	2.753 (59,3)	1.890 (40,7)	4.643 (100)	+ 31,7 %	2,7 ***

Source: Administration de l'Emploi

() Chiffres entre parenthèses: en %

* demandeurs d'emploi sans emploi, à la recherche d'un emploi approprié, inscrits comme tels auprès des bureaux de placement publics

** chiffres publiés par le STATEC

*** estimation

– Demandeurs d'emploi et âge (en %)

(moyennes des 12 mois)

A G E	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985
< 25 ans	27	27	24	24	25	26	32	39	44	47
25-40 ans	44	43	42	39	39	38	35	32	31	30
40-60 ans	28	29	33	36	35	34	32	28	24	22
> 60 ans	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total	100 (4.643)	100 (3.526)	100 (2.734)	100 (2.298)	100 (2.060)	100 (2.269)	100 (2.483)	100 (2.660)	100 (2.290)	100 (2.588)

Source: Administration de l'Emploi

En valeur absolue, l'augmentation de l'effectif des chômeurs inscrits auprès des bureaux de placement affecte toutes les classes d'âge.

Même si l'on constate une légère remontée de la part des jeunes inscrits de moins de 25 ans, ce groupe ne constitue pas la principale cause de chômage comme c'était le cas il y a une dizaine d'années.

Ce sont de plus en plus les personnes ayant atteint l'âge de pleine activité qui viennent s'ajouter au rang des chômeurs.

Cette croissance importante et inquiétante exige une analyse approfondie parce que, à priori, elle est incompréhensible.

- Chômeurs de longue durée par tranches d'âge

A G E	Personnes ayant une durée d'inscription supér. à 12 mois	% p.r. aux inscrits des classes d'âge respec- tives
< 26	74	5,5 %
26 - 40	243	10,6 %
41 - 50	217	21,4 %
51 et plus	133	32,0 %
Total	667	13,1 %

Source: Administration de l'Emploi

Un âge élevé constitue un handicap réel à une intégration rapide dans la vie active. Ainsi, 32 % des personnes âgées de plus de 50 ans connaissent une durée d'inscription comme demandeur d'emploi supérieure à 12 mois.

- Demandeurs d'emploi et durée d'inscription
(31 janvier 1995)

DUREE D'INSCRIPTION	HOMMES	FEMMES	T O T A L
< 1 mois	843	581	1.424 (25,59%)
entre 1 et 3 mois	747	480	1.227 (22,05%)
entre 3 et 6 mois	686	552	1.238 (22,25%)
entre 6 et 9 mois	297	219	516 (9,27%)
entre 9 et 12 mois	243	209	452 (8,12%)
12 mois et plus	421	287	708 (12,72%)
	3.237	2.328	5.565 (100%)

Source: Administration de l'Emploi

Il est à relever que 25,59 % des demandeurs d'emploi retrouvent un emploi après une période d'inscription d'un mois, 47,64 % après trois mois et 69,89 % après 6 mois.

- Demandeurs d'emploi et formation* (situation: décembre 1994)

• Les différents ordres d'enseignement

	HOMMES	%	FEMMES	%	TOTAL	%
Primaire/ Complémentaire	1.534	52,3	1.043	48,3	2.577	50,6
	59,5%		40,5%		100%	
Enseignement secondaire techn.	984	33,6	748	34,7	1.732	34,0
	56,8%		43,2%		100%	
Enseignement secondaire	172	5,9	186	8,6	358	7,0
	48,0%		52,0%		100%	
Enseignement post-secondaire	242	8,2	182	8,4	424	8,4
	57,1%		42,9%		100%	
	2.932	100	2.159	100	5.091	100
	57,6%		42,4%		100	

Source: Administration de l'Emploi

* Les tableaux renseignent sur la dernière année de formation du demandeur d'emploi. Le demandeur d'emploi n'a donc pas nécessairement terminé avec succès les études entamées.

• Demandeurs d'emploi ayant un faible niveau de qualification*

	HOMMES	FEMMES	TOTAL
- Primaire/ Complémentaire	1.534	1.043	2.577
- Enseignement secondaire techn. 7e, 8e et 9e	293	232	525
- Enseignement secondaire 7e, 6e et 5e	17	20	37
- Niveau inférieur	1.844 62,9%	1.295 60,0%	3.139 61,7%
- Niveau moyen + supérieur	1.088 37,1%	864 40,0%	1.952 38,3%
Total	2.932 100%	2.159 100%	5.091 100%

Source: Administration de l'Emploi

Il est bien connu que le manque de formation et de qualification professionnelle augmente sensiblement le risque de se retrouver au chômage et constitue une raison importante des difficultés en matière de placement des demandeurs d'emploi. Pour le mois de décembre 1994, quelque 3.140 demandeurs d'emploi, soit 62 % des inscrits, ne pouvaient se prévaloir que de 9 années d'études.

Si l'on augmente cette période minimale d'une seule année, la population des demandeurs d'emploi ayant un faible niveau de qualification dépasse les 67 %.

* Les tableaux renseignent sur la dernière année de formation du demandeur d'emploi. Le demandeur d'emploi n'a donc pas nécessairement terminé avec succès les études entamées.

• Formation et durée d'inscription

	< 1	1-3	3-6	6-9	9-12	> 12	TOTAL
- Primaire/Complém.							
- Ens. secondaire techn. 7e à 9e							
- Ens. secondaire 7e à 5e	557 17,8%	833 26,7%	643 20,6%	284 9,1%	335 10,7%	472 15,1%	3.124 100%
- Ens. secondaire techn. 10e à 13e							
- Ens. secondaire 4e à 1re	342 22,4%	395 25,8%	323 21,1%	151 9,9%	151 9,9%	167 10,9%	1.529 100%
- Formation post-secondaire	64 15,1%	133 31,5%	97 22,9%	48 11,4%	34 8,0%	47 11,1%	423 100%
Total	963	1.361	1.063	483	520	686	5.076

Source: Administration de l'Emploi

Il est hors de doute qu'une bonne formation de base constitue un atout dans la recherche d'un emploi et réduit les risques de se retrouver au chômage; on a constaté en effet que la majorité des demandeurs d'emploi sont peu qualifiés.

En revanche, sur la base des seuls chiffres "formation / durée d'inscription", on note que pour les chômeurs inscrits une scolarisation plus poussée ne semble pas, à elle seule, être le garant d'une durée d'inscription sensiblement réduite.

~ Evolution du chômage indemnisé

	1992				1993				1994			
	Hommes	Femmes	Total	Dont étrangers	Hommes	Femmes	Total	Dont étrangers	Hommes	Femmes	Total	Dont étrangers
Janvier	662	544	1.206	558	907	706	1.613	755	1.488	1.055	2.543	1.185
Février	683	549	1.232	565	935	729	1.664	772	1.611	1.005	2.616	1.224
Mars	624	528	1.152	524	862	680	1.542	706	1.539	988	2.527	1.193
Avril	606	531	1.137	521	843	693	1.536	698	1.569	974	2.543	1.198
Mai	583	514	1.097	497	854	733	1.587	727	1.516	970	2.486	1.176
Juin	593	511	1.104	496	884	730	1.614	734	1.456	967	2.423	1.141
Juillet	592	514	1.106	498	930	758	1.688	771	1.399	948	2.347	1.098
Août	605	511	1.116	507	951	759	1.710	783	1.409	943	2.352	1.106
Septembre	632	547	1.179	541	995	804	1.799	831	1.417	1.008	2.425	1.152
Octobre	655	586	1.241	573	1.098	863	1.961	906	1.435	1.057	2.492	1.189
Novembre	700	638	1.338	613	1.220	916	2.136	991	1.503	1.138	2.641	1.270
Décembre	836	690	1.526	710	1.358	968	2.326	1.089	1.617	1.205	2.822	1.340
Moyenne	648	555	1.203	550	986	778	1.764	814	1.497	1.021	2.518	1.189

Source: Administration de l'Emploi

Demandeurs d'emploi indemnisés

	Travailleurs en chômage complet indemnisé	
	moyenne	en % des demandeurs d'emploi inscrits
1990	887	43,1
1991	934	40,6
1992	1.203	44,0
1993	1.764	50,0
1994	2.518	54,2

Source: Administration de l'Emploi

L'effectif des chômeurs bénéficiant de l'indemnité de chômage complet suit le profil de l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi.

Ainsi, depuis 1994, parallèlement à l'apparition des tensions sur le marché du travail, nous notons une augmentation de l'effectif des personnes sans emploi indemnisées.

Fin 1994, 2.822 personnes touchaient l'indemnité de chômage contre 2.326 pour le mois de décembre 1993, soit une progression de 21,3 %. En moyenne 2.518 personnes ont reçu l'indemnité en chaque fin de mois, soit 54 % des personnes inscrites à l'Administration.

- Demandeurs d'emploi et revenu minimum garanti

Quelque 530 personnes touchent le RMG ou ont introduit une demande pour l'octroi du complément. Cette mesure n'est pas limitée dans le temps et est subordonnée à l'introduction d'une demande d'emploi à l'Administration de l'Emploi. Le requérant doit remplir la condition de disponibilité au travail et donc figurer sur les listes des demandeurs d'emploi.

Demandeurs d'emploi et revenu minimum garanti (1994)

	< 1	1-3	3-6	6-9	9-12	> 12	TOTAL
avec RMG	89	164	115	22	37	103	530
sans RMG	889	1196	929	490	477	564	4545
TOTAL	978	1390	1044	514	514	667	5075

Source: Administration de l'Emploi

13. L'attitude du CES

Le CES est préoccupé par l'augmentation continue du chômage des dernières années, ceci d'autant plus que le marché du travail luxembourgeois reste caractérisé par une croissance constante et importante de la population active salariée.

Les partenaires sociaux au sein du CES, conscients de cette situation, estiment qu'il s'agit d'y remédier en trouvant, dans le consensus, les mesures appropriées sur les plans de la législation du travail, de la gestion des demandeurs d'emploi, ainsi que sur celui de la formation professionnelle.

Compte tenu des travaux afférents en cours, tant au niveau du Comité de coordination tripartite, qu'au niveau de la Commission nationale de l'Emploi, le CES ne tient pas à approfondir ses réflexions en la matière dans le présent avis, afin d'éviter tout double emploi.

Aussi le CES appuie-t-il la recherche de solutions appropriées, permettant d'endiguer le chômage.

Les partenaires sociaux au sein du CES se proposent de faire le bilan des mesures prises, compte tenu des objectifs leur assignés.

2. LA SECURITE SOCIALE

21. L'appréciation globale des comptes de la protection sociale

- Les dépenses globales de la protection sociale (sans transferts entre les gestions) atteignent 107,6 milliards de LUF en 1993 et continuent de croître à un rythme soutenu (+12,8%). Ce taux de croissance dépasse de loin celui du produit intérieur brut (PIB, version nationale à prix courants: 7,5%). Les recettes courantes atteignent 117,2 milliards de LUF (+9,4%), de sorte que l'excédent des recettes courantes sur les dépenses courantes se réduit de 11,8 milliards de LUF en 1992 à 9,6 milliards de LUF en 1993. Cet excédent résulte presque exclusivement du régime contributif d'assurance-pension.

Les recettes et les dépenses courantes de la protection sociale (en milliards de LUF)

Année	Recettes	Variation en %	Dépenses	Variation en %	Solde
1985	57,9		52,0		5,9
1986	63,1	9,1	55,5	6,7	7,6
1987	65,2	3,2	59,8	7,8	5,4
1988	70,5	8,1	64,7	8,3	5,7
1989	79,1	12,2	71,3	10,1	7,8
1990	89,9	13,6	77,9	9,3	12,0
1991	95,8	6,6	88,0	13,0	7,8
1992	107,1	11,8	95,4	8,3	11,8
1993	117,2	9,4	107,6	12,8	9,6

Source: IGSS

- L'appréciation de l'ampleur de la protection sociale dans le cadre de l'économie luxembourgeoise s'avère assez difficile cette année, dans la mesure où le Statec vient de réviser fondamentalement le PIB dans le contexte de la quatrième ressource propre de l'Union européenne. Cette nouvelle série du PIB, établie rétroactivement à partir de 1985*, renseigne tant un niveau absolu qu'un taux de croissance nettement plus élevés que l'ancienne série, de sorte que le cadre de référence vient de changer de fond en comble.

* cf. note de conjoncture STATEC no 94 - Annexe III

Les recettes et les dépenses en % du PIB

Année	Recettes		Dépenses	
	anc. série	nouv. série	anc. série	nouv. série
1985	22,8	21,3	20,5	19,2
1986	23,4	21,6	20,6	19,0
1987	24,0	21,8	22,0	20,0
1988	24,1	21,8	22,1	20,0
1989	25,0	22,0	22,6	19,9
1990	26,8	23,2	23,3	20,2
1991	26,8	23,1	24,7	21,2
1992	28,1	23,9	25,0	21,2
1993	29,7	24,3	27,3	22,3

Source: IGSS

La part des transferts engendrés par la protection sociale continue à augmenter dans le PIB, mais cette progression est moins rapide dans la nouvelle version que dans l'ancienne. Par ailleurs, le niveau absolu de la part des transferts se situe nettement en dessous du niveau mesuré antérieurement, de sorte que le Luxembourg va occuper un rang différent dans les comparaisons internationales concernant le poids de la protection sociale dans le PIB. Toutefois, à l'heure actuelle, en l'absence d'explications détaillées concernant ces modifications du PIB, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives relatives au poids de la protection sociale.

- La forte progression des dépenses en 1993 résulte essentiellement des fonctions maternité/famille (+27,7%), maladie (+14,8%) et chômage (+30,8%), alors que les fonctions invalidité/vieillesse/survie (+9,6%) et accidents (+6,4%) accusent des progressions moindres. En ce qui concerne la fonction famille, il y a lieu de relever que la progression des dépenses résulte évidemment du relèvement uniforme des allocations familiales. Toutefois, la réduction du plafond de la modération d'impôt pour charges d'enfant, réalisée en contrepartie et ayant produit une plus-value au niveau des recettes fiscales de l'Etat, ne trouve pas de répercussions au niveau des comptes de la protection sociale.

La répartition fonctionnelle des dépenses de protection sociale en % du PIB

Fonctions	1985	1990	1991	1992	1993
Maladie	4,4	4,7	4,9	5,0	5,3
Acc.du travail/mal.prof	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Invalidité/vieillesse/survie	11,1	11,4	12,3	12,3	12,5
Maternité/famille	1,7	2,2	2,3	2,3	2,7
Chômage/placement	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2
Logement et divers	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Frais de fonctionnement	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Total	19,2	20,2	21,2	21,2	22,3

Source: IGSS

L'augmentation de la part des transferts engendrée par la protection sociale depuis 1985 est principalement imputable aux fonctions invalidité/vieillesse/survie (+1,4 point de pourcent), maternité/famille (+ 1 point de pourcent) et maladie (+0,9 point de pourcent).

- Du côté des recettes, on constate la poursuite de la réduction de la part relative du financement qui provient des cotisations, alors que celle provenant des contributions publiques est en augmentation permanente.

La structure des recettes courantes exprimée en % du total

Catégories de recettes	1985	1990	1991	1992	1993
-Cotisations:	59,0	52,7	53,0	52,2	51,8
•ménages	25,6	21,8	21,9	21,7	21,7
•entreprises	22,8	21,3	21,5	21,3	21,1
•administrations publiques	10,6	9,6	9,6	9,2	9,0
-Contributions publiques	34,2	39,0	39,4	40,6	41,0
Revenus des capitaux et autres	6,8	8,2	7,6	7,2	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: IGSS

- Malgré le fait que l'impôt de solidarité soit comptabilisé sous la rubrique des cotisations, la part du financement provenant des cotisations se rapproche du seuil des 50%, alors qu'elle était proche de 60% en 1985. Compte tenu du transfert de la charge des cotisations des entreprises en matière d'allocations familiales vers l'Etat, la part des cotisations tombera certainement en dessous de 50% à partir de 1995.

Par ailleurs, en ajoutant à la part des contributions publiques la charge de l'Etat dans le financement du régime de pension statutaire des fonctionnaires de l'Etat, part qui est comptabilisée sous les cotisations fictives des administrations publiques, on aboutit à une contribution publique de 54,6 milliards de LUF en 1993. Cette contribution représente, d'une part, 46,6% de l'ensemble des recettes courantes de la protection sociale et, d'autre part, 44,3% du budget des dépenses de l'Etat.

- Dans le contexte du financement de la protection sociale, le CES voudrait attirer l'attention sur les risques potentiels pour les finances publiques d'une réduction trop importante de la part financée au moyen des cotisations. Le niveau des cotisations était traditionnellement plus faible au Luxembourg que dans les pays avoisinants grâce à un niveau élevé des contributions publiques. Cette situation n'était certainement pas étrangère à l'évolution dynamique du volume de l'emploi au cours de la dernière décennie.

Cependant, les exemples commencent à se multiplier, notamment dans le secteur des transports, de tentatives de transfert d'emplois au Luxembourg en raison de ce faible niveau des cotisations, transferts qui ne peuvent être confondus avec des créations d'emploi. Ces transferts d'emploi vont donner naissance à des attentes de prestations sociales futures au Luxembourg d'un niveau assez élevé, prestations dont le financement incombera, en grande partie, aux finances publiques. Aussi l'attrait pour des transferts d'emploi, exercé par un fort différentiel du niveau de cotisations avec les pays avoisinants, risque-t-il de produire des déséquilibres au niveau des finances publiques, si les recettes fiscales engendrées par ces nouveaux emplois ne suffisent pas pour couvrir la part des prestations non financée par les cotisations.

Toutefois, le **GROUPE SALARIAL**, à l'exception de la **FONCTION PUBLIQUE**, attire l'attention sur son attitude fondamentale, qui plaide pour une plus forte fiscalisation de la Sécurité sociale et ceci, plus particulièrement, en vue de l'introduction de nouvelles prestations.

22. L'assurance-pension

221. L'évolution à court et à moyen terme

- Les prévisions les plus récentes, effectuées dans le cadre du budget interne pour l'exercice 1995 du régime unique d'assurance-pension contributif, confirment les tendances globales, telles qu'elles avaient été arrêtées dans les prévisions actuarielles pour la période de couverture 1992-1998 par l'Inspection générale de la Sécurité sociale en décembre 1991. Ainsi, les recettes courantes continuent de dépasser de manière substantielle les dépenses courantes (+8,4 milliards de LUF en 1994 et +7 milliards de LUF en 1995) permettant de porter la réserve à 113,2 milliards de LUF au 31 décembre 1995.

Ce niveau de la réserve s'établit à 2,33 fois le montant annuel des prestations, de sorte qu'il subsiste une marge appréciable par rapport au seuil minimum légal de 1,5. Un relèvement du taux de cotisation est donc bien exclu pour la période de couverture en cours.

Toutefois, une analyse plus fine permet de déceler une légère évolution réelle moins favorable de la situation financière que celle prévue pour 1991. En effet, l'excédent des opérations courantes prévu pour 1995 est inférieur de l'ordre de 1,9 milliard de LUF, à celui prévu en 1991 pour la même année. Aussi la réserve ne s'établit-elle qu'à 2,33 contre 2,45 fois les prestations annuelles. L'origine de cette dégradation réside dans l'évolution du nombre de pensions.

En 1992, le nombre de pensions dépasse déjà de 3,6% celui prévu dans les projections, alors que le nombre de cotisants ne dépasse que de 0,5% celui prévu dans les projections. Cette croissance plus rapide du nombre de pensions semble imputable aux attributions de pensions de vieillesse anticipée et de pensions d'invalidité. Les modifications légales introduites en ce domaine par les réformes de 1987 et 1991 (nouvelle définition de l'invalidité, extension des conditions d'octroi de la pension anticipée) ont induit un changement de comportement des assurés, qui se traduit maintenant par des dépenses supplémentaires.

- Le CES recommande au Gouvernement de suivre attentivement cette évolution et, le cas échéant, de soumettre à un examen critique, les modalités d'octroi des pensions d'invalidité, puisque le maintien de cette croissance plus rapide du nombre de pensions risque d'avoir, dans le système de financement actuel, des répercussions sur la refixation du taux de cotisation global (part assuré, part patronal et part de l'Etat) de la prochaine période de couverture, à intervenir en 1999.

222. L'évolution à plus long terme

- Le CES est conscient que l'accalmie actuelle en matière de financement de l'assurance-pension contributive, illustrée par la constance du taux de cotisation à 16% depuis 1976, ne perdurera pas indéfiniment. Cette accalmie a été rendue possible par la croissance exceptionnelle de l'emploi au cours de la dernière décennie, par des contributions croissantes des pouvoirs publics au financement de l'assurance-pension contributive et par le relèvement du plafond cotisable.

Toutefois, au regard des évolutions démographiques fondamentales qui se profilent à l'horizon pour l'ensemble des pays industrialisés et qui n'épargneront pas le Luxembourg, à savoir le vieillissement de la population, le financement de l'assurance-pension sera soumis à rude épreuve à plus ou moins long terme.

Les travaux du professeur THULLEN et ceux de l'Inspection générale de la Sécurité sociale ont montré que la prime de répartition pure du régime contributif (rapport entre dépenses et masse salariale cotisable) tendra à augmenter pour passer du niveau actuel de l'ordre de 23% au-delà de 30%, voire de 35% à 40% selon les hypothèses admises. La question se pose de savoir si des hausses des taux de cotisation d'une telle ampleur pourront être digérées par notre économie.

Dans son avis annuel de 1988, le CES avait déjà exploré tout un faisceau de mesures possibles pour influencer l'évolution des charges, mesures qui ont principalement pour objet d'influencer le volume des dépenses (âge moyen à la retraite, taux moyen de remplacement, ajustement des pensions).

- Aussi le CES voudrait-il prendre position par rapport au vieux débat, en train de renaître, opposant le système de financement de la capitalisation à celui de la répartition pure et présentant le système de la capitalisation comme solution universelle.

Il est certain que les systèmes de financement basés sur la capitalisation sont en principe insensibles aux fluctuations démographiques et seraient, de ce point de vue, mieux adaptés pour faire face aux conséquences du vieillissement. En revanche, les systèmes basés sur la capitalisation sont extrêmement sensibles aux variations du niveau des salaires et aux adaptations correspondantes des prestations. Il y a lieu de rappeler qu'au niveau de la capitalisation, le taux d'adaptation des prestations joue le rôle d'un taux d'intérêt négatif réduisant d'autant le taux de rendement effectif des capitaux placés. D'ailleurs, les travaux du professeur THULLEN ont démontré que dans un état démographique et financier relativement stationnaire, la prime de financement dans le système de la capitalisation peut être identique à la prime correspondant au système de la répartition pure, si le taux de rendement effectif est faible, c'est-à-dire, du même ordre de grandeur que le taux de croissance démographique.

Invoquer le système de la capitalisation comme solution unique au problème de financement de l'assurance-pension signifie donc implicitement invoquer une forte limitation de l'adaptation des prestations afin d'éviter une trop forte réduction du taux de rendement effectif. Or, contrairement aux contrats privés d'assurance-pension, l'adaptation des prestations constitue une caractéristique fondamentale d'un régime de sécurité sociale, en l'absence de laquelle le régime de sécurité sociale risquerait de perdre sa raison d'être.

Par ailleurs, passer d'un système de répartition pure à un système de capitalisation signifierait imposer aux générations actives actuelles une double charge. D'une part, continuer à financer les prestations des pensionnés actuels et, d'autre part, commencer à préfinancer les pensions futures de leur propre génération.

- Le CES est d'avis que le problème fondamental de l'assurance-pension se situe moins, en premier lieu, du côté de la technique de financement appliquée ou du côté de la privatisation de l'assurance-pension, que du côté du niveau et des conditions d'octroi des prestations actuellement garantis pour des générations futures de pensionnés de plus en plus nombreuses.

Que des systèmes de financement mixtes se situant entre la répartition pure et la capitalisation complète peuvent être réalisés à l'intérieur d'un régime public de pension a été illustré par la réforme du financement de 1984, suite à laquelle il a même été possible d'augmenter le degré de capitalisation (en 1993, la réserve du régime contributif de pension atteint 20,3% du PIB ou 2,43 fois le montant des prestations annuelles, contre respectivement 15,1% ou 2,19 en 1985).

Il est vrai que le relèvement du plafond cotisable en 1992 a eu pour effet de réduire encore davantage le champ, déjà assez restreint, disponible pour l'assurance privée au Luxembourg se basant sur la capitalisation.

223. La politique de convergence des régimes de pension

Dans son avis précité de 1988, le CES avait déjà insisté sur le fait que toute recherche d'une solution pour aborder le défi démographique en matière d'assurance-pension au Luxembourg était confrontée à l'existence de deux régimes (contributif et non-contributif), dont le niveau des prestations et le coût divergeaient de manière importante. Aussi avait-il estimé qu'à défaut de l'introduction d'un régime unique, une certaine harmonisation de la structure des prestations entre les deux régimes était inévitable.

Entre temps, le Gouvernement a agi principalement dans la direction d'un relèvement structurel des prestations du régime contributif (réforme de 1991).

Le CES, à l'exception du **Groupe salarial**, en conclut que la solution des problèmes futurs de financement devient encore plus ardue. Il est vrai que certaines mesures ont également été prises du côté des régimes non contributifs par l'introduction d'éléments de rémunération non pensionnables (demi treizième mois et allocation de repas).

La même partie du CES est d'avis que la politique de convergence, prônée dans la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994, doit viser essentiellement une réforme du mode de calcul des pensions non contributives (base de calcul fixée actuellement au dernier traitement, taux de remplacement et modalités d'ajustement).

Cette réforme devrait permettre de rapprocher davantage le niveau des prestations des deux régimes, notamment en vue de les adapter aux possibilités de financement futures, à déterminer dans l'étude actuarielle, itérativement réclamée par le CES et enfin entamée. Il est évident qu'une telle réforme doit sauvegarder les droits acquis des pensionnés actuels et qu'elle doit prévoir des mesures transitoires pour les actifs actuels.

Les représentants du secteur public ne partagent pas les vues exprimées aux alinéas qui précèdent. Ils sont d'avis qu'il ne peut être touché, en aucun cas, au régime statutaire des fonctionnaires dont le système de pension constitue un des piliers fondamentaux.

Le **Groupe salarial**, dans son ensemble, demande que les pensions du régime contributif soient rapprochées, par des augmentations structurelles périodiques, de celles allouées dans le secteur public.

23. L'assurance-maladie

- L'évolution de la situation financière en matière d'assurance-maladie paraît à l'heure actuelle assez confuse, en raison d'une multitude de phénomènes qui se superposent, phénomènes qui résultent tant de la réforme du 27 juillet 1992, que de modifications de procédures administratives.
- Lorsqu'on considère l'évolution des dépenses courantes* depuis 1985, on constate que la progression des dépenses (au nombre 100 de l'indice du coût de la vie) est revenue, en 1993, à un taux de croissance correspondant à la moyenne de 1985 - 1992, suite à une progression très forte enregistrée en 1992.

Evolution des dépenses de l'assurance-maladie (en millions de LUF)

Année	Dépenses courantes	Prélèvement aux prov.	Dépenses effectives	Taux de var. à l'ind.100	En % du PIB*
1985	12.618	0	12.618		4,6
1986	13.864	0	13.864	7,77	4,7
1987	15.353	0	15.353	9,64	5,1
1988	16.622	0	16.622	8,04	5,1
1989	18.514	40	18.474	7,76	5,1
1990	20.013	154	19.859	4,02	5,1
1991	21.770	20	21.750	5,54	5,2
1992	24.801	122	24.679	10,02	5,5
1993	27.947	598	27.349	7,45	5,7
1994**	30.044	207	29.837	5,79	
1995***	31.129	0	31.129	1,37	

Source: UCM

* PIB version nat. nouvelle série

** Compte prévisionnel

*** Budget

Dans l'appréciation de ce résultat, il y a lieu de tenir compte, d'une part, d'un rattrapage de retards substantiels accumulés auprès d'une caisse de maladie en 1992 - facteur dont la correction aurait pour effet d'augmenter davantage le taux de croissance très élevé en 1992 et de réduire celui de 1993 - et, d'autre part, d'une progression des tarifs du secteur hospitalier de 6,9% imposée par la loi, taux qui ne suffit certainement pas pour couvrir les charges de ce secteur en 1993.

* Après déduction des prélèvements aux provisions pour prestations à payer.

- Pour l'exercice 1994, les mesures d'économie décidées par l'assemblée générale de l'Union des Caisses de Maladie, notamment au niveau du remboursement des médicaments, des actes de médecine dentaire et des actes des masseurs-kinésithérapeutes, commencent à produire leurs effets. Toutefois, ce phénomène est partiellement masqué par la prise en compte, en 1994, de factures d'institutions étrangères, non comptabilisées au cours des années précédentes.

Il y a lieu de remarquer que ces mesures d'économie ont touché principalement les assurés et dans une moindre mesure les prestataires de soins.

- Finalement, la croissance assez faible, prévue au budget pour 1995, résulte de la disparition des dépenses exceptionnelles pour factures étrangères et du report systématique d'au moins un semestre du remboursement des prestations aux frontaliers belges dans le cadre de la nouvelle convention belgo-luxembourgeoise de sécurité sociale. Toutefois, ce budget ne tient pas encore compte des "Altlasten" du secteur hospitalier pour la période 1993 - 1994, ni des répercussions de la convention collective de travail du secteur hospitalier, actuellement devant la conciliation.
- Le concours de l'ensemble de ces phénomènes ne permet pas encore de dresser un bilan financier final des répercussions de la réforme de l'assurance-maladie, notamment en ce qui concerne le changement fondamental du financement du secteur hospitalier.
- Pour ce qui est du secteur hospitalier, et partant du fait que les dépenses de l'assurance-maladie y relatives correspondent à près de la moitié des prestations en nature, le CES regrette que le plan hospitalier national mis en vigueur par le règlement grand-ducal du 30 mai 1994 n'ait ni fixé des objectifs plus conformes aux besoins de notre pays ni établi des normes suffisamment précises correspondant à ces besoins. Il s'agit en particulier d'une réduction accrue du nombre de lits aigus face aux taux d'occupation actuels des hôpitaux et face aux multiples cas d'hébergement admis dans les hôpitaux aigus, et d'une limitation du nombre de services spécialisés pouvant être dotés de matériel technique coûteux.

Le CES constate que dans le système actuel de budgétisation des hôpitaux, le plan hospitalier revêt une importance capitale pour la maîtrise des coûts. Toutefois, les textes légaux relatifs à la planification ne se réfèrent d'aucune manière au principe de l'économicité, qui impose au planificateur de tenir compte des analyses économiques effectuées par l'assurance maladie dans le cadre de la budgétisation.

- En outre, le CES est d'avis qu'il y a lieu de clarifier la situation actuelle en matière de financement des investissements dans le secteur hospitalier et notamment la répartition des charges entre les contributions publiques et les cotisations. Il y a lieu de s'interroger si une partition des frais d'investissements en trois catégories ne simplifierait pas les procédures décisionnelles, à savoir les investissements intégralement à charge de l'Etat (création et extension de nouveaux services hospitaliers), les investissements à financement mixte (équipements médico-techniques coûteux avec répartition de la charge suivant un taux fixe) et les investissements intégralement à charge de l'UCM (équipement médico-technique de moindre coût et équipement hôtelier).

- Finalement, il y a lieu de constater que la situation financière en matière de prestations en espèces continue à se dégrader rapidement. Selon le budget de 1995, le déficit en matière d'indemnités pécuniaires va atteindre 884 millions de LUF pour les ouvriers et 126 millions de LUF pour les employés et les indépendants, sans que pour autant le Gouvernement et les partenaires sociaux aient jugé nécessaire d'augmenter le taux de cotisation.

Les conclusions qui se sont dégagées de la quadripartite, à savoir étendre l'obligation de l'utilisation d'une déclaration d'incapacité de travail uniforme pour tous les assurés et effectuer sur cette base des profils de prescription des médecins et des profils d'absence des assurés, peuvent bien contribuer à éliminer des abus et ralentir la croissance des dépenses. Elles sont cependant insuffisantes pour annuler les déficits courants et, à fortiori, pour résorber les déficits accumulés.

Le **Groupe patronal** revendique une modification législative rendant possible l'introduction, au niveau des statuts, d'une journée de carence en matière d'indemnités pécuniaires.

En revanche, le **Groupe salarial** revendique une modification des délais de déclaration du cas de maladie au moyen d'un certificat médical, espérant ainsi une réduction de la durée moyenne des cas de maladie et une réduction du nombre des consultations médicales afférentes.

24. Les prestations familiales

- Suite aux modifications structurelles intervenues au niveau du financement des prestations familiales au cours des dernières années, à savoir le transfert presque intégral de la charge des cotisations des employeurs vers des contributions de l'Etat (allocation de rentrée scolaire en 1992, allocation d'éducation en 1993, part des cotisations à charge des employeurs en dehors du secteur public et para-public et à charge des entreprises agricoles en 1994), le CES s'interroge s'il n'y a pas lieu d'abandonner complètement la fiction d'un financement par voie de cotisations. Cette réflexion s'impose d'autant plus qu'au regard des évolutions des dépenses actuelles, une refixation du taux de cotisation semble s'imposer au plus tard en 1996 afin de garantir des liquidités suffisantes à la caisse nationale des prestations familiales.

Dans la mesure où les prestations familiales sont financées presque exclusivement par le budget de l'Etat, les seuils minimum et maximum de la réserve (20% et 50% des allocations familiales) en vue de la refixation du taux de cotisation n'ont plus de raison d'être. D'ailleurs, ces seuils n'ont guère été respectés pour la fixation des taux de cotisation, puisqu'ils ont été régulièrement rendus non applicables par les lois budgétaires successives.

La fixation d'un fonds de roulement approprié au rythme du versement des avances par l'Etat devrait suffire. Ce fonds de roulement pourrait être fixé à un niveau inférieur à celui de la réserve minimale actuelle, puisqu'il ne devrait plus compenser les retards institutionnels au niveau de la perception des cotisations.

- Le CES est bien conscient que la reprise intégrale du financement des prestations familiales par le budget de l'Etat n'est pas entièrement neutre du point de vue charges et qu'il faudra trouver certaines compensations au niveau de la répartition des charges avec les communes et la société nationale des CFL. Toutefois, il n'est guère pensable que l'imposition d'un taux de cotisation aux employeurs du secteur public ou para-public puisse se maintenir à moyen terme, lorsque ce secteur sera en concurrence avec le secteur privé.

25. La création d'un cadre légal pour l'accès aux soins des personnes dépendantes

- Dans la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994, le Gouvernement s'est fixé comme priorité d'aborder le problème de la qualité de vie des personnes dépendantes, âgées ou handicapées. Dans ce contexte, il entend agir au niveau des possibilités, tant du maintien à domicile que du placement en institution. En ce qui concerne le financement des coûts relatifs au placement en institution, le Gouvernement prévoit une subdivision en trois parties:
 - l'amortissement des investissements serait à charge de l'Etat;
 - les frais d'hébergement et de restauration seraient à charge de la personne dépendante, dans la limite de ses capacités contributives;
 - l'assistance et les soins seraient à charge d'une "assurance-dépendance" à créer.

Selon le Gouvernement, "l'assurance-dépendance", de nature obligatoire, devrait garantir un droit à l'assistance et aux soins, tant en ce qui concerne les services offerts à domicile par des associations ou par d'autres personnes, qu'en ce qui concerne les services offerts en institution. Le système de financement de cette assurance serait le système de la répartition, alors que les sources de financement ne devraient être définies qu'après consultation de toutes les parties intéressées.

- Le CES salue le fait que le Gouvernement entend prendre des mesures ayant pour objectif d'accroître l'offre de services pour satisfaire les besoins des personnes dépendantes mêmes, mais également des proches qui assument une partie des soins à domicile, et de créer un cadre légal définissant les conditions des droits d'accès à ces soins.
- Les besoins en soins vont subir, au cours des prochaines décennies, une augmentation substantielle, principalement en raison de l'évolution démographique. Ainsi, la proportion des personnes âgées de 60 ans et plus dans la population totale est passée de 16,3% en 1960 à 18,6% en 1991 et atteindra probablement, suivant les prévisions du STATEC, 25,9% en l'an 2020.

Population par tranches d'âge (%)

A G E	1960	1970	1981	1990	2000	2010	2020
> 60 ans	16,3	18,6	17,8	18,9	20,1	22,2	25,9
20-59 ans	56	52,2	56	57,9	57	57,2	54,7
0-19 ans	27,6	29,3	26,2	23,2	22,9	20,7	19,1

Source: STATEC

A cette augmentation de la proportion des personnes âgées s'ajoute la croissance globale de la population de sorte que le nombre absolu de personnes âgées, et donc celui des personnes exposées le plus au risque de la dépendance, va s'accroître rapidement. A titre d'illustration, on peut indiquer l'évolution récente du nombre de personnes âgées de 80 ans et plus, population qui a augmenté de 25,8% dans l'intervalle de six ans.

Evolution de la population âgée de 80 ans et plus

Date	Personnes 80 et plus	En % du total	Variation en %
1.1.1988	10.539	2,83%	
1.1.1989	11.233	2,98%	+ 6,6%
1.1.1990	11.601	3,05%	+ 3,3%
1.1.1991	12.030	3,12%	+ 3,7%
1.1.1992	12.412	3,18%	+ 3,2%
1.1.1993	12.866	3,25%	+ 3,7%
1.1.1994	13.260	3,31%	+ 3,1%

Source: STATEC

Face à cette augmentation prévisible des besoins et compte tenu de la pénurie apparente* de lits de soins dans les maisons de soins et dans les centres intégrés, il devient indispensable de procéder à une évaluation précise des besoins réels des personnes dépendantes et à une définition des services les mieux adaptés pouvant répondre à ces besoins.

Ce n'est que sur cette base qu'il sera possible de définir les prestations au bénéfice desquelles les personnes dépendantes devraient obtenir un droit et qui seraient susceptibles d'être prises en charge (prestations en nature ou prestations en espèces, placement en institution ou maintien à domicile etc.).

- La création d'un tel droit présuppose évidemment la détermination:
 - du champ d'application personnel des bénéficiaires potentiels (population résidente, population assurée, frontaliers);
 - des conditions d'octroi des prestations (degré de dépendance, stage, limite d'âge);
 - des délimitations avec d'autres droits existants (assurance-maladie, aide sociale);
 - du statut et des structures des prestataires et fournisseurs appelés à délivrer les prestations en cause (conventionnement, paiement à l'acte, budgétisation, statut de salarié ou libéral).

Les modalités de financement dépendront dans une large mesure des choix effectués aux niveaux précédents. Aussi en l'absence d'une évaluation des coûts actuellement engagés par les pouvoirs publics (Ministère de la Santé, Ministère de la Famille, FNS, Communes...), par les personnes dépendantes elles-mêmes ou par d'autres intervenants et en l'absence de la connaissance du volume des prestations prévues, est-il difficile de faire des recommandations précises. Le choix entre la fiscalisation complète ou une solution combinant un financement par cotisations, par impôts et par participation personnelle dépendra également de la politique suivie vis-à-vis des frontaliers dans ce contexte et de l'intégration de ces prestations dans les instruments internationaux de coordination de la Sécurité sociale.

Ce n'est qu'au moment où les principaux facteurs intervenant dans ces choix auront été clarifiés que le CES prendra position en détail en ce qui concerne les sources de financement les plus appropriées. Il entend cependant, d'ores et déjà, s'exprimer en faveur d'un financement dans le cadre de la solidarité nationale plutôt que dans celui d'une branche normale de la Sécurité sociale cotisable.

* Suivant des statistiques récentes publiées en annexe du rapport de 1993 de l'Observatoire européen sur "Les personnes âgées en Europe: les politiques économiques et sociales", le Luxembourg ne figure qu'en quatrième position en matière d'offre de structures d'hébergement (7,8 lits par 100 personnes âgées de plus de 65 ans), mais devançant la Belgique, l'Allemagne et la France.

3. LA POLITIQUE DE FORMATION

31. La formation initiale

Face aux mutations s'opérant aux niveaux structurels et organisationnels de l'économie, la politique en matière de la formation professionnelle est confrontée à un certain nombre d'évolutions auxquelles elle est appelée à trouver des solutions nouvelles.

Ainsi, l'on peut observer :

- La nécessité de garantir, aux différents niveaux de l'économie et des relations sociales, une formation de base solide par l'enseignement de matières visant le développement des qualifications-clés chez les jeunes et sur lesquelles se greffent des compétences techniques et professionnelles plus spécialisées.

En dehors des compétences professionnelles reposant sur le savoir-faire, il s'agit de promouvoir les compétences sociales et de communication - attitudes comportementales, travail en groupe - et les compétences morales - éthique civile et professionnelle.

- La mise en oeuvre de méthodes pédagogiques nouvelles se basant sur les moyens technologiques modernes, tels que films, vidéo, concept multimédia etc.
- L'exigence accrue de professionnalisme dans les secteurs économiques de pointe.

311. La réforme de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945

- La chute progressive du nombre des apprentis, due entre autres à une plus grande diversification des voies de formation - régime technique, technicien, cycle court, BTS - et à une scolarisation plus longue des jeunes, rend incontournable la réforme de la formation professionnelle, basée sur l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant révision de la loi du 5 janvier 1929 sur l'apprentissage.

La déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994, prévoyant l'harmonisation entre la législation se basant sur l'arrêté grand-ducal de 1945 et la loi du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue, s'avance d'ailleurs clairement dans cette voie. Mais, aux yeux du CES, cette harmonisation, certes utile, voire indispensable, n'est pas suffisante à elle seule. Au lieu de s'arrêter à mi-chemin, une réforme de la formation en alternance dans son ensemble devrait être l'objectif déclaré de la politique future en matière de formation professionnelle.

Pour faire oeuvre utile, la collaboration étroite entre les milieux économiques et sociaux, représentés par les chambres professionnelles, et le monde scolaire - pilier essentiel de l'arrêté de 1945 - devrait être étendue à toutes les voies de formation introduites au cours des dernières années au niveau de l'enseignement secondaire technique, notamment au niveau du BTS et de celui de la formation de technicien.

En dehors de l'adaptation constante des programmes de la formation théorique, c'est surtout la formation pratique en entreprise qui devrait trouver une assise nouvelle. Ainsi, elle devrait se baser à tous les niveaux (apprentissage, stages dans les régimes technique et du technicien et dans le cadre du BTS etc.) sur une relation contractuelle entre l'employeur et le jeune en formation. Seule une relation fondée sur un fondement juridique solide est en mesure de garantir et le sérieux et le suivi de la formation dans l'entreprise.

- Dans l'optique d'une amélioration de la formation professionnelle dispensée, le CES estime que la collaboration entre le milieu scolaire et la vie économique et sociale pourrait être renforcée par l'organisation de stages en entreprise à l'intention des enseignants. Une telle approche permettrait d'instaurer un climat de confiance entre l'école et l'entreprise dans l'intérêt d'une formation pratique qui soit le plus près possible des réalités du monde de travail. L'inclusion de la Grande Région dans le processus de l'échange des enseignants et des stagiaires ouvrirait certainement la dimension de l'esprit de solidarité interrégionale, voire européenne.
- Finalement, le CES se demande si l'un des objectifs de l'introduction du CITP (Certificat d'Initiation Technique et Professionnelle), à savoir l'abandon à moyen terme du CCM (Certificat de Capacité Manuelle), pourra être atteint ou s'il ne faudrait pas maintenir le CCM en tant que palier intermédiaire entre le CITP et le CATP. En effet, les premières expériences semblent confirmer la nécessité d'une telle démarche.

312. L'enseignement secondaire

- Traditionnellement et légalement axé sur la préparation des élèves à l'enseignement supérieur, l'enseignement secondaire connaît néanmoins une multiplication de sections sinon à finalité, du moins à orientation professionnelle. L'organisation et le contenu de ces formations gagneraient certainement par l'instauration à ce niveau d'une coopération avec les milieux économiques et sociaux.
- Le CES insiste tout particulièrement sur le maintien d'un haut niveau de l'enseignement des langues. En effet, il s'agit de sauvegarder l'atout traditionnel de l'enseignement luxembourgeois à un moment où l'on observe de grands efforts faits par les autres pays de l'UE dans ce domaine, de sorte que notre avance relative tend à se réduire de toute façon.
- Tant en ce qui concerne l'enseignement secondaire que l'enseignement secondaire technique, le CES est d'avis qu'il faudrait faire un premier bilan des nouveaux critères de promotion, notamment de la possibilité de compensation.

L'objectif de la compensation étant de permettre aux élèves de pouvoir compenser des difficultés ponctuelles et passagères par de réelles performances dans d'autres branches, il n'est pas opportun, aux yeux du CES, que les compensations puissent jouer dans les branches constituant la spécialisation choisie par les élèves et ce sur une période prolongée.

313. L'enseignement supérieur

- Pour consolider la place que le Luxembourg occupe actuellement dans le concert européen, une extension de l'enseignement supérieur, comportant la promotion de la recherche-développement et de l'innovation technologique en vue de la dynamisation de l'économie luxembourgeoise s'impose du fait que l'enseignement de haut niveau lié à la R-D est en passe de devenir un des moteurs essentiels et indispensables des économies avancées du 21^{me} siècle.
- Pour répondre à ces défis, le Gouvernement a soumis aux instances le projet de loi portant réforme de l'enseignement supérieur, qui est appelé à garantir une plus grande autonomie scientifique et de gestion aux établissements d'enseignement supérieur.

Ne voulant pas entrer dans une analyse détaillée du projet, avisé d'ailleurs entre-temps par les chambres professionnelles, le CES tient néanmoins à rappeler quelques principes énoncés dans son avis du 9 mars 1994 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays :

L'institution d'une formation de troisième cycle flexible, destinée, d'une part, aux étudiants se consacrant à la recherche et, d'autre part, aux cadres techniques et commerciaux souhaitant poursuivre une formation continue, est appelée à satisfaire les besoins de nos secteurs de pointe, surtout ceux de la place financière et du secteur des assurances.

Une étude de marché permettrait de déterminer de façon précise l'ampleur et la nature de la demande des formations dans les domaines finances, gestion, informatique, audiovisuel, langues et droit, surtout le droit communautaire. L'offre existant dans la Grande Région devrait être prise en compte pour éviter des multiplications et des proliférations coûteuses et inopportunes. Il s'agit plutôt pour le Luxembourg de se positionner sur l'échiquier de l'offre par une offre spécifique, complémentaire et prenant en compte les besoins économiques, sociaux et culturels du pays et des régions frontalières.

Ce dernier point constitue, aux yeux du Conseil Economique et Social, la pièce maîtresse du projet et mériterait une mise en application rapide alors que les autres aspects du projet devraient faire l'objet d'un examen complémentaire, compte tenu notamment des avis des Chambres professionnelles.

Le CES tient en outre à réitérer sa mise en garde, exprimée le 9 mars 1994 dans son avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays et ayant pour objet

d'éviter à tout prix la mise en place d'infrastructures d'enseignement coûteuses couvrant tous les domaines de la science, de la technique, des arts et des lettres.

En ce qui concerne la réforme projetée de l'Institut Supérieur de Technologie, le CES estime nécessaire d'en déterminer clairement les objectifs et de réexaminer la question de l'utilité d'une extension de la formation dispensée par l'IST de trois à quatre ans. En effet, cette formation devrait en premier lieu poursuivre une finalité professionnelle directe faisant l'objet d'études supérieures plus courtes plutôt que d'une approche plus théorique généralement réservée à des études plus longues.

A titre subsidiaire, le CES voudrait enfin commenter la création, dans le cadre de l'Institut Supérieur de Technologie, du grade d'ingénieur sous la dénomination d'ingénieur industriel. Les études préparant à ce grade comprennent deux cycles de deux années chacun, dont le premier poursuit l'objectif de préparer l'étudiant à l'entrée dans la vie active. A cet effet, le projet de loi propose la création d'un diplôme intermédiaire ad hoc.

Le CES estime que cette structure ne manquera pas de conduire à une prolifération des diplômes des études BAC+2. En cas de constat effectif d'un besoin pour une formation technique supérieure de deux ans, le CES estime qu'il serait plus judicieux de recourir à la formule BTS, créée par la loi du 4 septembre 1990 relative à la réforme de l'enseignement secondaire technique.

La formation de l'ingénieur industriel devrait être considérée comme un tout dont le premier cycle de deux ans devrait exclusivement dispenser une formation de base pour pouvoir accéder au deuxième cycle conférant le titre universitaire.

32. La formation continue

321. Les objectifs et les structures

- Par la saisine du CES du 17 mars 1992, le Gouvernement a manifesté son intention de mettre en oeuvre une loi-cadre régissant la formation continue au Luxembourg. Cette intention a d'ailleurs été confirmée par la déclaration gouvernementale de juillet 1994.

Par ses avis du 8 décembre 1993 et du 15 novembre 1994, le CES a examiné les deux premiers volets du sujet, à savoir la formation professionnelle proprement dite et la 2e voie de qualification. La formation économique, politique et sociale du citoyen - troisième volet de la saisine gouvernementale - fera l'objet de la dernière partie de l'avis du CES.

- Compte tenu de la nécessité de l'économie luxembourgeoise, orientée vers l'exportation, de rester compétitive, le CES considère qu'il est indispensable d'agir dans le domaine de la formation continue en menant rapidement à terme les travaux de préparation de la loi-cadre appelée à réglementer :

- l'accès à la formation continue;
 - le financement;
 - la protection de l'investissement financier;
 - la reconnaissance de la certification.
- Par ailleurs, les possibilités offertes par la loi du 1er décembre 1992 créant l'Institut national pour le développement de la formation continue (INFPC) ainsi que les expériences des autres offreurs de formation, notamment les chambres professionnelles, devraient être pleinement exploitées. Par la conclusion d'accords de synergies entre les différents offreurs pour garantir une offre de formation continue répondant aux besoins des entreprises et des salariés, il pourrait être tenu compte des structures mises en place par chacun dans l'intérêt de l'amélioration qualitative de l'offre. Une telle approche, conforme au principe de subsidiarité et tablant sur la collaboration et la coopération, éviterait l'immobilisme inhérent à toute tentative de centralisation trop prononcée.

Ces principes ont d'ailleurs été reconnus dans l'avis du Comité Economique et Social de l'Union européenne du 25 mars 1993 relatif à la proposition de recommandation du Conseil sur l'accès à la formation professionnelle continue (doc COM (92) 486 final) qui constate que "les établissements de formations publics et privés, y compris ceux financés dans différents Etats membres par les syndicats et les organisations patronales, complètent efficacement le système de formation professionnelle continue et doivent donc eux aussi être développés. Cela exige en tout état de cause des systèmes différenciés en matière de partage des coûts et de financement - incluant également la participation des pouvoirs publics -, systèmes qui doivent être adaptés aux capacités des différents groupes cibles."

- Enfin, le CES plaide pour un examen critique des activités de l'INFPC à la lumière des missions qui lui ont été dévolues par la loi du 1er décembre 1992. Selon l'avis du CES, la vocation primordiale de l'INFPC est de promouvoir la formation continue dans notre pays. Dans la mesure où la participation à des programmes européens apporte une plus-value de "know how" pour le Luxembourg, cette participation peut s'avérer utile si elle s'inscrit dans le cadre de la finalité première de l'INFPC.

Finalement, le CES estime que sur le plan national l'INFPC devrait déterminer et combler les lacunes dans l'offre actuelle de formation et ne pas se substituer aux offreurs de formation en place. En plus, il devrait se concentrer principalement sur le volet conceptuel et méthodologique de la formation des adultes.

322. La formation continue et le chômage

Un développement économique positif, un faible taux de chômage et un système de formation initiale garantissant à la grande majorité des travailleurs un niveau de qualification élevé dès le début de leur vie professionnelle était pendant longtemps le contexte dans lequel se situait la formation professionnelle continue.

L'émergence de tensions nouvelles sur le marché de l'emploi exige des initiatives nouvelles en matière de possibilités de formation continue des chômeurs, surtout dans le cas où un lien avec un futur employeur a pu être noué.

Le CES tient dès lors à rappeler les propositions qu'il a faites dans le cadre de son avis du 15 novembre 1994 relatif à la 2e voie de qualification et qui visaient notamment le renforcement des services publics de l'emploi autour de quatre tâches (l'information, le conseil, le placement et l'accompagnement) et la modification, à l'égard des demandeurs d'emploi suivant des mesures de formation professionnelle continue, des conditions d'octroi des indemnités de chômage.

Finalement, en conformité avec les conclusions du sommet européen d'ESSEN des 9 et 10 décembre 1994, le CES estime nécessaire de déployer des efforts particuliers en faveur des jeunes, notamment de ceux qui, lorsqu'ils quittent l'enseignement, ne disposent pratiquement d'aucune qualification, en leur offrant notamment de suivre des cours d'initiation professionnelle diplômants et formellement reconnus.

IV

QUELQUES PROBLEMES PARTICULIERS

IV QUELQUES PROBLEMES PARTICULIERS

1. LES AVIS ACTUELLEMENT EN COURS D'ELABORATION

- Sont visés les avis portant sur:
 - la formation professionnelle continue;
 - les problèmes liés au logement;
 - les potentialités et les défis de la grande région transfrontalière.
- **Quant à la formation professionnelle continue**, le CES examine le 3e volet du tryptique de la saisine gouvernementale du 17 mars 1993. Cet examen, qui porte sur la formation économique, politique et sociale du citoyen, est en voie de finalisation.
- **Quant au logement**, le CES a scindé l'analyse de la saisine gouvernementale du 13 avril 1990 en deux volets.
 - Le premier volet, arrêté par avis du 12 juillet 1991, a porté sur l'adaptation triennale des loyers prévue à l'article 1er de la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires des baux à loyer, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 27 août 1987.
 - Le deuxième volet porte sur l'ensemble des problèmes liés au logement, compte tenu de ses composantes économiques et sociales. La finalisation est prévue pour fin 1995.
- **Quant aux potentialités et aux défis de la grande région transfrontalière**, le CES poursuit l'examen de la saisine gouvernementale du 29 mai 1992 en mettant notamment l'accent sur le rôle d'entraînement à jouer par le Luxembourg en matière de politique régionale. L'avis afférent sera finalisé en octobre 1995.

2. LE RELEVÉ SUCCINCT DES AUTRES MATIERES DE POLITIQUE SOCIALE QUI MERITERAIENT D'ETRE APPROFONDIES

21. Les matières visées

Au-delà des réflexions et des propositions qui font l'objet de chapitres à part dans le cadre du présent avis, le CES établit un relevé succinct de domaines relevant de la politique sociale, actuellement en suspens. Dans ce contexte et à ce stade, le CES rappelle notamment ses prises de positions antérieures en la matière, susceptibles d'être approfondies, le cas échéant, dans le cadre de saisines spécifiques.

- **En matière de relations entre les partenaires sociaux**
 - La réforme de 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.

- La constitution d'un Groupe de travail paritaire 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, en vue d'en dégager les avantages et les désavantages.
- La transposition en droit luxembourgeois de la directive de l'Union européenne sur les comités d'entreprise européens.
- **En matière de droit du travail et de sécurité au travail**
- La réforme de l'Inspection du Travail et des Mines et la création de l'Institut National de la Sécurité au Travail, selon le concept proposé par le CES dans son avis du 8 juillet 1975 sur la sécurité au travail. L'existant en la matière devrait être intégré sur la base dudit concept.
- La codification de la législation du travail.
- **En matière de politique familiale**
- Les efforts accrus en vue de faciliter la réintégration professionnelle du conjoint s'étant consacré à l'éducation des enfants.
- Une plus grande équité et selectivité en matière d'allocations familiales.
- **En matière de politique des revenus et du cadre de vie**
- L'élaboration d'une étude sur les revenus au Luxembourg, étude qui ne se limiterait pas aux revenus salariaux, mais qui engloberait également les revenus non-salariaux et les patrimoines.
- Une meilleure politique d'information, afin d'accroître la transparence des lois et des règlements en matière sociale et fiscale.

22. Des mesures additionnelles proposées par le GROUPE SALARIAL

Sont visées:

- La mise à la disposition des représentants des salariés dans les comités mixtes et les délégations du personnel de services de consultation et de formation en matière d'environnement et de sécurité au travail, services qui seraient à instituer auprès des chambres professionnelles salariales du secteur privé et qui devraient être financés par le budget de l'Etat.
- La création du congé parental et du congé pour raisons familiales.
- La réforme de la législation sur le revenu minimum garanti qui aurait pour objet de réexaminer les conditions d'âge et de résidence et qui devrait permettre un meilleur encadrement social des bénéficiaires du complément RMG.

3. LA FISCALITE DES MENAGES

- La réforme fiscale de 1991 a sérieusement allégé l'imposition des personnes physiques.

Quatre ans plus tard, il s'avère utile d'analyser, en détail, les différentes conséquences de cette réforme, d'autant plus qu'elle a contribué à modifier le rapport entre impôts indirects et impôts directs, augmentant la part relative des premiers.

En outre, certaines mesures en matière d'imposition indirecte entrées en vigueur au cours de ces dernières années, ainsi que certains projets existant actuellement renforcent encore cette tendance.

- Dès lors, le **Groupe salarial** du CES demande de considérer dorénavant l'imposition des personnes physiques dans le sens d'un rééquilibrage de l'imposition.
- Les **représentants de la Fonction publique** estiment que la réforme opérée par la loi du 6 décembre 1990 a certes apporté des allègements significatifs de la charge fiscale des personnes physiques prises dans leur ensemble, mais qu'elle s'est soldée, en revanche, pour certaines catégories de contribuables, par une augmentation sensible du poids de l'impôt.

Cette appréciation plus nuancée de ladite réforme les amène à exiger que l'équilibre ménages/entreprises, établi en l'occurrence, soit respecté.

V

LA SITUATION FINANCIERE

V LA SITUATION FINANCIERE

1. L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES

11. Les bases de départ

- Faisant suite à une époque prolongée - de 1984 à 1990 - qui fut marquée par des soldes financiers nets largement positifs, les exercices budgétaires postérieurs à 1990 se sont soldés par des résultats financiers beaucoup plus serrés, dus essentiellement à la réforme fiscale entrée en vigueur à partir du 1.1.1991 et à la croissance des dépenses, supérieure à la croissance économique à moyen terme.

Conformément aux critères de convergence retenus dans le contexte de l'Union économique et monétaire, le solde net à financer (ou à employer) est constitué par la balance de l'ensemble des recettes et des dépenses avant leur financement par voie d'emprunts. Par ailleurs, le solde visé par la définition de l'article 104 C du Traité de Maastricht au sujet des "déficits excessifs" couvre l'ensemble du secteur public, donc également, et à côté du Gouvernement central, les Communes ainsi que la Sécurité sociale. Dans l'esprit du Traité, les soldes sont d'ailleurs à établir dans l'optique de la comptabilité nationale, suivant laquelle les recettes et les dépenses ayant trait à des octrois et à des remboursements de crédits ou de participations dans les entreprises ne grèvent pas ces soldes.

C'est sur la base des données budgétaires les plus récentes disponibles au moment de la mise au point du présent avis et notamment des chiffres communiqués à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification des déficits et de la dette publique, tel que prévu à l'article 4(1) du règlement CE 3605/93 du 22 novembre 1993 que le CES entend fonder son analyse de l'état des finances publiques.

- Le revirement de la situation dans laquelle se retrouvent les finances de l'Etat se reflète dans les chiffres dont question ci-avant. En effet, et alors que la capacité nette de financement de l'Etat atteignait encore 8 milliards de LUF en 1990, les données les plus récentes dont dispose le CES permettent de retracer l'évolution suivante du besoin ou de la capacité de financement net de l'Etat.
 - 1991, capacité de financement légèrement supérieure à 100 millions de LUF (sur la base du compte général);
 - 1992, besoin de financement de 5,5 milliards de LUF (sur la base du compte général);
 - 1993, capacité de financement légèrement inférieure à 100 millions de LUF (sur la base du compte général);
 - 1994, capacité de financement de 2,5 milliards de LUF (sur la base du compte prévisionnel).

Pour bien interpréter cette évolution, on devrait tenir compte des mouvements financiers des fonds d'investissements publics pendant la période en question.

Cette évolution récente peut être caractérisée par un quasi-équilibre des finances de l'Etat hormis les fluctuations d'origine essentiellement conjoncturelle. C'est ainsi que le besoin de financement notable de 1992 s'explique par l'effet conjugué des répercussions de la réforme fiscale et du paquet social qui y était lié, d'une part, ainsi que par un accroissement des dépenses supérieur à la norme et au ralentissement de la croissance de l'économie nationale, d'autre part. Quant à la capacité de financement prévue en 1994, elle s'explique pour l'essentiel par des retombées fiscales d'une ampleur tout à fait exceptionnelle en provenance du secteur financier.

- Précisément en ce qui concerne l'exercice 1994, le budget définitif s'est soldé par un excédent de dépenses de 1,7 milliard de LUF, alors que sur la base des données provisoires, disponibles en février 1995, le compte prévisionnel dégage une variation positive de l'ordre de 7 milliards de LUF par rapport au budget définitif d'où un excédent prévisible de recettes de l'ordre de 5,3 milliards de LUF. La variation positive de 7 milliards de LUF se décomposerait en une plus-value nette de recettes de plus de 9,2 milliards de LUF et en un dépassement net de dépenses de près de 2,2 milliards de LUF.
- Les éléments les plus significatifs en matière de dépassement **par grands blocs de dépenses** ont notamment trait à certaines dépenses supplémentaires difficilement prévisibles au moment de l'adoption du budget, à savoir:
 - le secours à des personnes physiques dans le chef de pertes et de dégâts subis suite aux inondations;
 - l'alimentation du fonds communal de dotation financière et le versement de l'impôt de solidarité au Fonds pour l'emploi découlant automatiquement de certaines plus-values de recettes;
 - les dépenses liées à l'évolution de la dette publique et notamment à l'amortissement des obligations luxembourgeoises (OLUX).

Dans l'hypothèse où l'ordre de grandeur des dépassements budgétaires serait effectivement respecté, ce dépassement - qui est inférieur à 2% des crédits budgétaires votés - confirmerait le retour à une plus grande véridicité des prévisions des dépenses budgétaires.

- **Du côté des recettes ordinaires**, les chiffres traduisent une plus-value de quelque 10,2 milliards de LUF ou de 7,6% par rapport aux prévisions.

L'essentiel de cette plus-value s'explique par une rentrée supplémentaire notable de 4,3 milliards de LUF au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités en provenance du secteur financier dont l'expansion rapide avait très vivement contrasté avec la quasi-stagnation de l'ensemble des autres branches de l'économie luxembourgeoise.

C'est encore la dynamique du secteur financier et, plus précisément, l'expansion du nombre et du capital des organismes de placement collectifs qui se trouvent à l'origine d'une plus-value prévisible de 1,6 milliard de LUF au titre de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés. Enfin, les autres impôts directs - notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+1,9 milliard de LUF), l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+0,7 milliard de LUF) et l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (+0,9 milliard de LUF) - constituent une troisième source de rentrées supplémentaires par rapport aux prévisions budgétaires. Son évolution reflète surtout l'accroissement de la masse imposable que ce soit du fait de l'amélioration des revenus réels, de la création d'emplois additionnels ou de paiement de dividendes soumis à une retenue à la source. En ce qui concerne l'impôt sur les revenus des personnes physiques, fixé par voie d'assiette, la plus-value est le résultat d'un effet de rattrapage en matière d'imposition.

- Ces résultats probables pour 1994 ne tiennent cependant pas compte des alimentations supplémentaires qui ont été décidées par le Conseil de Gouvernement au moment de la mise au point finale du budget pour l'exercice 1995. Compte tenu de ces dotations supplémentaires de 3,75 milliards de LUF au profit de quelques-uns des principaux fonds d'investissements publics, le compte prévisionnel pour 1994 ne se solderait plus par un excédent de recettes de l'ordre de 5,3 milliards de LUF, mais cet excédent serait ramené de la sorte à quelque 1,7 milliard de LUF.

Aussi la marge de manoeuvre financière de l'Etat continue-t-elle à être utilisée dans le cadre d'une politique volontariste, axée sur les nécessités économiques et sociales du pays. Les considérations de qualité et de sélectivité en ce qui concerne tant la politique fiscale que les programmes de dépenses gagneront encore en valeur.

12. Les perspectives budgétaires à court, moyen et long terme

Par rapport au budget définitif pour 1994, le budget voté pour 1995 se caractérise par une progression de 6,7% du côté des recettes et de 6,3% pour ce qui est des dépenses.

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 (norme fixée à 5,2%). Ce dépassement répété de la norme est d'autant plus regrettable que tout le monde s'accorde pour dire que des difficultés d'ordre structurel risquent de peser sur les finances publiques. Les chiffres du compte prévisionnel pour 1994 confirment que ce sont essentiellement le niveau et le dépassement des dépenses votées qui se trouvent à l'origine d'une situation financière serrée, alors que les recettes effectives continuent à rentrer à un niveau élevé et sont marquées par des plus-values par rapport aux recettes estimées.

Dans les conclusions que certains organismes internationaux, tels que l'OCDE et la Commission européenne, portent sur les perspectives des finances publiques dans le cadre de leur examen respectif de l'économie luxembourgeoise, il est régulièrement fait état des difficultés rencontrées pour freiner la croissance des dépenses courantes.

Aussi certains des automatismes de hausse des dépenses devraient-ils être revus afin d'éviter une détérioration future des finances publiques luxembourgeoises.

En revenant à la notion clé, qui est celle du besoin ou de la capacité de financement, on constate que pour l'administration centrale, c'est-à-dire pour le budget de l'Etat, ce risque de détérioration est réel. En effet, et en se basant sur les données découlant du budget voté, l'exercice 1995 se solderait par un besoin de financement de l'ordre de 6 milliards de LUF. Ce ne serait donc que grâce à d'éventuelles plus-values de recettes et à une exécution budgétaire sans faille, c'est-à-dire sans dépassements de dépenses majeurs, que ce besoin de financement pourrait être réduit.

Le respect du critère de convergence **"déficit public"** du Traité de Maastricht n'est pas hypothéqué pour autant. En effet, la situation proche de l'équilibre qui caractérise, depuis 1991, les finances de l'Etat et qui semble également se dégager des données disponibles en matière de finances communales, se trouve améliorée au niveau de l'ensemble agrégé des administrations publiques, du fait des résultats financiers que dégagent la sécurité sociale et notamment les caisses de pension. Sachant que cette situation ne repose que sur une évolution conjoncturelle exceptionnelle de la masse cotisable et, qu'à long terme, la situation financière, à législation constante, des régimes d'assurance-pension se détériorera, le CES ne peut qu'insister, une fois de plus, sur la fragilité des finances publiques luxembourgeoises à long terme.

Les capacités de financement que dégagent actuellement encore les administrations publiques (de 1991 à 1994, entre 0,64 et 1,88% du produit intérieur brut, soit une marge de manoeuvre de l'ordre de 4 à 5% du PIB par rapport au critère de convergence **"déficit public"**, fixé à 3% du PIB), ne doivent donc aucunement détourner notre attention des risques qui pèsent sur l'avenir financier du Grand-Duché.

2. LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES DEPENSES EXTRAORDINAIRES 1994-1999

- Dans la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 devant la Chambre des Députés, le Gouvernement a réaffirmé sa volonté de mettre en oeuvre une gestion budgétaire prudente, se traduisant notamment par une programmation pluriannuelle des dépenses extraordinaires de l'Etat.

Il résulte du programme approuvé par le Conseil de Gouvernement en novembre 1994 et couvrant la période 1994-1999 que le niveau élevé des dépenses extraordinaires qui constituent, pour l'essentiel, des dépenses en capital, sera maintenu tout au long de la législature. La moyenne des taux d'accroissement annuel s'élève en effet à 7,2%, soit un rythme d'augmentation qui devrait dépasser de 2% la croissance économique à moyen terme en valeur.

- Tout en se félicitant de cette approche volontariste, le CES insiste sur le fait, qu'outre un recours à l'emprunt pour un montant de 3 milliards de LUF par an au profit du fonds des routes, le financement de ce programme, qui prévoit des dépenses de plus de 60 milliards de LUF au cours des 5 exercices concernés, dont plus de 53 milliards de LUF par le truchement des fonds d'investissements de l'Etat, repose également

sur une dotation accrue desdits fonds. Aussi le CES se félicite-t-il de ce que le Gouvernement semble déterminé à procéder à des dotations supplémentaires en affectant, à cette fin, l'essentiel des plus-values nettes fiscales.

Cette pratique sera d'autant plus indiquée que le CES estime que, par exemple, le produit des écotaxes, évalué par le Gouvernement dans le cadre du financement du programme pluriannuel à 750 millions de LUF pour l'exercice 1995 et à 1,5 milliard de LUF pour chaque année subséquente, restera en retrait par rapport à ces chiffres, entre autres, en raison du caractère dégressif de ces recettes fiscales dans le temps.

Aussi le CES voudrait-il rappeler qu'il ne peut souscrire à de telles taxes que dans la mesure où elles auront un effet incitatif sur le comportement des agents économiques. Il est, dès lors, erroné que de vouloir faire reposer, dans une optique du moyen terme, une part non négligeable du financement des dépenses du fonds pour la protection de l'environnement (5,25 milliards de LUF sur des dépenses de 9,6 milliards de LUF sur la période 95-98, soit près de 55%) sur le produit présumé des écotaxes.

- Compte tenu de la marge de manoeuvre budgétaire ainsi réduite, il convient de fixer des domaines prioritaires parmi les travaux pour lesquels des dépenses extraordinaires sont prévues dans le domaine pluriannuel. Dans ses avis antérieurs, 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 infrastructures de transport, les télécommunications et 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, 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.
- Les priorités arrêtées par le Gouvernement issu des élections législatives de juin 1994 répondent, en large mesure, aux attentes du CES. Celui-ci voudrait cependant marquer son désaccord profond avec l'intention déclarée du Gouvernement de réaliser certains projets d'investissement de grande envergure par le biais de la loi du 13 avril 1970, dite loi de garantie, sans que lesdits immeubles soient pris en location par des tiers.

Cette opposition porte notamment sur le recours à ce type de financement pour des projets, tels que le complexe scolaire international "Geessekneppchen", le Laboratoire national de santé, le Palais de Justice, le Centre d'art contemporain ou encore le Centre sportif à Luxembourg-Kirchberg. La crédibilité du programme pluriannuel n'est donnée que si le Gouvernement s'engage à faire un usage approprié de la loi de garantie de loyer, c'est-à-dire, s'il limite le champ d'application de cette loi à des immeubles pris en location par des tiers et notamment par les institutions européennes.

X X X

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents, moins une abstention.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Lucien Jung

Luxembourg, le 24 avril 1995