

**L'EVOLUTION ECONOMIQUE,
FINANCIERE ET SOCIALE DU PAYS
1996
REPERTOIRE THEMATIQUE**

I INTRODUCTION

II L'EVOLUTION ECONOMIQUE

1. LA SITUATION INTERNATIONALE ET EUROPEENNE

2. LA SITUATION DE L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE

21. Au niveau macro-économique national

22. Au niveau des principaux secteurs économiques

221. L'agriculture-viticulture

2211. L'agriculture

2212. La viticulture

222. L'industrie

2221. L'industrie (hors sidérurgie)

2222. La sidérurgie

223. L'artisanat et les entreprises de construction

2231. La situation conjoncturelle dans l'artisanat et le secteur de la construction

2232. Les problèmes spécifiques du secteur de la construction

224. Le commerce

2241. La situation conjoncturelle

2242. Les défis à relever

225. Les transports

2251. Les transports routiers

2252. Les chemins de fer

226. Le tourisme

227. Le secteur bancaire

2271. L'évolution conjoncturelle

2272. Les défis à court et à moyen terme

228. Les assurances

2281. L'évolution du secteur

2282. Les perspectives

229. Le secteur audiovisuel et la société de l'information

2291. Les défis du secteur audiovisuel

2292. La société de l'information

3. LE CADRE REGLEMENTAIRE

31. La promotion des investissements

311. La réforme de la loi-cadre industrie

312. La fiscalité des entreprises

32. La conciliation entre écologie et économie

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

322. La gestion des déchets

33. Les charges administratives et le dumping social

331. La simplification administrative

332. Le dumping social

III L'EVOLUTION SOCIALE

1. LE MARCHE DE L'EMPLOI ET L'ORGANISATION DU TRAVAIL

11. Le marché de l'emploi

12. Le chômage

13. Les recommandations du CES

14. Le travail à domicile

15. Le télétravail

2. LA TRANSPOSITION DU DIALOGUE SOCIAL EUROPEEN AU NIVEAU NATIONAL

3. LA SECURITE SOCIALE

31. L'analyse globale des comptes de la protection sociale

311. Remarque préliminaire

312. Les dépenses et les recettes globales de la protection sociale

32. L'assurance-pension

321. L'évolution à court terme

322. L'évolution à moyen terme des régimes de pension

33. L'assurance-maladie

34. L'accès aux soins des personnes dépendantes

IV L'EVOLUTION FINANCIERE

1. L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES

11. Les bases de départ

12. Le compte prévisionnel de l'exercice 1995

13. Le budget pour 1996

14. Le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires 1995-1999

2. LES ORIENTATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES

V QUELQUES POINTS SPECIFIQUES

1. LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996 (CIG)

11. Les antécédents

12. La prise de position du CES

121. Sur le plan général

122. Les priorités à retenir par la CIG

1221. La cohérence entre les politiques macro-économiques et les politiques de l'emploi

1222. L'intégration du Protocole social et des droits sociaux fondamentaux dans le Traité de l'UE

1223. La politique de cohésion

1224. La consolidation de l'acquis communautaire

1225. Le maintien de l'équilibre institutionnel actuel

1226. Le parachèvement du Marché intérieur

1227. Le rôle des services publics dans la politique de l'Union

1228. La mise en place de l'UEM

1229. Les remarques finales

2. L'UEM ET L'INTRODUCTION DE LA MONNAIE UNIQUE

21. Au niveau des secteurs économiques

22. Au niveau des consommateurs

3. LE ROLE DE L'ETAT ET LA REFORME ADMINISTRATIVE

4. LA RECHERCHE - DEVELOPPEMENT ET L'INNOVATION

41. Des facteurs de compétitivité internationale importants et des priorités pour la politique industrielle

42. Du paradoxe européen au particularisme luxembourgeois

421. Les objectifs fondamentaux du Livre vert

422. La situation luxembourgeoise

43. Les recommandations du CES

ANNEXE

LE FINANCEMENT DES PRESTATIONS- DEPENDANCE

1. La nature des prestations

2. La population protégée

21. L'absence de coordination européenne en matière d'assurance-dépendance

3. Les sources de financement

4. Le système de financement

I INTRODUCTION

- Conformément à sa mission, le CES passe en revue les volets économique, social et financier de la situation du pays.

- **Quant au volet économique**, le CES se prononce sur les problèmes ponctuels auxquels sont confrontés les différents secteurs au niveau de leur cadre de développement spécifique, d'une part, et au niveau du cadre réglementaire général dans lequel ils opèrent, d'autre part.

- **Quant au volet social**, trois thèmes majeurs y sont abordés, à savoir le marché de l'emploi et l'organisation du travail, la transposition du dialogue social européen au niveau national et la Sécurité sociale. En ce qui concerne la Sécurité sociale, le CES limite, à dessein, son analyse aux problèmes posés au niveau de l'assurance-pension, de l'assurance-maladie et de l'accès aux soins des personnes dépendantes.

- **Quant au volet financier**, le CES consacre son examen à l'état des finances publiques à court et à moyen terme, ainsi qu'aux orientations à poursuivre en la matière.

- Au-delà, l'avis de 1996 met en exergue quelques points spécifiques, qui, compte tenu de l'actualité et de l'importance des sujets, ont retenu l'attention du CES.

Ces sujets concernent:

- la Conférence intergouvernementale de 1996 (CIG);
- l'UEM et l'introduction de la monnaie unique;
- le rôle de l'Etat et la réforme administrative;
- la recherche-développement et l'innovation.

En matière de la CIG, le CES souligne les priorités à retenir quant à la réforme du Traité de Maastricht. Il appuie l'approche retenue par le Gouvernement dans le Memorandum adopté le 7 mars 1996 à La Haye par les pays du BENELUX.

En matière de l'UEM et de l'introduction de la monnaie unique, le CES a mis l'accent sur les préparatifs en cours au niveau des secteurs économiques et des consommateurs,

ainsi que sur l'information nécessaire, de sorte que le remplacement du franc luxembourgeois par l'euro peut se faire dans les meilleures conditions à l'échéance prévue.

En matière du rôle de l'Etat et de la réforme administrative, le CES a émis une série de considérations sur le rôle de l'Etat, rôle qui conditionne toute réforme administrative. Compte tenu de la complexité du sujet, le CES entend y revenir dans le cadre d'un avis spécifique.

En matière de recherche-développement et de l'innovation, le CES, sur la base de l'analyse du Livre vert sur l'Innovation de la Commission de l'UE, a rendu attentif à l'impact grandissant de la R&D et de l'innovation sur la compétitivité à long terme de l'économie nationale ainsi qu'à la politique à suivre en la matière.

II L'EVOLUTION ECONOMIQUE

1. LA SITUATION INTERNATIONALE ET EUROPEENNE

- Dans son rapport annuel sur l'évolution économique en 1996, la Commission de l'UE révisé à la baisse - pour la seconde fois au cours d'une année - les perspectives de croissance.

La perte de vigueur de la reprise économique a été causée par l'effet conjugué de deux types de forces perturbatrices. En premier lieu, une modération du niveau de croissance initial a été induite par ce qui est qualifié de "forces cycliques inhérentes", dont les plus significatives ont été la rapide reconstitution des stocks des entreprises et la baisse de l'investissement immobilier. En second lieu, cette "pause cyclique" a été aggravée par d'autres facteurs, tels que l'effet différé du relèvement des taux d'in térêt à long terme en 1994, l'agitation monétaire du printemps de 1995 et - en résul tant - une dégradation progressive de la confiance du secteur privé.

A cause de cette perte de confiance, la croissance communautaire s'est complètement essoufflée au cours du dernier trimestre 1995, sous l'effet conjugué d'une baisse de l'investissement et d'une baisse de la consommation. Cette décélération a même tourné à la décroissance en France, en raison des grèves de fin d'année. Sous l'as somption d'un taux de croissance zéro pour le quatrième trimestre (par comparaison au même trimestre de l'année 1994), le taux de croissance réel du PIB communautaire pour l'année 1995 devrait se situer autour de 2 1/2%, contre 2 3/4% dans les prévi sions d'automne.

On constate également une révision à la baisse des prévisions de croissance écono mique pour 1995 pour l'ensemble de la zone OCDE (2,4%* en décembre au lieu de 2,7%* en juin). En Amérique du Nord, le ralentissement inattendu de l'activité (2,6%* en 1995 contre 4,1%* en 1994) peut s'expliquer, en partie, par la crise mexicaine, mais aussi par la réaction rapide de la demande intérieure au redressement monétaire de 1994 avec des

effets négatifs plus accusés qu'on ne l'avait estimé auparavant. Au Japon, la reprise qui semblait s'annoncer en 1994 (0,5%)* a vacillé sous l'effet de la vive appréciation du yen tout au long du printemps 1995, mais aussi sous l'effet d'une certaine désorientation de l'activité après le séisme de Kobé.

- La question qui s'impose, dès lors, est celle de savoir si l'économie internationale entame déjà une nouvelle période de récession ou si la croissance va rapidement regagner en intensité. Si un certain nombre de risques et d'incertitudes subsistent à brève échéance, les conditions générales pour une reprise soutenue n'ont cependant plus été aussi favorables depuis les années 60.

* Taux de croissance du PIB en volume: Source OCDE, décembre 1995

Le succès sera néanmoins largement tributaire de la crédibilité des politiques macro-économiques, des politiques de convergence monétaire et budgétaire et de la réalisation de réformes structurelles pour permettre le passage à l'Union économique et monétaire (UEM) suivant le calendrier prévu dans le Traité de Maastricht.

- Le plus notable des risques à court terme semble être celui d'une "descente en vrille" sur une spirale de récession, qui s'alimente en continu du pessimisme des agents économiques. C'est ainsi que les entreprises risquent de répondre, en premier lieu, au redressement de la demande finale par une réduction de leurs stocks plutôt que par un relèvement adéquat de leur production.

Face à la globalisation des marchés avec une concurrence accrue, aux mutations technologiques incessantes et à un environnement structurel instable, les entreprises peuvent également préférer augmenter, dans l'immédiat, leurs capacités de production par des gains de productivité plutôt que par l'embauche de main-d'oeuvre additionnelle. Les ménages, en revanche, peuvent préférer compenser les perspectives incertaines qui pèsent sur l'évolution de l'emploi et de leurs revenus ainsi que les effets des réformes sociales et des pensions, qui s'opèrent dans beaucoup d'Etats membres, par un relèvement de leur taux d'épargne et une contraction de leur consommation. A signaler à ce sujet que la faible croissance de l'emploi de 0,7% en 1995 n'a permis de réduire le taux de chômage dans l'Union que de 11,3% en 1994 à 10,7%.

Ces anticipations négatives pourraient finalement mettre en cause le respect du calendrier pour la réalisation de l'UEM, puisque l'activité économique déprimée nuit aux efforts des Gouvernements pour équilibrer leurs budgets. Ces derniers sont, dès lors, tentés de relâcher les brides de leur politique de rigueur budgétaire et de réformes structurelles face à la lenteur de la reprise. Ce manque de fermeté serait néanmoins crédité d'une ascension des taux d'intérêt à long terme, qui contraindrait les banques centrales à relever également les taux d'intérêt à court terme pour soutenir les taux de change de leurs monnaies

respectives. Ce renchérissement de l'argent déprimerait de nouveau la confiance du secteur privé.

- A cette perception d'un climat économique déprimé s'opposent toutefois des conditions économiques générales très favorables à une croissance soutenue en Europe:

- Les taux d'inflation sont historiquement bas et convergent entre les Etats membres; en fait, onze pays de l'Union respectent actuellement déjà les critères de convergence en matière d'inflation.

- Les récents indicateurs concluent à la modération dans les négociations salariales actuelles.

- Après une détérioration sévère et prolongée au cours des années 70 et du début des années 80, la rentabilité des capitaux investis est revenue à un niveau similaire à celui ayant prévalu au cours des années 60*.

* Par rapport à un indice de 100 pour la période 1961-73, la rentabilité des investissements atteint un indice de 96 en 1995. Source: Rapport d'activité économique communautaire pour 1996.

- L'économie mondiale continue de progresser à une cadence saine grâce à une croissance élevée et soutenue des nouvelles économies dynamiques de l'Asie du Sud-Est, grâce à la reprise de l'activité dans les pays de l'Europe centrale et orientale et grâce également à la libéralisation accrue des échanges mondiaux, suite à la mise en pratique des accords de l'"Uruguay Round" du GATT.

- Les taux d'intérêt à long terme dans l'Union ont considérablement décrû, au courant de 1995 dans le sillage des rendements américains à long terme et pourront exercer un important stimulus sur l'activité économique en 1996.

- Les marchés de change se sont graduellement apaisés, le dollar s'est affermi contre le deutschmark, la lire italienne et la couronne suédoise ont de même profité d'une meilleure crédibilité de la politique budgétaire de leurs pays respectifs.

- Subsistent, dès lors, trois risques majeurs d'après les experts de la Commission:

- Une reconstitution des stocks au courant du troisième trimestre 1995 laisse présager qu'une partie de la demande du début 1996 sera neutralisée par une réduction des stocks existants.

- L'absence d'un rebondissement de la confiance des consommateurs, face au niveau invariablement élevé du chômage, aurait également des effets négatifs à plus long terme sur les investissements.

- La méfiance des boursiers vis-à-vis de certains Gouvernements persiste, face à la pression sociale en France, au dérapage fiscal allemand ou à l'incertitude politique en Italie.

- Reste donc aux Gouvernements de rendre la confiance aux agents économiques par:

- des mesures crédibles de consolidation budgétaire;

- des réformes structurelles complémentaires favorables, relatives notamment:

- à la revalorisation du capital humain et à la réduction du chômage;

- à la libre circulation des biens et services et à la concurrence;

- au transfert de technologies, à la recherche-développement et à l'innovation.

Cette action des Gouvernements doit être appuyée par une politique salariale des partenaires sociaux, qui évolue en accord avec la rentabilité du capital investi et sous condition qu'elle vise une croissance soutenue des investissements en vue d'atteindre les objectifs fixés en matière d'emploi.

- Sur la base de ces hypothèses, les dernières prévisions de la Commission sur la croissance annuelle pour 1996 tablent sur 2,2% (contre encore 2,6% en automne dernier). Ces prévisions tiennent compte d'une anticipation de croissance zéro au cours du quatrième trimestre de 1995 (par comparaison au même trimestre de l'année précédente). Dans une modélisation plus pessimiste, qui anticipe, de plus, une croissance zéro pour le premier trimestre 1996, le PIB communautaire ne devrait croître que de plus de 1,5% en moyenne annuelle sur 1996.

2. LA SITUATION DE L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE

21. Au niveau macro-économique national

- Le Luxembourg suit l'évolution conjoncturelle européenne mais - en termes de taux de croissance - à un échelon supérieur. Dans la rétrospective à long terme et sur la base des séries révisées des taux de croissance réels du PIB, on constate une réduction du rythme de croissance moyen annuel, qui est passé de 6,5%, en version nationale, entre 1985 et 1994, à 4% en 1994, puis à 3,8%, en 1995.

Malgré un résultat globalement satisfaisant dans le contexte international décrit précédemment, l'évolution par branche est plus nuancée et révèle certains particularismes de l'économie luxembourgeoise.

- Après 5 années de recul global, la valeur ajoutée dans l'agriculture s'apprécie de 7%.
- Avec une augmentation de la valeur ajoutée de 3,6%*, l'année 1995 reste, pour l'industrie prise globalement, une bonne année, même si la production a stagné (+0,1%) par rapport à l'exceptionnelle année 1994 (+5,9%). Ce constat général contraste toute fois avec celui d'une dégradation simultanée de l'évolution conjoncturelle dans la sidérurgie, où la valeur ajoutée a diminué d'environ 3%.
- La valeur ajoutée réalisée dans la construction évolue de 3,6% (contre 5,6% en 1994). Cette dernière ne connaît d'ailleurs plus les taux de progression élevés d'il y a encore 5 ou 10 ans, alors que s'amplifie en revanche la concurrence des entreprises non résidentes qui ont augmenté leur part dans le chiffre d'affaires total de 5% en 1985 à 14,3% aujourd'hui**.
- Le recul de plus d'un point (jusqu'à 4,2%) du taux de croissance de la valeur ajoutée des services marchands - qui représentent près des deux tiers du PIB version nationale - est pour beaucoup responsable du ralentissement général de la croissance en 1995:

* Estimation provisoire tenant compte d'une croissance de la production industrielle totale de 2,6% sur 10 mois.

** Les enquêtes conjoncturelles, qui ne reflètent cependant que le sentiment des entrepreneurs luxembourgeois sous pression concurrentielle accrue, ne traduisent pas la situation effective de l'ensemble de la branche.

- Surtout le commerce (+ 1,5%) a souffert de la relative faiblesse de la consommation privée sur le territoire national. En progression moyenne annuelle, cette dernière est inférieure de 1% à celle de la consommation à l'étranger des ménages résidents sur toute la période 1985 à 1994*.

- La valeur ajoutée brute des institutions de crédit et d'assurance a progressé plus faiblement en 1995 (+4%) qu'au cours des cinq dernières années à compter de 1990 (+9% en moyenne annuelle). Le secteur financier semble donc atteindre un certain palier dans son potentiel de développement, alors que le secteur ensemble avec ses salariés génère environ un tiers des recettes du budget de l'Etat.

- Le "centre de croissance" s'est déplacé vers la rubrique "autres services marchands" (5,4% de croissance en 1995) qui regroupe des activités très hétéroclites**.

Vu l'importance croissante de ces activités aux potentialités de développement futur très diverses, le CES salue les efforts du STATEC pour détailler l'analyse statistique et pour procéder à des regroupements intermédiaires plus pertinents.

- En raison de la montée du chômage et d'une plus faible progression de l'emploi salarié résidant, la consommation privée (+2,4%) n'a pas atteint les progressions des années antérieures. La consommation collective des administrations publiques (+2,3%) et l'investissement des entreprises (+3,5%) ont, du moins, agi comme "facteurs de stabilisation de la croissance" (STATNEWS du 27.02.96). Certains investissements des entreprises ont été reportés à 1996 en raison des turbulences sur les marchés monétaires.

- Le rythme de croissance des exportations s'est décéléré sur les 9 premiers mois de 1995 (+5,7%) par rapport à 7,9% pour les 9 premiers mois de 1994. Le rythme de croissance des importations (+4,3% sur les neuf premiers mois) a ralenti davantage que celui des exportations, de sorte que le déficit commercial s'améliore légèrement (41,2 milliards de LUF en 1995 contre 41,6 en 1994).

Pour le commerce intra-UE, qui représente 90% du commerce extérieur total, l'année 1995 (chiffres provisoires portant sur 12 mois) s'est soldée par une nette amélioration du déficit, grâce à un léger recul des importations (- 0,7%) et une progression élevée des exportations (+ 5,2%).

- Le taux d'inflation continue de régresser en 1995 (1,9% contre 3,1% pour l'UE). Les produits d'origine étrangère (dont la pondération est de 60% dans le panier des biens recensés) ont largement contribué à cette bonne tenue de l'inflation. A relever toute fois que le taux pondéré des quatre principaux partenaires économiques du Luxembourg ne se situe qu'à 1,4% sur la même période. Le CES appelle donc au maintien de la vigilance du Gouvernement et des partenaires sociaux.

* Source: STATEC: Note de conjoncture 4/95, page 10

** Ce regroupement comprend la restauration et l'hôtellerie, les communications, les transports, les services fournis aux entreprises (conseils en gestion, conseils financiers, juridiques et techniques), certaines activités d'auxiliaires financiers, etc..

- Bien que le Luxembourg connaisse un faible niveau du taux de chômage de 3% en 1995, contre 10,7% pour l'ensemble de l'UE, on note cependant que le nombre de demandes d'emploi non-satisfaites a progressé, en moyenne annuelle, de 10,5%, ou 487 personnes, entre 1994 et 1995.

Parallèlement, l'emploi salarié intérieur a progressé de 2,9% sur la période considérée, cette progression profitant cependant essentiellement aux travailleurs frontaliers. Ce prétendu paradoxe s'explique, entre autres, par une inadéquation structurelle croissante de la demande d'emploi intérieure à l'offre.

Le CES salue les récents essais du STATEC* pour retracer une image plus juste du phénomène chômage et l'encourage de persévérer dans cette voie. Ces travaux pour

d'ailleurs contribuer au bilan de l'efficacité du catalogue des mesures que le Gouvernement a pris sur la base de l'avis du Comité de Coordination Tripartite du 3 mai 1995.

Le CES constate que ces mesures ne procèdent pas seulement à une extension du champ d'application des diverses aides au maintien de l'emploi ou au réemploi, mais s'efforcent également de responsabiliser les bénéficiaires (prévue par les instances compétentes) et s'attaquent aussi aux problèmes structurels de l'emploi (chômage partiel de nature structurelle et formation insuffisante). Dans ce contexte, le CES rappelle que la réforme projetée doit éviter toute forme de distorsion de concurrence. Au-delà, le CES estime nécessaire de promouvoir également l'esprit d'initiative, notamment auprès des jeunes et de procéder à une simplification des formalités administratives dans l'attribution des droits d'établissement tout en respectant les qualifications et formations requises.

- La révision à la baisse des perspectives de croissance communautaire pour 1996 ne sera pas sans effet sur le Luxembourg. Le STATEC prévoit ainsi une croissance de 2,7%, alors que les prévisions antérieures tablaient encore sur 3,5%.

* Source: Note de conjoncture 1/1995, chapitre D "Aides publiques à l'emploi et chômage".

22. Au niveau des principaux secteurs économiques

221. L'agriculture - viticulture

2211. L'agriculture

- Le revenu total de l'agriculture luxembourgeoise a augmenté en 1995 par rapport à 1994 de l'ordre de 6,8%. Cette hausse du revenu résulte principalement d'un volume de production plus élevé, puisque les prix à la production ont continué à baisser, avec pour certains produits, même des baisses de prix très substantielles.

La situation de revenu reste extrêmement difficile: le revenu agricole par UTH*, malgré les compensations de prix, ne représentait, en 1994, que 48% du salaire brut moyen, alors qu'en 1985, il représentait encore 67%. D'après les données d'EUROSTAT, les termes de l'échange réels de l'agriculture sont passés pour l'agriculture luxembourgeoise de 100 en 1990 à 79,7 en 1995. Face à la politique poursuivie au niveau de l'UE, l'on ne peut guère s'attendre à une amélioration de cette situation.

* UTH: Unité de travail homme

- **Au niveau international**, les accords du GATT, mis en oeuvre dans le secteur agricole en juillet 1995, commencent à sortir leurs effets dans le sens d'une réduction, de façon générale, des exportations de l'UE. Les orientations futures de la politique agricole donnent lieu aux plus vives inquiétudes dans les milieux agricoles. La multiplication des accords de libre-échange, que ce soit avec les pays du MERCOSUR ou du bassin méditerranéen, et surtout l'élargissement projeté de l'UE aux pays de l'Europe centrale et orientale, risquent d'avoir des effets graves pour l'agriculture dans nos régions, dans la mesure où, d'après les perspectives tracées par la Commission même, l'élargissement de l'Union impliquera des baisses substantielles des prix à la production et des réductions supplémentaires de production .

- L'agriculture européenne exprime ses plus grandes réserves par rapport à une telle politique. En effet, il est un fait que dans la plupart des régions européennes, l'agriculture traditionnelle, vu ses spécificités naturelles et historiques ainsi que ses fonctions sociologiques et écologiques, ne peut pas survivre dans une économie mondialisée, régie par la seule politique du libre échange.

Comme le CES l'a déjà souligné dans ses avis précédents, le maintien du potentiel de production et le renforcement de la position de l'agriculture européenne sur les marchés mondiaux devraient compter parmi les objectifs prioritaires de la politique agricole commune.

- **Au niveau de la politique agricole nationale**, un certain nombre de mesures s'imposent afin de maintenir un secteur agricole viable et compétitif.

- Au cours des deux dernières décennies, le nombre d'exploitations agricoles a été réduit de moitié. L'agriculture luxembourgeoise compte aujourd'hui encore quelque 2000 exploitations à temps plein et, vu la pyramide d'âge de la population agricole ainsi que la situation de revenu, il est à prévoir que ce chiffre continue à diminuer.

Or, le CES estime qu'il est de l'obligation des pouvoirs publics de veiller au maintien d'une agriculture capable de remplir les fonctions multiples qu'elle assume actuellement dans les domaines économique, social et écologique. Il est un fait que l'agriculture procure, ensemble avec les secteurs en amont et en aval, aujourd'hui des milliers d'emplois, qu'elle réalise un input considérable dans l'économie nationale et qu'elle joue un rôle irremplaçable dans le maintien de l'équilibre écologique et celui du paysage varié qui constitue une des richesses touristiques du pays.

- Etant donné la situation de l'agriculture luxembourgeoise et sa spécificité - elle se caractérise par une structure diversifiée, une densité de bétail faible et une production plutôt extensive en comparaison avec l'agriculture dans les pays limitrophes - il s'impose de prendre des mesures pour assurer le maintien d'un nombre suffisant d'exploitations familiales à temps plein.

Dans ce sens, un renforcement de la politique structurelle, axée sur le développement dynamique des exploitations agricoles et sur l'installation des jeunes agriculteurs, est

indispensable. De même, la reconnaissance du rôle irremplaçable de l'agriculture dans le maintien de l'environnement et de l'espace naturel doit être renforcée, d'autant plus qu'il s'avère sur la base des expériences acquises que le maintien d'un environnement sain et varié ne peut être assuré que par une utilisation agricole des terres. De l'avis du CES, il conviendrait, dès lors, de rémunérer de façon adéquate ces services rendus par l'agriculture dans l'intérêt général.

- En matière de création de réserves naturelles ou de zones de protection, l'agriculture considère indispensables, d'une part, l'élaboration d'un concept global en cette matière, d'autre part, une participation active des agriculteurs et propriétaires fonciers concernés à la mise en oeuvre de ces projets. Par ailleurs, eu égard aux conséquences économiques et sociales que peuvent engendrer de telles mesures, le principe d'une indemnisation adéquate devrait généralement être reconnu.
- Afin d'offrir de nouvelles perspectives à l'agriculture, il importe de mettre sur pied de nouveaux créneaux tant au niveau de la production que de la valorisation des produits agricoles. Un soutien renforcé devrait revenir non seulement aux entreprises de transformation, mais surtout aussi à la recherche-développement dans le domaine agricole.
- Il est un fait que le secteur agro-alimentaire national se trouve confronté à une concurrence de plus en plus grande au niveau international. Afin de consolider, voire de renforcer la position des produits agro-alimentaires luxembourgeois sur les marchés nationaux et internationaux, il est indispensable de poursuivre, avec un soutien accru des pouvoirs politiques, une politique axée sur la qualité des produits et s'inscrivant dans un concept général et global à élaborer, assurant aux consommateurs les garanties requises.
- Le CES demande également aux responsables politiques nationaux d'oeuvrer dans le sens d'une stricte interdiction des hormones de croissance dans l'UE. Il insiste pour que l'UE maintienne une position ferme face aux revendications américaines en cette matière. En tout état de cause, des règles appropriées en matière d'étiquetage seraient à prévoir. Il en est de même pour les produits alimentaires issus du génie génétique.

2212. La viticulture

- Le plan international

La réforme du marché viti-vinicole commun proposée par la Commission de l'UE s'est engagée dans une voie qui va à l'encontre des intérêts indigènes. Elle prévoit:

- la réduction du nombre des zones viticoles;
- la restriction de l'augmentation du titre alcoométrique;
- la restriction des techniques d'augmentation (enrichissement) traditionnelles, sans prendre en compte les différences des conditions géographiques et climatiques des régions de production;

- des quotas de production inadaptés qui ne prennent pas en considération les différences entre les produits, un plafonnement trop bas des rendements, etc.

La Commission européenne porte une appréciation trop négative sur l'avenir du marché viti-vinicole, oublie de prendre en compte les distorsions de concurrence en terme de coûts de production, ainsi que les disparités monétaires et les accords du GATT et ses conséquences sur les marchés communautaires.

Au regard de l'écoulement des produits viti-vinicoles nationaux sur certains marchés de l'UE, il y a lieu de noter que le niveau des taux d'accises en vigueur dans certains Etats membres peut gêner le développement des ventes, notamment au regard des produits concurrents.

Le Comité Economique et Social de l'UE a jugé inacceptable les propositions qui ont été faites et il a invité la Commission à revoir radicalement sa proposition (22.02.95).

Le fait que cette réforme n'avance pas, n'atténue en rien les craintes du secteur. Cette réforme doit, dans le sens de la subsidiarité, renforcer la responsabilité des régions viticoles d'Europe vis-à-vis de la politique de qualité et de marché.

- Le plan national

Malgré une récolte en-dessous de la moyenne en 1995, le marché reste sous pression. Les causes sont les stocks importants et les importations qui ne régressent guère, importations qui ne sont pas toutes reprises dans les statistiques à cause des franchises.

Les stocks toujours en hausse gardent un impact négatif sur les prix de vente sur un marché saturé.

Selon le STATEC, la vente de vin par tête connaîtrait une régression générale qui touche surtout la consommation de vins indigènes.

Les importations de vins se tiennent à un niveau très important; les exportations sont en baisse. La Belgique reste le pays, importateur de vins luxembourgeois, de loin le plus important avec 45.124 hl, dont 31.115 hl de vin de qualité.

La promotion nationale et internationale de nos produits viticoles reste à développer par le biais d'une stratégie globale de marketing basée sur une étude de marché sérieuse. En plus, il s'agit de sensibiliser le secteur HORECA et la grande distribution en vue de participer à la promotion des vins indigènes et de les inciter à pratiquer des prix compétitifs. De même, il y a lieu de réviser la législation sur les rendements des vignobles en y prévoyant, pour toutes les catégories de vins, les mêmes contraintes de production et d'écoulement.

Le remembrement viticole doit être poursuivi, car il stimule la reprise d'exploitations par de jeunes viticulteurs, dont l'installation est à promouvoir par des programmes régionaux soutenus par l'UE.

Il est à regretter que la construction d'un centre national de lavage pour bouteilles dans l'Est du pays n'ait toujours pas été entamée.

222. L'industrie

Suite au refroidissement du climat économique international, la croissance de la production industrielle luxembourgeoise a globalement stagné en 1995 (+0,1%).

Sur la base des données mensuelles et sectorielles disponibles, l'on doit constater que le quatrième trimestre de 1995 a été le plus difficile et qu'il a, dès lors, affecté négativement les résultats de l'ensemble de l'année.

Une analyse plus fine de l'indicateur de la production industrielle montre cependant que l'évolution a été sensiblement différente d'un secteur à l'autre. L'évolution globalement positive dans la plupart des secteurs autres que la sidérurgie contraste avec celle négative dans l'industrie du fer.

2221. L'industrie (hors sidérurgie)

L'évolution positive de la production industrielle dans la plupart des secteurs autres que la sidérurgie s'explique par une demande extérieure plus soutenue, surtout au cours du premier semestre de 1995. La situation est cependant fort divergente d'un secteur à l'autre. Alors que l'évolution a été positive dans les secteurs de la transformation des matières plastiques (y compris le caoutchouc), des métaux et de la fabrication d'équipements électriques et électroniques, elle a été négative dans plusieurs entreprises de l'industrie du bois, du textile, des boissons et du tabac, etc.

Parallèlement à l'évolution de la production, les prix des produits ont pu être légèrement adaptés en 1995. Ces adaptations ont été plus prononcées pour les marchés hors UE que pour les marchés de l'UE ou encore le marché national.

Toutefois, il faut noter dans ce contexte que les dévaluations de certaines devises ont affaibli la compétitivité des entreprises des pays à monnaie forte comme l'Allemagne ou encore les pays du Benelux. Par ailleurs, la concurrence, au niveau des prix, de la part des pays de l'Europe de l'Est se fait de plus en plus sentir et risque d'accélérer la délocalisation de certaines parties d'activités industrielles.

Sur la base à la fois des implantations nouvelles et des investissements d'extension de la part de certaines entreprises existantes, l'emploi dans l'industrie (hors sidérurgie) a pu être maintenu au niveau de 1994. N'empêche que certains secteurs ou certaines entreprises, se situant dans des phases de restructuration compétitive, ont ajusté leurs effectifs à leurs nouvelles structures de production et de coût (exemples: diverses entreprises de l'industrie du textile, de la transformation des métaux, de la transformation du bois et de la transformation des matières plastiques). Par ailleurs, le CES constate qu'aucune

nouvelle entreprise industrielle étrangère d'une certaine importance n'a décidé de s'implanter au Luxembourg en 1995.

Aussi le CES est-il d'avis que la continuation des efforts en matière de politique de développement et de diversification industriels est absolument nécessaire, ceci dans le contexte des efforts visant la réduction du chômage et l'amélioration de la structure de l'économie luxembourgeoise. Dans ce même contexte, il y a lieu de signaler que les rigidités observées en ce qui concerne les autorisations d'exploitation (à savoir la procédure commodo-incommodo) se répercutent négativement sur le Luxembourg en tant que site d'implantations industrielles et mettent en question de nouveaux investissements. Le CES y reviendra dans le chapitre II sous 321 "Les autorisations d'exploitation (commodo-incommodo)" du présent avis.

2222. La sidérurgie

- Principale branche de l'industrie luxembourgeoise, la sidérurgie a connu une année très contrastée en 1995, caractérisée par ailleurs par la poursuite de la réalisation du plan d'investissement pluriannuel de 20 milliards de LUF visant à remplacer la filière fonte traditionnelle par trois aciéries électriques modernes, dont deux alimentent des coulées continues de la dernière génération.

Cette restructuration a heureusement pu être financée, en partie, grâce au potentiel international, contrôlé par le groupe ARBED. Dans ce contexte, les résultats favorables annoncés par le groupe ARBED au niveau mondial constituent un atout indéniable dans le processus de restructuration des sites luxembourgeois.

- Si, compte tenu des difficultés inhérentes au changement de technologie et à la marche parallèle à double filière, le premier semestre a encore été acceptable, le recul de la demande et surtout la chute brutale des prix de vente des produits longs ont provoqué une grave détérioration de la situation. Les causes externes de cette crise sont les suivantes:

- la persistance de surcapacités importantes en Europe, après l'échec, en 1994, du plan de restructuration européen;
- l'émergence de nouveaux concurrents dans les pays de l'Est, qui ont doublé leurs exportations vers l'UE dans un espace de quatre ans;
- des dévaluations compétitives qui ont conféré des avantages à certains grands pays producteurs de produits longs (dévaluations de 23 à 32% entre mi-1992 et fin 1995 en Angleterre, Espagne et Italie);
- l'utilisation abusive des procédures de règlement collectif aboutissant dans un nombre important de cas à des assainissements au détriment des sociétés plus performantes.

Dans ces conditions, l'industrie sidérurgique luxembourgeoise a développé un nouveau plan d'entreprise du secteur des produits longs, destiné à accélérer la mise en place d'usines sidérurgiques compactes, avec pour objectif d'assurer l'avenir.

- L'ampleur du problème posé est considérable, puisque la sidérurgie a proposé de réduire l'emploi de la branche de 6.700 personnes aujourd'hui à 4.000 personnes à la fin de l'année 1998, ce qui représenterait une diminution supplémentaire de 1.500 personnes par rapport au nombre de 5.500 prévu jusqu'à cette date.

Dans ces conditions, la tripartite sidérurgie a pris trois initiatives:

- Elle a demandé aux partenaires sociaux d'étudier dans le détail le plan de réorganisation proposé et surtout ses conséquences sur l'emploi. Même si les études sur le terrain ne sont pas encore achevées, il est, d'ores et déjà, établi que l'industrie sidérurgique sera confrontée à un grave problème de sureffectifs.

- Elle a étudié la situation conjoncturelle préoccupante du secteur qui nécessite des actions énergiques d'adaptation de la production et des prix de revient. L'arrêt pendant tout le mois de février de l'aciérie électrique d'ARES illustre la gravité du problème.

- Le Gouvernement, tout en indiquant qu'il était disposé à accompagner la recherche de solutions au problème social, a décidé de placer son intervention dans le cadre de la législation de droit commun. La Tripartite exclut le recours à des licenciements qui aggraveraient encore la situation du chômage et se prononce en conséquence pour des alternatives économiquement plus favorables.

- S'il est aujourd'hui prématuré de se prononcer sur l'issue des discussions, on peut d'ores et déjà entrevoir certaines voies et moyens susceptibles de contribuer à la solution du problème. Ceux-ci incluent la poursuite des modèles en cours, à l'instar de la préretraite, des alternatives au chômage partiel, des programmes de formation du personnel en vue d'une valorisation des ressources humaines, la sortie activée, notamment par le placement du personnel en surnombre vers d'autres emplois dans un contexte de création d'emplois de l'économie luxembourgeoise et notamment dans l'industrie ou encore la valorisation des terrains industriels devenus disponibles par le changement de filière, qui peuvent être utilisés pour d'autres activités économiques.

Compte tenu du grand nombre de personnes concernées et du coût social important de la restructuration, le CES partage l'approche choisie de chercher des solutions dans le cadre du modèle luxembourgeois.

Voilà pourquoi, le CES demande à toutes les parties concernées d'accélérer la recherche de solutions efficaces, tout report risquant de raviver l'incertitude auprès des travailleurs concernés.

223. L'artisanat et les entreprises de construction

2231. La situation conjoncturelle dans l'artisanat et le secteur de la construction

- Les différentes branches de l'artisanat continuent à ressentir les effets d'un renforcement de la concurrence, phénomène qui s'est accéléré par l'achèvement du Marché intérieur.

La branche de l'automobile et de la mécanique a été confrontée à une situation difficile. Pour l'ensemble de la branche, le climat des affaires* s'est situé à 81 points. Ceci a entraîné une attitude plus prudente des chefs d'entreprise, ce qui s'est soldé par une légère diminution de l'emploi (- 1,7%). La sous-branche de l'automobile continue sa régression engagée depuis 1992, période à laquelle le nombre des nouvelles immatriculations de voitures et de véhicules a commencé à diminuer. En 1995, 31.319 voitures seulement ont été immatriculées contre encore 32.271 en 1994, ce qui correspond à une réduction de 3%. La sous-branche des ateliers mécaniques souffre de la pression sur les prix industriels et du renforcement de la sous-traitance vers les pays de l'Europe de l'Est, notamment.

* L'indicateur du climat des affaires est l'indicateur conjoncturel synthétique qui indique combien d'entreprises d'une branche se trouvent dans une situation économique bonne ou satisfaisante. Cet indice du climat des affaires est calculé sur la base du pourcentage pondéré des réponses bonnes ou satisfaisantes à la question:

" Comment évaluez-vous la situation économique de votre entreprise tant pour la situation actuelle que future?"

Ainsi, un indicateur du climat des affaires de 75 veut dire que sur 100 entreprises, 75 se trouvent dans une situation bonne ou satisfaisante. La valeur de 75 est considérée comme critique, car, dans ce cas, chaque quatrième entreprise déclare se trouver dans une mauvaise situation économique.

En ce qui concerne les métiers de l'alimentation, le climat des affaires a été légèrement en baisse en 1995 pour se situer à 83 points en fin d'année. Cette branche ressent particulièrement la concurrence des grandes surfaces. Néanmoins, le nombre de personnes occupées dans le secteur a pu être augmenté de 2,7%.

La situation de la branche mode, santé et hygiène a stagné en 1995 par rapport à 1994. Après plusieurs années de croissance de l'emploi, 1995 s'est soldé par un léger recul du nombre des personnes occupées (- 2,2%). La sous-branche de la mode continue à ressentir les effets d'un renforcement de la concurrence étrangère dans la Grande Région.

- En ce qui concerne le secteur de la construction, le STATEC a constaté un recul de la production (- 3,3%). Les résultats indiquent que cette baisse s'explique avant tout par le sous-secteur "bâtiment" dont l'activité en volume a reculé de - 6,7%, le génie civil accusant une quasi-stagnation (+ 0,2%). Cependant, le chiffre d'affaires aurait progressé de 9,6% lors de la même période. Après deux années de faible évolution de l'indice des prix de la construction de respectivement 1,4% en 1993 et 1,2% en 1994, l'évolution a été de 1,8% en 1995 se situant légèrement au-dessus de l'évolution des prix à la consommation. Les prix sur les marchés publics ont cependant continué leur régression.

Quant à la demande, le STATEC relève, au niveau des autorisations de bâtir, une diminution du nombre de bâtiments (-11,7), un nombre de logements en recul de -2,5%, mais une progression de +21,4% du volume bâti, ce chiffre ayant cependant été gonflé par un projet exceptionnel autorisé en début d'année.

Tout au long de 1995, l'emploi a augmenté de 1,5% dans la construction. Tandis que la durée d'activité assurée avait connu une légère progression en début d'année, l'enquête de conjoncture du mois de novembre a relevé une durée d'activité assurée de seulement 3,7 mois contre encore 3,9 en novembre 1994.

2232. Les problèmes spécifiques du secteur de la construction

Le CES tient à rappeler que la situation des entraves dans les pays limitrophes n'a pas encore pu être résolue, ce qui freine tout effort d'exportation des entreprises de construction luxembourgeoises. Toutefois, certaines améliorations ont pu être enregistrées et le CES invite le Gouvernement à continuer ses efforts dans la voie engagée.

Dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1995, le CES avait soulevé certaines difficultés de dysfonctionnement du régime des marchés publics. Entre temps un groupe d'experts du Centre de Recherche des Technologies de l'Information pour le Bâtiment (CRTI-B) a été chargé d'étudier la situation et de formuler des voies de correction du régime. Le CES invite le Gouvernement à suivre de près ces réflexions.

224. Le commerce

2241. La situation conjoncturelle

- Le commerce se trouve confronté à une des récessions les plus longues de son histoire récente, le redémarrage de la consommation attendu en 1995 faisant long feu. Une véritable apathie de la demande du consommateur, illustrée par les plus récents indicateurs du Statec, s'installe. Force est de constater qu'en proportion du PIB, la consommation privée luxembourgeoise diminue.

On sait que le ralentissement de la croissance de la consommation privée touche quasiment tous les secteurs, et que ce phénomène n'est pas purement luxembourgeois. Il s'étend à la plus grande partie de l'UE. Il est néanmoins difficilement explicable pourquoi le commerce luxembourgeois accuse parmi tous les pays de l'Europe une des plus fortes régressions des volumes vendus. Le volume des ventes du commerce de détail, au terme du premier semestre 1995, a même rejoint celui enregistré en 1990.

L'accroissement de la population du Grand-Duché aurait dû avoir des conséquences bénéfiques sur le commerce tout comme le fait que notre population a bénéficié, au cours des dernières années, d'une augmentation de son pouvoir d'achat contrairement à ses voisins, où le pouvoir d'achat a stagné ou même régressé.

Il apparaît que la consommation courante et notamment dans les branches du "non-food" a atteint un certain degré de saturation. Aussi le changement dans le comportement du

consommateur constaté et relevé en 1994 se confirme-t-il: l'affectation d'une plus grande part des budgets des ménages aux secteurs du bien-être, des loisirs et des voyages, ainsi que de nouvelles habitudes de consommation dans le domaine alimentaire.

- Deux phénomènes demeurent en revanche alarmants:

- Un manque de confiance du consommateur déclenché par des signaux négatifs, tels que l'accroissement du chômage, une croissance économique incertaine, les conflits sociaux, etc.; ces faits sont à l'origine de l'accroissement du taux d'épargne des ménages. Il faut espérer que la baisse de la rémunération de l'épargne et du coût du crédit contribueront à la reprise de la consommation, en général, et des biens durables, en particulier.

- Une concurrence internationale - surtout dans la Grande Région - qui devient de plus en plus forte et agressive. De puissants groupes multinationaux continuent à aspirer le pouvoir d'achat luxembourgeois vers leurs magasins et centres commerciaux établis dans les zones frontalières de nos pays limitrophes. Au renforcement des capacités nationales s'ajoute ainsi une extension et une amélioration des capacités à nos frontières.

A remarquer, en outre, que le Luxembourg n'échappe pas aux importantes restructurations de la distribution. Ces changements incluent la concentration, la réduction du nombre de grossistes traditionnels, le développement du "hard discount", une tendance à la diversification, la signature d'accords de franchise. Ces changements, en majeure partie accueillis favorablement par le consommateur, fragilisent cependant les commerces qui n'ont pas su s'adapter.

2242. Les défis à relever

Le CES félicite le Gouvernement de l'adoption du plan d'action en faveur du secteur des classes moyennes afin de consolider l'emploi et de renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises.

La réalisation du plan d'action PME est d'autant plus urgente que la compétitivité du commerce luxembourgeois se dégradera encore davantage dès que certaines nouvelles lois annoncées dans différents pays limitrophes seront adoptées.

En France, le plan Juppé prévoit certaines mesures visant à dynamiser le petit commerce, ce qui pourrait augmenter l'attrait des villes de la Grande Région.

En Allemagne, l'élargissement des heures d'ouverture aux samedis après-midi et en soirée peut renforcer l'attrait des villes-frontières allemandes (Bitbourg, Trèves, Sarrebruck ...).

Faire du Luxembourg la capitale commerciale de la Grande R&eau>

Transfer interrupted!

te;fis du secteur. Toutefois au vu des récentes évolutions, ce défi ne sera pas maîtrisable sans difficultés.

Dans le contexte du plan d'action PME gouvernemental, une attention toute particulière devrait revenir aux petits commerces spécialisés et de proximité des centres-villes, littéralement asphyxiés par le développement de la grande distribution en périphérie. La réforme de la loi sur le droit d'établissement devient incontournable et prioritaire.

Le CES est d'avis que certains problèmes plus apparents, tels que la loi sur le droit d'établissement, le manque chronique de parkings dans les centres-villes où les loyers élevés, cachent très souvent d'autres déficiences plus latentes et plus complexes, mais non moins dangereuses ou gênantes.

Aussi le CES propose-t-il au Gouvernement de faire réaliser une étude servant à mesurer tant la capacité de concurrence du secteur du commerce luxembourgeois vis-à-vis de celui de la Grande Région, que l'équilibre entre le commerce de ville et la grande distribution en périphérie des villes. Cette étude sectorielle serait à réaliser par un établissement spécialisé, en étroite collaboration avec les chambres et fédérations professionnelles concernées.

225. Les transports

2251. Les transports routiers

Bien que les volumes à transporter ne cessent de croître, le secteur des transports de marchandises souffre d'une réelle dégringolade des prix sur le marché des transports en Europe. Alors que les coûts directs et indirects augmentent, les prix payés par les clients ont diminué de 20% depuis la déréglementation du marché en 1993.

2252. Les chemins de fer

- **Les transports de marchandises** par chemin de fer ont régressé de 13,7% durant l'exercice 1995. Le phénomène s'explique largement par le recul de la production d'acier, ainsi que par la restructuration de l'industrie lourde et l'utilisation de méthodes de production alternatives. Un autre pilier de l'activité des CFL, à savoir le trafic de transit, a été également en perte de vitesse. Le recul peut être attribué, d'une part, aux mouvements de grève en France et, d'autre part, à une concurrence de plus en plus agressive sur le marché des transports.

Les nouvelles mesures de libéralisation dans le domaine des chemins de fer, préconisées par la Commission de l'UE, risquent d'aggraver cette situation et pourraient déboucher sur une guerre des prix.

Les chemins de fer travaillent déjà avec des marges bénéficiaires très basses, voire nulles et toute autre diminution de leurs recettes rendrait plus difficile encore le financement de leurs nouveaux investissements, toutes choses étant égales par ailleurs. Le CES estime que toute nouvelle mesure de libéralisation doit s'accompagner d'un ensemble de dispositions, notamment la définition de normes et de réglementations concernant la sécurité au niveau européen, ainsi qu'une harmonisation des conditions de concurrence entre les différents modes de transport.

Dans un nouveau contexte communautaire, les CFL, tout en recherchant des partenariats, doivent faire des efforts en matière d'acquisition de marchés de transport nouveaux et diversifier et intensifier les activités ferroviaires classiques.

- **Sur le plan des transports voyageurs**, les bons résultats de 1994 sont confirmés et le nombre des fréquentations globales a encore progressé. Cette évolution témoigne du regain d'attrait qu'exerce une offre bien étoffée et la généralisation de l'horaire cadencé sur tout le réseau.

Dans ce contexte, le CES voudrait rappeler ses observations faites en 1995 concernant le projet Luxtraffic. Afin de garantir une mobilité durable tout en respectant le facteur environnement dans le sens d'une amélioration, une décision politique en ce qui concerne le tracé définitif et la mise en oeuvre du système "Bahnhybrid" s'impose dans les meilleurs délais.

226. Le tourisme

En 1995, les activités touristiques ont stagné par rapport à l'année précédente. D'après les statistiques récentes du STATEC concernant l'hébergement, le nombre d'arrivées dans les hôtels, auberges et pensions n'a presque pas varié (+0,6%), tandis que les arrivées sur les campings ont considérablement augmenté (+6,8%). En ce qui concerne l'évolution des nuitées en général, on peut constater un léger recul par rapport à 1994 (-1,1%).

Les manifestations culturelles organisées dans le cadre de "Luxembourg, Ville Européenne de la Culture" n'ont pas amené au pays un nombre plus important de touristes à la recherche d'un hébergement. Toutefois, sans l'animation culturelle exceptionnelle, les statistiques de l'année 1995 seraient encore moins favorables.

La clientèle traditionnelle de l'industrie touristique luxembourgeoise passant leurs vacances dans le pays est en régression pour de multiples raisons (baisse du pouvoir d'achat liée au ralentissement de la conjoncture et taux de chômage élevés dans les pays voisins, offres concurrentielles émanant de destinations plus lointaines en Europe et ailleurs). Il doit être constaté que pour cette catégorie de touristes les séjours deviennent plus courts, les réservations sont faites souvent avec des préavis extrêmement courts, les exigences quant au confort et aux loisirs offerts deviennent de plus en plus grandes. A ce sujet, le CES est d'avis que des infrastructures permettant des activités "indoor" devraient être multipliées et celles qui existent déjà devraient être rendues plus attrayantes par rapport à l'offre étrangère.

Les visites touristiques d'un seul jour connaissent un succès grandissant et continuent à animer les restaurants et les magasins, sans pour autant assurer un taux d'occupation satisfaisant dans les hôtels, auberges et pensions.

Le tourisme d'affaires et de congrès, tout en se développant, ne compense pas les tendances régressives générales. En 1995, les aléas de l'évolution conjoncturelle se sont également répercutés défavorablement. Quant au tourisme culturel, les expériences de l'année passée ont démontré qu'il s'agit d'un terrain à part. Il ne suffit nullement de

proposer des programmes culturels intéressants, mais il faut aussi prévoir un "marketing" adéquat et présenter des offres attrayantes sur le plan touristique.

De nombreuses initiatives de promotion et d'incitation sont prises sans concertation au plan national, au niveau des communes, des associations et organisations touristiques et des prestataires de services avec la visée d'accroître, sinon de maintenir, l'impact sur la clientèle potentielle. Le succès rencontré n'est que partiel. Au lieu de disperser les efforts, il faudrait davantage d'actions communes, telles la mise en place de systèmes de réservation électronique et des campagnes de "marketing" et de promotion.

Aussi faudrait-il accroître les ressources disponibles pour la formation des différents agents intervenant dans les activités touristiques. Le développement du tourisme de congrès et du tourisme culturel exigera une stratégie bien ciblée.

Un autre problème est la distorsion de concurrence résultant du fait que les différents opérateurs dans le monde du tourisme ne sont pas soumis aux mêmes exigences et contraintes sur les plans administratif et autres.

227. Le secteur bancaire

2271. L'évolution conjoncturelle

- La stagnation des résultats, constatée en 1994 dans le secteur financier s'est prolongée en 1995. Cette stabilisation s'est toutefois opérée à un niveau assez élevé puisque l'exercice 1993 avait connu des résultats records avec des progressions augmentant d'une année à l'autre de 20%.

En gros, les résultats bruts de 1995 se situent légèrement en-dessous du niveau de 1993, avec toutefois des écarts notables selon les différents segments de l'activité bancaire. Ainsi, la marge sur intérêts, qui constitue le revenu de loin le plus important des 223 banques de la place, a encore augmenté sa part et représente dorénavant 65% des revenus.

- Malgré les prévisions plutôt pessimistes, les marchés ont évolué positivement en 1995. Ceci vaut en premier lieu pour les euromarchés où les émissions d'obligations ont connu un nouveau record. Le franc luxembourgeois a suivi le mouvement et a encore amélioré son propre record établi en 1994, les émissions en francs luxembourgeois atteignant 424 milliards. Ainsi, après avoir déjà augmenté sa part de marché sur le plan mondial de 0,9% en 1993 à 2,8% en 1994, notre monnaie nationale s'est hissée au 6e rang mondial en 1995 en totalisant 3,4% du volume des émissions. En fin d'exercice la valeur des obligations en francs luxembourgeois atteignait 1.388 milliards.

A noter toutefois qu'au cours du 2e semestre les émissions en francs luxembourgeois ont marqué un net ralentissement de sorte que pour l'année en cours les experts s'attendent à un volume sensiblement inférieur à celui de 1995.

- L'autre activité de pointe de la place financière que représente la gestion des fonds d'investissement, a connu une nouvelle progression en 1995, l'actif total des OPC ayant augmenté de 5,8% pour atteindre 10.561 milliards de LUF en fin d'année. En dépassant la

croissance moyenne de l'industrie des fonds en Europe - + 3,7% -, la place a bien défendu son 4e rang mondial et a même réussi à détrôner dans le compartiment des fonds obligataires le numéro 1 en Europe, à savoir la France. Cette évolution positive qui, au printemps 1995, avait succédé à une période de relative dépression, a encore marqué le début de 1996 avec une augmentation sensible des actifs nets en janvier.

- L'évolution globale plutôt hésitante des affaires trouve son reflet dans les comptes de banques. En 1995, la marge sur intérêts, qui représente à elle seule deux tiers des revenus des banques, était en légère baisse par rapport à 1994 (-1%), tandis que l'autre grande catégorie de revenu, à savoir les commissions touchées par les banques, était en faible progression (+2%). Avec 188,5 milliards de LUF, le résultat brut dépassait celui de l'année précédente de 2%, mais du fait de la progression des frais de personnel et de fonctionnement (+4%), le résultat net avant provisions pour risques est retombé au niveau de 1994 et se situe même à -16% par rapport à l'année 1993.

Malgré ce fléchissement de leurs résultats, les banques continueront d'assurer, à court terme, la part du lion des recettes fiscales de l'Etat. En effet, l'écart entre la performance réelle et le bénéfice net renseigné va encore en s'agrandissant du fait que les provisions pour risques sont en chute libre depuis deux ans (-77%). D'une part, les provisions constituées au cours des années passées finissent par se résorber, tandis que, d'autre part, les risques à provisionner s'estompent, notamment suite à la régression relative du volume des crédits. Ainsi, les bénéfices qui servent d'assiette pour le calcul de l'impôt se trouvent gonflés dans une mesure telle qu'ils reflètent une image du secteur bancaire de moins en moins conforme à la réalité.

2272. Les défis à court et à moyen terme

- Mis à part les déboires de certaines banques d'origine allemande avec les autorités fiscales de leur pays, déboires qui ont freiné sensiblement l'afflux de capital ces derniers temps, les opérateurs de la place financière ressentent l'effet d'une situation concurrentielle de plus en plus aiguë. La disparition progressive des niches de souveraineté, d'une part, et l'essor de nouveaux concurrents, d'autre part, contribuent à réduire l'attrait du centre financier pour la clientèle internationale.

Même si la stratégie consistant à doter la place d'une multitude d'attraits discrets au lieu de quelques avantages voyants a réussi jusqu'ici à amortir la tendance négative, les chiffres sont là pour prouver la tendance à la régression qu'il est impérieux d'arrêter, voire de retourner si l'on veut éviter des répercussions néfastes sur les finances publiques et sur le niveau de vie en général au Luxembourg.

- **A court terme**, les défis ont trait surtout à la fiscalité, aux coûts opérationnels et à l'environnement réglementaire de l'activité bancaire à Luxembourg.

- Depuis que certaines régions de l'UE jouissant d'une aide communautaire structurelle sous forme de régimes fiscaux spéciaux ont mis à profit leur statut d'exception pour se positionner comme centres financiers internationaux, la place de Luxembourg est en perte de vitesse. Comparée au poids de la fiscalité en vigueur sur des places concurrentes, la

pression fiscale des instituts de crédit à Luxembourg prend une envergure inquiétante avec plus de 40% de charge, voire 48% si l'on tient compte des impôts sur le capital. Même les concurrents de toujours, telles la Suisse et la City de Londres, connaissent des taux sensiblement inférieurs au nôtre, ce qui affaiblit la position de la place lorsque les grands groupes bancaires arrêtent leurs décisions stratégiques multinationales.

Une réduction de la charge fiscale globale, soit de façon horizontale, c.-à-d. à travers un abaissement des taux d'imposition et la suppression de certains types d'impôts, frappant notamment le capital, soit par des mesures ponctuelles visant à favoriser les activités nouvelles par exemple, contribuerait à consolider la place financière et à élargir la palette de ses services.

- Une majorité du CES est d'avis que l'autre facteur pesant de plus en plus dans la balance concurrentielle sont les coûts et notamment le coût salarial. Selon une récente étude du cabinet Hay, le secteur bancaire luxembourgeois, comparé à ses concurrents directs, figure en deuxième position pour ce qui est de la rémunération des employés couverts par la convention collective. Seule la Suisse connaît un niveau de salaires plus élevé en Europe. D'autre part, la quote-part des frais de personnel par rapport au revenu brut est en augmentation constante, passant de 15% en 1985 à 20% en 1990 et à 23,7% en 1995.

- Autre élément décisif de la compétitivité: le degré de professionnalisme. Grâce à une expérience de plus d'un quart de siècle dans le traitement des affaires bancaires à l'échelle internationale, les opérateurs de la place ont acquis un niveau d'expertise qui ne peut être égalé, voire dépassé par les concurrents qu'au prix d'une formation professionnelle tous azimuts.

Il s'agit, dès lors, de consolider et d'élargir le professionnalisme de la place grâce à une formation intensive et adaptée en permanence à l'évolution des techniques bancaires. Cette formation doit être assurée en étroite collaboration entre l'Etat et la communauté bancaire, chacun ayant son rôle bien défini à jouer en la matière.

- Finalement, il y a lieu de souligner l'importance que revêt la flexibilité et la capacité d'adaptation dont les instances gouvernementales et les autres institutions publiques ont toujours fait preuve lorsqu'il s'agit d'assurer un environnement réglementaire favorable au développement des activités bancaires. Cette flexibilité est et restera l'un des principaux atouts de la place, pourvu que les instances compétentes sachent éviter aussi, à l'avenir, les rigidités bureaucratiques et la surréglementation.

- **A moyen terme**, le grand défi pour la place réside certainement dans la réalisation de l'Union monétaire européenne et du passage à la monnaie unique dès 1999.

Cette étape décisive de l'intégration européenne ne pourra rester sans conséquences pour un centre bancaire international et européen dont une large partie des activités repose précisément sur la multitude de devises européennes, condamnée à disparaître avec la monnaie unique. D'ores et déjà, le secteur bancaire connaît non seulement le coût technique du passage à la monnaie unique - évalué à quelque 8 milliards de LUF - mais

encore les risques de réduction du volume des affaires, qui attendent le secteur dans presque tous les segments d'activité.

Tandis que les risques immédiats que court le centre bancaire du fait de la disparition, du moins partielle, de la multitude des devises européennes sont plutôt faciles à évaluer, les chances de gain le sont beaucoup moins. Mais, n'est-on pas en droit de s'attendre à ce que l'introduction d'une monnaie unique serve de ressort aux échanges intra-communautaires, conférant de la sorte un essor additionnel à l'activité économique? Or, comme chaque élan économique entraîne dans son sillage le secteur bancaire, il est fort à parier que ce dernier, tout en faisant, dans un premier temps, les frais de l'Union monétaire, saura en tirer parti à la longue, sous condition toutefois qu'il s'adapte à temps aux nouvelles données du jeu qui se fera dorénavant en euro.

Il s'avère, dès lors, essentiel que la communauté bancaire luxembourgeoise se mette, dès à présent, à la recherche de nouveaux créneaux et qu'elle soit accompagnée dans l'inévitable procès de profonde mutation par des autorités publiques conscientes de l'enjeu et prêtes à agir de façon rapide et efficace.

228. Les assurances

2281. L'évolution du secteur

- **En assurance-vie**, l'année 1995 a été marquée par une croissance accrue du volume des primes émises. Cette progression résulte, en bonne partie, de l'implantation à Luxembourg d'un nombre important de sociétés nouvelles. Celles-ci sont le plus souvent des filiales de grands groupes financiers établis dans d'autres Etats membres de l'UE. Ces sociétés travaillent presque exclusivement en libre prestation de services et commercialisent souvent leurs produits à travers des réseaux existants.

Les produits vendus en libre prestation de services à partir du Luxembourg sont finalement assez simples, à prime unique et à taux de rendement garanti. On constate toutefois que l'évolution du marché se dirige vers des produits plus élaborés, qui contiennent une garantie décès et tiennent compte des exigences fiscales nationales.

Dans ce contexte, les assureurs vie, membre de l'A.C.A., se sont dotés d'un Code de déontologie concernant les produits d'assurance-vie placement.

La forte croissance en termes de primes ne s'accompagne cependant pas d'une progression corrélative des résultats financiers du secteur. En effet, les opérations réalisées en libre prestation de services n'ont pas encore permis de dégager les résultats escomptés en raison du fait que des entreprises nouvellement installées mettent généralement plusieurs années avant d'atteindre leur seuil de rentabilité. Par ailleurs, les marges bénéficiaires réalisées sur ces produits d'assurance-vie placement sont faibles.

A côté de l'envolée de l'encaissement réalisé en libre prestation de services, les primes d'assurance-vie souscrites sur le marché luxembourgeois ont également connu une croissance honorable.

- **En assurance non-vie**, même si les chiffres définitifs pour l'exercice 1995 ne sont pas encore connus, l'encaissement semble stagner par rapport à l'exercice précédent.

Dans la branche RC Automobiles, la tendance négative semble persister. Le résultat déficitaire s'explique surtout par l'augmentation continue des coûts d'indemnisation des victimes à la fois en dégâts matériels et en dommages corporels.

Le secteur regrette l'absence d'une politique plus courageuse en matière de sécurité sur les routes. Si le dédoublement des montants des amendes, l'introduction de la conduite accompagnée et l'annonce de l'introduction, en 1996, du permis à point sont à saluer, le secteur estime cependant que ces initiatives, quelque louables qu'elles soient, ne suffiront pas à faire diminuer de façon significative le nombre des accidents de la circulation sans un renforcement conséquent des contrôles sur les routes.

Notons aussi que des travaux sont en cours sous la tutelle du Ministère des Transports en vue de l'introduction de la vignette d'assurance pour pallier les risques de non-assurance liés à la libre prestation de services.

A l'intérieur de la branche casco, on constate une évolution favorable de la sinistralité dans la sous-branche "vols de véhicules", qui peut s'expliquer par le renforcement des mesures antivol.

Actuellement, les assureurs luxembourgeois non-vie travaillent encore peu en dehors du territoire grand-ducal, notamment en raison du fait que la pénétration d'un marché étranger devra nécessairement s'accompagner de la mise en place d'une infrastructure développée et onéreuse. En effet, en assurance non-vie la proximité de l'assureur auprès de son client constitue un élément de vente déterminant.

- Le marché de la réassurance continue à se développer de façon régulière. La très grande majorité des sociétés établies au Grand-Duché de Luxembourg sont des sociétés "captives", c'est-à-dire des sociétés qui limitent leur souscription aux seuls risques auxquels sont soumis des entreprises appartenant à un même groupe. Le système de réassurance luxembourgeois, qui présente d'importantes possibilités de provisionnement, constitue, dans ses principes, une solution indiquée pour le financement des risques soumis à de très fortes fluctuations de sinistralité.

- Sur le plan social, il y a lieu de constater que l'évolution des frais généraux et plus précisément des coûts salariaux dont la progression est plus importante que dans nos pays voisins, place les assureurs luxembourgeois dans une situation concurrentielle peu confortable.

2282. Les perspectives

- Si le Grand-Duché de Luxembourg constitue une plate-forme attrayante pour la vente transfrontalière de produits vie, il ne reste pas moins vrai que cette activité se développe toujours dans une grande insécurité juridique, tributaire des interprétations et applications

pratiques fort différentes que chaque pays européen entend donner aux textes communautaires et notamment à la notion floue de l'"intérêt général".

En matière de pension complémentaire, l'assurance-groupe est loin de connaître du succès. Ceci est essentiellement dû à la distorsion existant entre le régime fiscal applicable à la "book reserve" et celui régissant l'assurance-groupe. La fiscalité de l'assurance-groupe est ressentie comme pénalisante et freine l'essor d'une forme de pension complémentaire certainement la plus apte à garantir les droits des salariés. Il importera donc de trouver une solution fiscale qui, pour le moins, mette l'assurance-groupe sur un pied d'égalité avec la "book reserve".

Dans une optique plus générale et à plus longue échéance, il est renvoyé à ce qui est dit au sujet de l'assurance-pension au chapitre III sous 322, dernier alinéa.

Par ailleurs, l'assurance-groupe, tout comme l'assurance-pension, pourrait renforcer le rôle des investisseurs privés dans la création de capital à risque.

- La complexité de la vie et le besoin de sécurité vont continuer à soutenir l'assurance non-vie. Il sera très difficile pour de nouveaux intervenants de pénétrer le marché luxembourgeois en mettant sur pied un réseau. On pourra tout au plus s'attendre à voir quelques concurrents attaquer le marché de la vente directe sans intermédiaires, ou en libre prestation de services, à partir de l'étranger. Ces tentatives de pénétration éventuelles, si elles ne tiennent pas compte des spécificités du marché local - notamment du niveau de vie élevé - pourraient perturber l'équilibre des prix existant actuellement sur le marché et compromettre la rentabilité à moyen terme des compagnies établies. Les autorités devront veiller à la perception correcte des taxes et au respect des exigences légales.

229. Le secteur audiovisuel et la société de l'information

2291. Les défis du secteur audiovisuel

- Le secteur audiovisuel est un nouveau secteur d'activité que le Gouvernement s'est décidé à favoriser en vue d'une politique de diversification économique du pays.

Le secteur audiovisuel regroupe les activités des producteurs de films, des distributeurs de films, des exploitants de salles de cinéma et des activités de radio et de télévision comprenant la réception et les émetteurs et producteurs de programmes de radio et de télévision. Les deux acteurs principaux de ce secteur sont la SES et la CLT.

- Au cours des dernières années, le Gouvernement a spécialement favorisé la production audiovisuelle par l'instauration d'un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissements audiovisuels en 1988, modifié en 1993, ainsi que par la création du Centre national de l'Audiovisuel en 1989 et la mise en place d'un Fonds national de soutien à la production audiovisuelle en 1990.

La mise en place de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques constitue le pas suivant décisif. Elle a eu comme effet l'apparition de nouvelles radios à réseau d'émission

et la fin du monopole de la Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion dans le domaine de la radiodiffusion.

Au courant de l'année 1992, quatre programmes de radio à réseau d'émission hertzienne ont débuté la diffusion de leurs programmes, à savoir Radio LATINA, Radio ARA, ELDORADIO et Den Neie Radio.

La loi du 27 juillet 1991 a également créé un établissement public de radiodiffusion chargé de produire des programmes socio-culturels transmis par un émetteur de radio de haute puissance.

En date du 3 juin 1993, une permission de radiodiffusion a été accordée à l'Etablissement de Radiodiffusion socio-culturelle et un protocole d'accord définissant le cadre de coopération entre cet établissement public et la CLT a été conclu.

Les ambitions et les réalisations du Luxembourg dans le domaine des médias électroniques transfrontaliers, regroupées sous le sigle "Médiaport Luxembourg" reposent, en premier lieu, sur les deux piliers majeurs Astra/SES et RTL/CLT.

- Sur le marché européen de la réception directe des programmes de télévision, les satellites luxembourgeois ont su conquérir une position clef et assurer à la SES une rentabilité enviable, tout en procurant à l'Etat, promoteur initial du projet et pourvoyeur des fréquences et des positions orbitales requises, des impôts et des redevances dépassant, dès à présent, le milliard de LUF par an, tout en créant des emplois stables et en générant de multiples retombées pour notre économie.

- Le CES estime que la SES doit demeurer indépendante de ses fournisseurs potentiels (les fabricants de satellites et d'équipements électroniques) comme de ses clients (les diffuseurs de programmes télévisuels et d'autres contenus à distribuer), pour prévenir d'éventuels conflits d'intérêts au sein de son actionnariat et de ses organes.
- Le CES aimerait quand-même attirer l'attention sur l'activité monolithique de la SES et il donne à considérer si la Société européenne de Satellites ne devrait pas aborder la question de la diversification de ses activités en réfléchissant notamment au rôle que la société pourrait jouer au-delà de l'offre de capacités de transmission.

En tout état de cause, le CES entend soutenir le Gouvernement dans ses efforts d'appuyer le développement de cette société, en initiant la coordination de positions orbitales et de fréquences supplémentaires auprès des instances internationales compétentes.

Dans ce contexte, le CES voudrait sensibiliser le Gouvernement au fait qu'il est très important de s'opposer à toutes velléités de transfert de souveraineté dans le domaine de la coordination des fréquences. La préservation de la souveraineté dans ce domaine constitue le préalable à une politique d'enracinement tant de la SES que de la CLT à Luxembourg.

- La situation actuelle du diffuseur transfrontalier de programmes luxembourgeois de télévision et de radio mérite une analyse approfondie.

- En rétrospective, on peut soutenir que la CLT a, en tant que groupe, su tirer bénéfice de la libéralisation télévisuelle intervenue en Europe, puisqu'elle atteint aujourd'hui un public de 200 millions de personnes. Elle opère au niveau de nombreuses chaînes de télévision et de radio dans de multiples marchés nationaux. Plusieurs programmes contrôlés par elle ou auxquels elle est associée (RTL Television, RTL TVI, RTL 4) sont même les leaders sur leurs marchés respectifs.

- Le bilan est cependant fort différent, si l'on l'analyse dans la perspective du site de Luxembourg. La stagnation des effectifs du siège central contraste avec le doublement de l'effectif total du personnel du groupe. Les recettes du trésor sont devenues insignifiantes (en 1994 des redevances de 72 millions de LUF et des impôts sur le revenu de 50 millions de LUF), alors que pour les meilleurs exercices des années 70 et 80, la seule redevance atteignait un milliard de LUF sans compter les impôts nationaux.*

- En 1987, la CLT a encaissé, au niveau consolidé, des recettes publicitaires de 19,2 milliards de LUF, dont 11,2 milliards par la CLT S.A. et 8,0 milliards pour les filiales. En 1994, le montant total (chiffre d'affaires) touché par le groupe a atteint 82,7 milliards de LUF (soit + 330% en 7 ans); celui des filiales s'est élevé à 75,0 milliards de LUF (+ 837%), tandis que celui de la S.A. est tombé à 7,8 milliards (- 31% pour cette période). La part de la maison-mère a diminué de 58% à 9% du total du chiffre d'affaires*.

* Source: Rapports d'activités de la CLT

Bien plus: dans les opérations de la maison-mère, les recettes de la radio française, effectivement réalisées à Paris, pesaient pour 53% en 1987 et pour 88% en 1994, de sorte que, après avoir éliminé ces recettes-là, les recettes des programmes effectivement réalisées par la CLT S.A. à Luxembourg ont décliné durant la période en question de 5,3 milliards à 0,8 milliard de LUF.

- Les Gouvernements successifs n'ont pas eu d'autre choix que d'acquiescer à l'émigration successive d'équipes de la CLT allant conquérir sur places les marchés allemand, français et belge.

La contrepartie promise, un développement de services conjoints à utiliser par les filiales, n'a pas été réalisée à l'heure actuelle.

- Compte tenu des évolutions récentes que le CES ne peut pas encore évaluer dans toute leur envergure, l'avenir révélera si l'alliance entre le groupe Audiofina, jusque là actionnaire majoritaire, et le numéro 2 de l'édition sur le plan mondial, à savoir le groupe

allemand Bertelsmann, assurera l'épanouissement de la CLT, tout en conservant l'enracinement du groupe au Luxembourg. Toujours est-il que les événements récents ont rappelé l'environnement concurrentiel extrême dans lequel se meuvent nos entreprises de ce secteur et la précarité de leurs positions et acquis.

Le CES est d'avis qu'il faut parer au danger d'une vente par compartiments des différentes activités de la CLT, voire celui d'une cession en bloc du groupe dans son ensemble à un consortium, qui se chargera ensuite de procéder à son dépeçage. Il n'existe pas de panacée contre une telle éventualité, trop d'activités étant devenues indépendantes de fréquences, d'émetteurs et de concessions luxembourgeois et la CLT s'étant hélas mue, dans une certaine mesure, en un simple holding gérant de pures participations.

- Il s'ensuit que les instances publiques devront, à leur tour, faire preuve d'une vigilance exceptionnelle pour réagir en temps utile, que ce soit pour soutenir et accompagner les efforts d'ajustement du secteur privé ou que ce soit pour sauvegarder les intérêts nationaux au sein des deux entreprises CLT et SES et face à leurs actionnaires.

La nouvelle concession signée avec la CLT en 1995, qui est devenue applicable le 1er janvier 1996, fait entrer l'exploitation des programmes de RTL sous le giron de la nouvelle loi sur les médias électroniques du 27 juillet 1991.

- Ainsi s'achève la mise en place graduelle du nouveau paysage médiatique luxembourgeois, de sorte que le moment est venu pour jeter un regard critique sur la réglementation qui gouverne les programmes radiophoniques destinés au public luxembourgeois et sur l'application concrète de cette réglementation.

Le moins qu'on doive dire en rétrospective, c'est que la réalité concrète d'aujourd'hui diffère à bien des égards de ce qui avait été prédit et promis avant et lors du vote de cette législation. Ceci tient à de nombreux facteurs, dont on peut en relever trois:

- certaines dispositions légales ou réglementaires, pourtant clairement formulées, ne sont pas respectées;
- des prémisses techniques essentielles se sont avérées incorrectes et des correctifs nécessaires pour redresser les torts ainsi créés n'ont pas encore été apportés;
- l'esprit dans lequel le Gouvernement a arrêté les mesures d'exécution s'est modifié du tout au tout et l'équilibre, initialement prévu pour l'ensemble de la politique des médias, n'est plus donné.

Les conditions techniques offertes aux nouvelles radios pour leur transmission les mettent dans une situation concurrentielle défavorisée par rapport à la radio préexistante. Dès lors, il faut espérer que des développements dans d'autres pays amèneront rapidement la naissance de la radio-diffusion numérique (DAB/digital audio broadcasting), avec des conditions de diffusion équivalentes pour toutes les radios.

Aussi le CES se demande-t-il s'il ne faut pas revoir toute la législation sur les médias électroniques, compte tenu des considérations développées ci-avant.

- Avant 1988, la production audiovisuelle n'a guère bénéficié d'une aide quelconque. Or, l'objectif de la loi modifiée du 13.12.1988 a été d'attirer des investisseurs vers la production audiovisuelle et de créer, de ce fait, de nouveaux emplois. Il s'agit d'un régime fiscal temporaire sur la base de certificats d'investissement audiovisuel avec la possibilité de l'endossement des certificats, notamment en vue d'attirer des bailleurs de fonds étrangers non imposables au Luxembourg.*

* Source: Bulletin du Statec 7.95 "Le secteur audiovisuel au Luxembourg au début des années 1990".

Comme ce régime de soutien sera en vigueur jusqu'à la fin de 1997, le CES aimerait inciter le Gouvernement à procéder à une évaluation de la rentabilité de l'opération des certificats audiovisuels.

Certificats d'investissement audiovisuel émis

	1989+1990	1991	1992	1993	1994	Total
Nombre de dossiers examinés	20	39	52	34	27	172
Montants des certificats émis en millions de LUF	800	850	670	460	455	3.235

Source: Service des médias et de l'audiovisuel

Il échet toutefois de mentionner que la loi sur les certificats audiovisuels a provoqué un certain accroissement de l'activité dans le secteur de la production audiovisuelle par des sociétés existantes, mais également par l'apparition de nouveaux studios de production.

2292. La société de l'information

- L'Europe se prépare à la société de l'information. Notre pays semble bien placé pour tirer pleinement avantage du potentiel de développement inhérent à l'utilisation des nouvelles technologies de la communication.

L'information est devenue une ressource stratégique pour les entreprises, un élément dans leur prise de décision.

- L'Etat collecte et accumule un grand nombre de données dont une grande partie est destinée au public. Afin de contribuer à la transparence et donc au bon fonctionnement des marchés, d'une part, et afin d'alimenter les autoroutes de l'information d'autre part, le Gouvernement devra mettre ces informations à la disposition des agents économiques.

La circulation des informations peut se faire par l'accès à des bases de données en ligne ou grâce à d'autres supports informatiques (CD-ROM).

L'accès peut être organisé par l'administration elle-même ou confié à un opérateur extérieur. Dans certains cas, il est plus rentable de transmettre les fichiers des données brutes à des sociétés privées aux fins d'exploitation commerciale. Dans ce contexte, il faut citer l'exemple de la Centrale des Bilans, en projet depuis plus de dix ans, mais qui n'a toujours pas été réalisé faute de politique d'information active et qui empêche d'éventuels opérateurs privés d'exploiter une activité de distributeur de données, sans préjuger de la protection des données personnelles.

- Dans le but de faciliter l'éclosion de la société de l'information et d'une industrie locale de l'information, le CES recommande au Gouvernement de procéder à un inventaire des bases de données, qui devraient être rendues accessibles au public sur des réseaux et des supports multimédias et de clarifier la situation juridique concernant les droits de propriété et les licences d'utilisation des fichiers de données par des opérateurs privés.

Par ailleurs, l'émergence d'une offre et d'une demande sur les autoroutes de l'information nécessite la mise en place d'une législation spécifique, notamment dans le domaine des droits d'auteur et droits voisins. Le CES recommande au Gouvernement une révision, voire une refonte complète, de la loi sur les droits d'auteur de 1972 et sur les droits voisins de 1975.

- Il est à prévoir que dans un avenir proche les activités audiovisuelles convergeront vers les services de télécommunications.

- De nouveaux services apparaîtront, qui se situeront à cheval entre l'audiovisuel et les télécommunications. Le cadre réglementaire devra être adapté à cette évolution.

- A la vue de cette évolution, le CES est d'avis que la réglementation en matière audiovisuelle et celle relative aux services de télécommunications devront être coordonnées, sinon intégrées afin d'éviter d'éventuels conflits de type réglementaire.

X X X

- Compte tenu de l'importance que représente le secteur audiovisuel en pleine mutation au niveau de notre économie, de même qu'en ce qui concerne la société de l'information, le CES entend y consacrer un examen plus détaillé dans le cadre de son avis annuel de 1997.

3. LE CADRE REGLEMENTAIRE

En complément à l'analyse de la situation économique dans les principaux secteurs de l'économie luxembourgeoise, le CES aborde, dans le cadre du présent chapitre, certaines questions importantes ayant trait aux défis auxquels les secteurs se trouvent confrontés.

31. La promotion des investissements

L'investissement, tant matériel qu'immatériel, est une variable clé dans la stratégie des entreprises en vue de maintenir, à terme, leur compétitivité sur des marchés de plus en plus internationaux et de plus en plus concurrentiels. Aussi n'est-il en rien étonnant que les pouvoirs publics aient fait depuis longtemps déjà de la promotion des investissements un instrument privilégié de la politique économique et sociale.

Au Luxembourg, la promotion des investissements s'est concrétisée, d'un côté, par des mesures législatives spécifiques, à savoir plus particulièrement la loi-cadre "industrie" et la loi-cadre "classes moyennes", ou encore la création de la SNCI et, de l'autre côté, par une modulation de certaines dispositions fiscales dans l'intérêt de la promotion de l'investissement. A titre d'exemple, l'on peut relever à cet égard le train de mesures décidé fin 1993 à la suite des discussions tripartites, train de mesures ayant porté, entre autres, sur les dispositions concernant la bonification d'impôt et l'atténuation de la double imposition économique des dividendes.

311. La réforme de la loi-cadre industrie

Instrument privilégié de la politique de diversification des structures économiques, la loi-cadre d'expansion économique du 14 mai 1986 fut réformée en 1993. Le régime général d'aides fut aboli du fait qu'il était contraire aux règles communautaires en matière de concurrence et qu'il ne poursuivait pas d'objectif spécifique, ni régional, ni sectoriel. De nouveaux régimes d'aides spécifiques furent introduits: dispositions en faveur des investissements des petites et moyennes entreprises, de la recherche et du développement, de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Fin 1994, la Commission européenne informa le Gouvernement luxembourgeois que l'application de la loi-cadre devrait être revue, notamment en ce qui concerne les aides accordées sous le régime régional.

A ce sujet, le CES tient à rappeler que la promotion des investissements ne peut se faire sur la base du seul critère géographique, lequel ne devrait être qu'un facteur parmi d'autres. L'aide accordée pour un investissement donné devrait être la résultante d'un ensemble de considérations de nature économique, sociale, sectorielle, régionale, environnementale et autres.

Par ailleurs, le Grand-Duché est entouré de régions qui sont considérées comme "zones à développer" et qui peuvent continuer à bénéficier d'aides de toutes sortes défavorisant ainsi la position du Luxembourg par rapport à une très grande partie de la Grande Région.

A ce propos, le CES avait exprimé, dans son avis du 8 septembre 1995 relatif aux "Potentialités et défis de la Grande Région transfrontalière", ses doutes, à savoir:

" que la politique de la concurrence, poursuivie par la Commission de Bruxelles à propos des aides de l'Etat et tendant à réduire la portée du dispositif régional de la loi-cadre de développement et de diversification économiques, soit favorable à l'objectif de convergence dans la G.R.T.. En pénalisant le Grand-Duché de Luxembourg, la Commission ne favorise pas nécessairement l'investissement industriel dans la G.R.T. et restreint la diffusion des effets induits provenant des investissements attirés au Grand-Duché aux frais de ce dernier et dont les bénéfiques se propagent dans l'ensemble de la G.R.T."

Aussi le CES invite-t-il le Gouvernement à défendre auprès des instances communautaires le régime régional tel qu'il est libellé dans la loi-cadre "industrie", ceci dans la mesure où les aides directes constituent toujours un élément important pour attirer de nouveaux investisseurs à Luxembourg.

312. La fiscalité des entreprises

- A côté des aides directes, la fiscalité des entreprises constitue le deuxième volet de la politique de promotion des investissements.

Par ailleurs, la fiscalité joue un rôle important dans la compétitivité, ceci dans la mesure où les décisions stratégiques de groupes multinationaux reposent de plus en plus sur des considérations fiscales.

Au Luxembourg, la charge fiscale globale grevant le bénéfice d'une société de capitaux représente quelque 45 à 50%*, taux moins favorable que celui appliqué par d'autres pays dont notamment la Grande-Bretagne, l'Irlande etc. Cette comparaison basée sur les seuls taux ne prend cependant pas en considération les différences pouvant exister en matière de base d'imposition à retenir pour le calcul des différents impôts.

* Hypothèse: Revenu net: 10% du capital investi:

- impôt sur le revenu des collectivités: 29,7% (taux de 33% augmenté de l'impôt de solidarité de 4% = 34,32%, réduit à 29,7% par l'effet de la déductibilité de l'impôt commercial)

- impôt commercial d'après le bénéfice: 9,0%

- impôt commercial d'après le capital: 4,5%

- impôt sur la fortune: 5,0%

TOTAL: 48,2%

C'est sur la base de ces considérations que le CES, dans son avis annuel de 1995, avait formulé certaines propositions visant l'amélioration de la fiscalité des entreprises.

- Dans le cadre du présent avis, le CES aimerait souligner à nouveau le rôle important de la fiscalité comme instrument de la consolidation économique et de l'emploi du pays et inviter le Gouvernement à poursuivre la voie tracée par les réformes antérieures, ceci par la réalisation des mesures suivantes:

- suppression de l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation. Il échet de rappeler dans ce contexte les évolutions en cours en République Fédérale d'Allemagne;
- amélioration du régime de la bonification d'impôt, notamment en faveur des investissements respectueux de l'environnement, tout en évitant, dans la mesure du possible, une hausse du coût du travail par rapport au coût du capital;
- introduction, plus particulièrement à l'attention des PME, d'une réserve immunisée pour investissements. Une telle réserve permettrait d'accroître la part des fonds propres et faciliterait aussi le recours aux marchés financiers.

En outre, le CES aimerait rappeler dans ce contexte que l'investissement dans le capital humain prend de plus en plus d'importance. Dans ses avis relatifs à la formation continue il avait développé certaines réflexions au sujet du financement de la formation professionnelle continue.

- Finalement, le CES tient à formuler certaines considérations plus générales concernant la structure des recettes fiscales et, plus particulièrement, l'importance du secteur financier en la matière.

En effet, l'impact général du secteur financier sur les recettes budgétaires ordinaires peut être évalué à près de 50 mia LUF, soit presque un tiers de toutes les recettes de l'Etat.

La question a d'ailleurs été soulevée par la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés qui, dans son rapport relatif au projet de budget pour l'exercice 1996, met en garde contre le risque d'une trop grande dépendance envers le secteur financier en ce qui concerne les recettes budgétaires.

Le CES se rallie aux considérations développées par la Commission des Finances et du Budget et, dans le but de consolider les recettes budgétaires, invite le Gouvernement à continuer, voire à intensifier ses efforts en matière de politique de développement et de diversification économiques, ceci, entre autres, par le biais de la fiscalité.

32. La conciliation entre écologie et économie

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

- Dans ses avis annuels devanciers, le CES a formulé, à plusieurs reprises, des suggestions pour une réforme de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, dite "Commodo-Incommodo". Ces suggestions ne visaient 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.

Entre-temps, la réforme de la loi dite "Commodo-Incommodo" a fait l'objet d'un projet de loi sur lequel le Parlement sera appelé prochainement à se prononcer.

- Le CES n'entend pas, dans le cadre du présent avis, répéter ses suggestions faites antérieurement. Il souhaite cependant rappeler l'opportunité que constitue la réforme en cours pour éliminer les problèmes manifestes auxquels a donné lieu un texte négligeant largement le souci du bon fonctionnement des entreprises et l'importance de l'investissement pour l'avenir de notre économie.

Dans ce contexte, le CES propose la mise en place de mesures d'encadrement, sous forme de concertations entre partenaires impliqués, mesures qui permettraient une meilleure prise en compte des contraintes économiques et techniques des entreprises dans le contexte des procédures d'autorisation.

Cette concertation pourrait se faire dans le cadre du Centre de ressources des technologies de l'environnement prévu dans le projet de loi relative à la réforme de la législation dite "Commodo-Incommodo".

- Les mesures d'encadrement, dont il est question ci-avant, se situeraient à deux niveaux:

- la définition de la meilleure technologie disponible n'entraînant pas de coûts excessifs et les normes qui en découlent;
- la création d'une commission paritaire de réexamen pour trancher des litiges touchant des questions relatives aux conditions d'exploitation en rapport avec la protection de l'environnement naturel, la sécurité et la santé au travail.

- Le CES tient, par ailleurs, à rappeler à cet égard les recommandations formulées dans son avis annuel de 1990 au sujet de la création, au niveau des Chambres professionnelles, de postes de conseiller à l'environnement de travail permettant de conseiller, de manière adéquate, les entreprises et les salariés sur les questions liées à leur environnement de travail.

322. La gestion des déchets

Dans son avis annuel de 1995, le CES s'était rallié à la philosophie gouvernementale sous-jacente à la politique de gestion des déchets et, plus particulièrement, à la hiérarchie des investissements à mettre en oeuvre: prévention, réutilisation, élimination.

Dans ce même contexte, il avait approuvé les efforts des entreprises et des pouvoirs publics en cette matière: SUPERDRECKSKESCHT 2, BOURSE DE RECYCLAGE, campagne de sensibilisation pour prévenir, voire réduire, la production de déchets, etc...

En même temps, le CES avait regretté la situation intolérable née de la fermeture de la déponie "Ronnebiérg", sans qu'une alternative réelle ne fût proposée aux entreprises. Aussi le CES se doit-il de rappeler dans ce contexte que le recours aux déponies étrangères peut s'avérer difficile, sinon impossible à long terme et il invite, dès lors, le Gouvernement à autoriser, dans les meilleurs délais, l'exploitation d'une décharge au lieu dit "Haebicht".

Par ailleurs, le CES constate que la réalisation d'un réseau complet de décharges pour matières inertes se fait attendre. Si le Sud et l'Est du pays sont couverts par trois décharges régionales, le Centre, l'Ouest et notamment le Nord sont dépourvus d'une telle infrastructure, indispensable pour le bon fonctionnement du secteur de la construction.

En ce qui concerne l'élimination des boues d'épuration et celle des fractions organiques des déchets ménagers, le CES est d'avis qu'il échet de chercher d'autres moyens pour la valorisation ou l'élimination de ces déchets. En effet, l'épandage sur les terres agricoles de boues d'épuration et de compost comporte des risques indéniables et s'avère contre-indiqué pour la production de produits de qualité.

33. Les charges administratives et le dumping social

331. La simplification administrative

Le CES souligne qu'une réglementation transparente et simple constitue un avantage en vue de promouvoir l'investissement au Luxembourg, ceci tant pour les entreprises existantes que pour celles désirant s'implanter au Grand-Duché.

Dans son avis annuel de 1995, le CES avait formulé certaines propositions à l'adresse du Gouvernement en vue de réduire les charges administratives. Il avait, entre autres, recommandé:

- de recourir aux nouvelles technologies de l'information pour simplifier et accélérer, au maximum, les échanges entre les administrations et les entreprises;
- de procéder à l'évaluation du coût actuel des charges administratives;
- de présenter des textes de loi coordonnés et d'avoir recours à une codification systématique des directives européennes et des lois nationales.

Le CES appuie également l'initiative prise par le Gouvernement en matière de réforme administrative, réforme devant s'attaquer notamment aux contraintes administratives qui handicapent le bon fonctionnement des entreprises.

Dans ce contexte, le CES invite le Gouvernement à développer une vraie stratégie de simplification administrative et réglementaire fondée sur des objectifs bien définis de l'amélioration, de la flexibilité et de la réduction des coûts.

332. Le dumping social

Le problème du dumping social reste d'actualité, plus particulièrement dans la branche de la construction. Il est principalement le fait d'entreprises en provenance de pays non-membres de l'UE et, plus particulièrement, des pays de l'Est. Déjà dans son rapport de mars 1993 sur la situation conjoncturelle, rapport discuté au sein du Comité de Coordination Tripartite, la Commission du Bâtiment avait invité le Gouvernement à introduire des contrôles efficaces et effectifs sur les chantiers, ceci afin d'éviter au maximum le dumping social.

Le CES constate que le Gouvernement, au cours des années, a intensifié les contrôles pour éviter des distorsions de concurrence, mais que certains moyens de contrôle, notamment la possibilité de vérifier le paiement des salaires conventionnels et la durée de travail dans le chef des salariés des entreprises non résidentes font défaut. Au-delà, il est difficile, au stade actuel, de vérifier l'affiliation de ces salariés à la Sécurité sociale dans leurs pays respectifs.

Le CES invite dès lors le Gouvernement à rendre obligatoires le dépôt accessible du livre de salaires et le port du formulaire E101, formulaire européen de détachement faisant preuve d'une affiliation à la Sécurité sociale dans le pays d'origine.

III

L'ÉVOLUTION SOCIALE

1. LE MARCHÉ DE L'EMPLOI ET L'ORGANISATION DU TRAVAIL

11. Le marché de l'emploi

- Constante du marché du travail luxembourgeois depuis de longues années, la progression de l'emploi salarié s'est maintenue également en 1995. En passant de 192.200 unités en 1994 à 197.800 unités en 1995, l'emploi salarié a connu un accroissement de 5.600 unités, soit de 2,9%.

Durant la même période, la population des travailleurs frontaliers a augmenté de 3.450 personnes (6,6%), en progressant de 52.530 à 55.980 unités, ce qui a relevé le taux de participation des frontaliers à l'emploi salarié intérieur à quelque 28,5%. Par pays de résidence, 51% des frontaliers viennent de France, 31% de Belgique et 18% d'Allemagne.

Ensemble, les travailleurs étrangers, résidents et frontaliers, représentent plus de 55% de la population active salariée.

- Par branche d'activité, l'on relève en moyenne annuelle:

- une légère diminution de l'emploi industriel avec 32.600 unités en 1995 par rapport à 33.200 unités en 1994 (-1,9%);

- une faible progression de l'emploi dans le secteur de la construction avec 22.200 personnes en 1995 contre 22.000 personnes en 1994 (+1%);
 - un accroissement de l'emploi dans les services marchands de 4.900 unités (+4,8%) de 1994 à 1995 avec des taux de progression distincts pour les sous-branches: commerce (+2,6%), institutions de crédit et d'assurances (+3,4%), autres services marchands (+6,4%), alors que dans les services non marchands la progression de l'emploi salarié au cours de la même période a été de 3,2%.
- Le travail intérimaire, passé de 1.859 unités, en janvier 1995, à 3.260 unités en novembre 1995, a connu un essor considérable. Les secteurs occupant le plus de travailleurs intérimaires sont: l'industrie (30%), le bâtiment et le génie civil (22%), l'artisanat (17%), les services (13%) et le commerce (4%).

12. Le chômage

- La croissance de l'emploi salarié en 1995 n'a pas permis d'enrayer l'évolution à la hausse des demandeurs d'emploi, qui a atteint, en décembre 1995, 5.399 unités, soit 278 personnes de plus qu'en décembre 1994 (+5,4%). En moyenne annuelle 94/95, le nombre des demandeurs d'emploi a progressé de 10,5%.

Compte tenu de l'évolution de l'emploi salarié, le taux de chômage est ainsi passé, de décembre 1994 à décembre 1995, de 3% à 3,1%. Il est à relever que dans l'UE, la moyenne du chômage est de 10,7%.

- Parmi cette population de demandeurs d'emploi, les femmes représentent 44,1% et les jeunes sortant de l'école 8,2%. 38% des demandeurs d'emploi peuvent être rangés dans la catégorie des employés, 25% dans celle des ouvriers qualifiés et 37% dans celle des ouvriers non qualifiés.

Quant au niveau de formation, les demandeurs d'emploi peuvent être répartis comme suit:

Situation mi-décembre 1995

Primaire / Complémentaire:	2.673	50%
Enseignement secondaire technique:	1.835	34%
Enseignement secondaire:	379	7%
Enseignement post-secondaire:	496	9%
	5.383	100%

Source: ADEM

Les demandeurs d'emploi ayant un faible niveau de qualification (dernière année de formation) constituent environ 60% des demandeurs d'emploi inscrits.

Primaire / Complémentaire:	2.673
Enseignement secondaire technique (7e, 8e, 9e):	503
Enseignement secondaire (7e, 6e, 5e):	56
	3.232

Source: ADEM

Quant à l'âge, on peut distinguer les catégories suivantes:

< 25 ans:	1.438	26,6%
25 à 40 ans:	2.433	45,1%
40 à 50 ans:	1.092	20,2%
50 à 60 ans:	406	7,5%
> 60 ans:	30	0,6%
	5.399	100,0%

Source: ADEM

Toutefois, pour être plus concluantes, le CES estime que toutes ces données concernant les demandeurs d'emploi devraient être mises en relation avec les sous-groupes correspondants de la population active.

Quant à la durée d'inscription, elle est actuellement la suivante:

Transfer interrupted!

t; 1 mois: 17,5% = 46,6 % = 65,3 % 1 à 2 mois: 16,5% 2 à 3 mois: 12,6% 3 à 6 mois: 18,7% 6 à 12 mois: 19,4% > 12 mois: 15,3%

Source: ADEM

Il est à relever que ces chiffres sont restés assez stables au cours des dernières années.

13. Les recommandations du CES

- Conscient de l'évolution atypique du marché du travail luxembourgeois: croissance constante de l'emploi salarié, augmentation permanente du nombre des travailleurs frontaliers et de manière concomitante, progression ininterrompue de la population des personnes sans emploi, le CES souscrit, de manière générale, à toutes les mesures sur la politique de l'emploi proposées par le Comité de coordination tripartite au niveau de la législation du travail, de la gestion des demandeurs d'emploi ainsi que de la formation et de l'insertion professionnelles.

- Compte tenu de la spécificité du marché du travail luxembourgeois, où l'offre d'emploi est locale et la demande d'emploi régionale, où le nombre des offres d'emplois qualifiés augmente parallèlement à celui des demandeurs d'emploi peu qualifiés, le CES estime que l'ensemble des mesures retenues devra être rapidement et intégralement mis en oeuvre pour inverser l'évolution du chômage. Il se permet cependant d'insister plus particulièrement sur la réalisation des mesures suivantes:

- L'aménagement du temps de travail

- Dans le secteur privé, le CES tient à rappeler que le Gouvernement a invité les partenaires sociaux à entamer des discussions sur l'organisation du travail.

Dans la Fonction publique, les partenaires sociaux se sont engagés à étendre les possibilités de travail à temps partiel.

A cet égard, l'avis du Comité de coordination tripartite décrit clairement le cadre de toutes ces discussions en retenant que les modèles de flexibilité devront suivre le but d'améliorer la situation de l'emploi et ne devront pas constituer un démantèlement de la protection sociale existante.

Les demandes de plus en plus nombreuses de la part des employeurs pour arriver à une plus grande flexibilisation du temps de travail, de même que les revendications syndicales pour une réduction du temps de travail, soulignent en effet le besoin d'une réflexion commune et générale sur l'emploi du temps.

- Dans cet ordre d'idées, le CES aimerait placer la discussion concernant l'utilisation du temps dans un cadre plus général, ceci afin de mieux faire ressortir la nature complexe des rapports fonctionnels qui définissent les options, chaque fois que l'homme et l'entreprise choisissent un mode d'utilisation du temps.

La conjonction d'un chômage croissant, de l'accroissement du nombre de retraités, de l'allongement de la durée des études, de même que la période transitoire précédant l'accession à une véritable vie professionnelle, conduisent à une augmentation du nombre des inactifs par rapport au nombre des actifs. Ces évolutions montrent aujourd'hui que le temps de travail et le temps libre se répartissent différemment entre les individus et les âges que par le passé. A ceci s'ajoute que les modes d'organisation du travail, les méthodes de production et les habitudes de consommation ont subi des transformations profondes durant la dernière décennie.

- Le CES relève que les partenaires sociaux européens ont fait, lors du sommet du dialogue social de Florence, la déclaration suivante:

" Concernant l'augmentation de l'intensité en emplois de la croissance, les partenaires sociaux partagent la conclusion d'Essen, selon laquelle l'organisation du travail devrait être rendue plus flexible pour satisfaire à la fois les souhaits des salariés et les exigences de la compétitivité. Ils étudient, aux niveaux adéquats, les

possibilités de promouvoir l'emploi en renforçant et en distribuant les gains de productivité grâce à des formes innovatrices de travail telles que la réorganisation, la réduction et la reconfiguration du temps de travail, sans mettre en péril la compétitivité et la croissance elle-même."

Dans cette optique et au vu des discussions menées dans le cadre du Comité de coordination tripartite, le CES se prononce pour une discussion au niveau national entre partenaires sociaux sur l'organisation du travail. Partant de cette discussion au niveau national, l'organisation du temps de travail doit être négociée, le cas échéant, au niveau sectoriel ou au niveau de l'entreprise, compte tenu des situations extrêmement variables qui existent suivant les secteurs ou les entreprises.

Le changement du modèle uniforme et dominant d'emploi vers une diversification des formes d'organisation et des horaires entraînera à la longue une transformation radicale de notre société tant au plan économique que social. Le but recherché devra être une optimisation de l'emploi et une meilleure organisation sociale du temps, ceci en vue d'une meilleure performance économique, mais également en vue d'une plus grande maîtrise du temps dans le chef des individus.

- Concernant le problème du partage du temps entre travail et loisirs, le CES tient à souligner que la formation, tout au long de la vie, revêtira à l'avenir une importance toute particulière.

- La mise au travail d'office de tous les jeunes sortant de l'école jusqu'à l'âge de 25 ans dans le cadre des mesures pour l'emploi des jeunes après trois mois d'inscription comme demandeurs d'emploi.

Cette mesure est des plus importantes en ce qu'elle vise à prendre le fléau du chômage par la racine. Elle empêche les jeunes de tomber dans l'oisiveté et devrait leur permettre de réussir plus facilement le passage de l'école à la vie active.

- La réduction des heures supplémentaires dans les entreprises où il est devenu d'usage que la prestation d'heures supplémentaires fasse pratiquement partie de la durée normale du travail.

Dans cette situation, l'entreprise devrait créer les emplois additionnels nécessaires à caractère définitif ou temporaire suivant les besoins. Dans ce dernier cas, le CES recommande aux employeurs de recourir, le cas échéant, à des contrats à durée déterminée, pour la conclusion desquels la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail prévoit les dérogations nécessaires.

Si tel n'est pas le cas, cette réduction des heures supplémentaires pourrait s'opérer par le biais d'accords sur l'aménagement du temps de travail à conclure entre partenaires sociaux au niveau de l'entreprise, de la branche professionnelle ou du secteur concernés dans le cadre des dispositions légales existantes.

En outre, la procédure d'autorisation des heures supplémentaires devrait être rendue plus rapide.

- L'évacuation rapide du projet de loi portant sur la réforme de l'indemnisation du chômage partiel pour des raisons conjoncturelles ou structurelles.
- La concrétisation rapide du concept des nouveaux gisements d'emploi sur la base des rapports des Groupes de travail institués à la suite du rapport soumis par Madame la Ministre de la Famille.

Dans ce contexte, les initiatives locales pour l'emploi prises par certaines communes devraient être encouragées.

- Le respect rigoureux des dispositions légales concernant l'obligation de déclaration des places vacantes aux services de placement de l'ADEM.
- L'élargissement et l'intensification de la campagne d'information sur les instruments de promotion de l'emploi auprès des employeurs et des demandeurs d'emploi par le recours à des professionnels dans le domaine de la publicité.
- Le développement du système du libre service par l'équipement de l'ADEM de systèmes informatiques permettant aux demandeurs d'emploi d'explorer eux mêmes les offres d'emploi et aux employeurs d'être reliés directement à l'ADEM pour introduire leurs offres d'emploi et de consulter l'état des offres communiquées.
- La lutte contre le chômage de longue durée par un traitement plus individualisé et un encadrement socio-psychologique des demandeurs d'emploi concernés.
- L'amélioration des structures de fonctionnement des services de placement de l'ADEM en mettant à sa disposition, après un audit externe, les moyens nécessaires en locaux, en équipement et en personnel qui, tout au long de sa carrière, doit être soumis à une formation professionnelle continue.
- La promotion de l'apprentissage, surtout dans les secteurs où il existe un déficit d'apprentis par l'octroi, notamment d'une priorité d'embauche aux apprentis par leur patron d'apprentissage.
- La relance des cours d'orientation et d'initiation professionnelles pour les jeunes de 15 à 17 ans à niveau de formation peu élevé.
- L'organisation, par le Service de la Formation professionnelle en collaboration avec les services de l'ADEM, de mesures de reconversion et d'adaptation professionnelles pour les entreprises au profit de leur personnel excédentaire devenu inapte et pour les demandeurs d'emploi ayant des besoins de formation complémentaire pour répondre aux exigences des entreprises.

- Finalement, le CES préconise de faire le suivi des mesures retenues par le Comité de coordination tripartite, de dresser périodiquement un bilan sur leur impact et leur efficacité et de procéder, en cas de besoin, à leur ajustement en fonction des nécessités du marché de l'emploi.

14. Le travail à domicile

- **Le travail à domicile** peut être défini comme étant le travail effectué au foyer, soit pour l'industrie manufacturière, soit pour le secteur des services. S'il existe un lien manifeste de subordination envers l'employeur, ce type de travail devrait ranger dans la catégorie des emplois salariés. Si tel n'est pas le cas, les travailleurs sont à considérer comme étant des indépendants.

Au Luxembourg, il n'existe malheureusement pas de statistiques concernant l'étendue de cette forme de travail que l'on peut qualifier de non structurée.

Cependant, d'après le rapport d'un groupe de travail ad hoc "Travail à domicile", créé à l'initiative de la Commission européenne, le travail à domicile est une forme de travail qui concerne principalement des femmes non qualifiées ou peu qualifiées, qui ont opté pour cette forme de travail, soit pour des raisons liées à leurs charges familiales, soit à défaut d'autres possibilités d'emploi.

Le statut juridique du travail à domicile est source de nombreuses incertitudes. La difficulté essentielle pour les travailleurs à domicile consiste à fournir la preuve qu'ils ont le statut de salariés afin de bénéficier des droits liés à ce statut (Sécurité sociale, santé et sécurité au travail etc.).

S'ils ne peuvent pas le faire, ils sont considérés comme indépendants ou sous-traitants, sans être nécessairement en possession des autorisations requises.

Ainsi, l'on peut craindre qu'une partie non négligeable du travail à domicile ne soit effectuée au noir.

- Le CES se prononce en faveur d'une étude sur le travail à domicile au Luxembourg dans le but d'en connaître l'étendue et de clarifier le statut des travailleurs à domicile. Cette étude contribuerait également à améliorer la transparence du marché de l'emploi, objectif contenu d'ailleurs dans la Déclaration Gouvernementale du 22 juillet 1994.

15. Le télétravail

- La notion de **télétravail** s'applique à un ensemble de relations d'emploi qui impliquent les techniques modernes de communication. Ainsi, le télétravail peut avoir lieu à domicile, mais également dans des centres différents des locaux principaux de l'entreprise. Citons également le télétravail à temps partiel qui combine le travail en entreprise avec le télétravail à domicile.

- Le télétravail peut présenter des avantages et des désavantages tant pour les entreprises que pour les travailleurs.

- **Quant aux entreprises**, le télétravail est susceptible d'accroître la flexibilité et la productivité. Il introduit un découplage entre heures de fonctionnement de l'entreprise et heures de travail. En outre, si le télétravail ne rend pas superflu les équipements et les installations des entreprises, il permet néanmoins des espaces de bureau plus restreints.

Du côté des désavantages, on peut citer l'absence ou du moins la lenteur des communications personnelles directes et les difficultés de former sur le tas les travailleurs.

- **Quant aux travailleurs**, ils peuvent apprécier la plus grande autonomie qu'offre le télétravail. Par ailleurs, les personnes qui optent pour cette forme de travail gagnent du temps puisqu'elles ne sont pas obligées d'effectuer le déplacement entre le domicile et le lieu de travail.

Le désavantage manifeste pour les télétravailleurs réside dans leur isolement et dans leur accès inadéquat à la formation continue et à la promotion à l'intérieur de l'entreprise.

- Si le télétravail n'est actuellement pas encore très répandu au Luxembourg, le développement rapide des techniques modernes de communication laisse cependant présager une expansion dans les années à venir.

C'est pourquoi, le CES plaide en faveur de la mise en place d'un cadre légal en vue de tenir compte des spécificités de cette forme de travail. En effet, le télétravail, à cause de la globalisation de l'économie, caractérisée notamment par l'essor des télécommunications, comporte le risque manifeste de la délocalisation d'activités économiques.

La législation ne devrait fixer que des normes minimales et conférer aux partenaires sociaux la mission de négocier les détails d'une réglementation dans le cadre d'accords collectifs.

Le cadre légal devrait notamment définir le statut du télétravailleur et prévoir des dispositions concernant le respect du secret professionnel dans le cadre de cette forme de travail qui se déroule à l'extérieur de l'entreprise.

2. LA TRANSPOSITION DU DIALOGUE SOCIAL EUROPEEN AU NIVEAU NATIONAL

- En 1985, à Val Duchesse, avec la mise en place du "**dialogue social**", les organisations européennes d'employeurs et de travailleurs étaient définitivement et de façon officielle associées aux diverses activités engagées par la Commission européenne en matière notamment d'aménagement et de répartition du temps de travail, de conditions de travail, de formation professionnelle, de nouvelles technologies, de marché intérieur, d'emploi et d'adaptabilité du marché du travail.

Depuis ce temps, les partenaires sociaux, à savoir la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) et le Centre européen des entreprises publiques (CEEP), ont adopté 19 avis communs sur différents sujets, à citer par exemple les deux dernières déclarations communes faites lors du sommet du dialogue social de Florence au mois d'octobre 1995, qui portent, d'une part, sur la politique de l'emploi issue du Conseil européen d'Essen et, d'autre part, sur la prévention de la discrimination raciale et de la xénophobie et sur la promotion de l'égalité de traitement sur le lieu de travail.

Par la suite le rôle des partenaires sociaux a été renforcé dans la définition et dans la mise en pratique par l'accord du 31 octobre 1991 entre les partenaires sociaux, annexé au protocole sur la politique sociale du Traité de Maastricht instituant l'UE. Aux termes de cet accord, la Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire. Elle doit procéder à la consultation des partenaires sociaux, préalablement à toute action dans le domaine de la politique sociale. Une première consultation devra porter sur l'orientation possible d'une action communautaire. La seconde, qui n'interviendrait qu'au cas où la Commission estimerait souhaitable d'engager l'action visée, porterait sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.

- Au cours de la procédure de consultation et dans le cadre de leur dialogue au niveau communautaire, les partenaires sociaux peuvent se saisir de l'initiative de la Commission et engager des négociations sur le thème en question.

Au cas où les négociations aboutiraient à un accord entre partenaires sociaux, ces derniers disposent de deux voies pour la mise en oeuvre. Ils peuvent:

- soit adresser cet accord à la Commission en lui demandant de le transmettre, pour décision, au Conseil et transformer ainsi cet accord en instrument juridique communautaire;
- soit demander à leurs membres de mettre en oeuvre cet accord, selon les pratiques et procédures qui leur sont propres dans leurs Etats membres respectifs (voie "volontaire").

Dans ce cas de figure, les Institutions communautaires devraient s'abstenir d'intervenir dans le domaine couvert par l'accord en question ou concernant son application.

- Un premier accord-cadre sur le congé parental entre la CES, l'UNICE et la CEEP vient d'être signé en date du 14 décembre 1995. Cet accord est transmis à la Commission pour qu'elle le soumette à une décision du Conseil, permettant de donner à cet accord sur le congé parental une valeur juridique contraignante au niveau des 14 pays concernés.

Une étape suivante consistera dans la mise en vigueur des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires par les Etats membres pour se conformer à la décision du Conseil au plus tard deux ans après l'adoption de la décision ou s'assurer

que les partenaires sociaux mettent en place les dispositions nécessaires par voie d'accord avant la fin de cette période.

La Commission européenne a entamé le processus de consultation avec les partenaires sociaux sur d'autres thèmes, par exemple le travail atypique. L'on peut s'attendre à un nombre croissant d'accords-cadres négociés au niveau européen, qui nécessiteront par la suite la transposition dans le cadre national luxembourgeois.

- Sans préjudice du problème de la représentativité des organisations patronales et salariales de la Fonction publique au niveau européen, le CES considère que les partenaires sociaux nationaux sont les mieux placés pour trouver des solutions qui correspondent aux besoins des employeurs et des travailleurs et qu'un rôle particulier doit par conséquent leur être accordé.

Par conséquent, le CES préconise l'installation d'une procédure de consultation nationale analogue à celle de l'accord européen sur la politique sociale.

- Pour ce qui est de la transposition d'une décision européenne sur la politique sociale dans la législation nationale, le CES estime que les partenaires sociaux devraient être consultés préalablement.

Dans le cadre des directives européennes, un Etat membre peut confier aux partenaires sociaux nationaux, à leur demande conjointe, la mise en oeuvre de ces directives. Dans ce cas, cet Etat membre doit s'assurer que, au plus tard à la date à laquelle une directive doit être transposée, les partenaires sociaux ont mis en place les dispositions nécessaires par voie d'accord, l'Etat membre concerné devant prendre toute disposition nécessaire lui permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par ladite directive.

- En ce qui concerne la mise en oeuvre des accords européens par la voie "volontaire", le CES estime qu'il est nécessaire de prévoir une base légale à cet effet, sans toutefois mettre en cause les prérogatives des différents pouvoirs en place.

Dans le cadre de l'imminente réforme de la loi du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives de travail, il serait dès lors nécessaire de statuer sur des accords collectifs nationaux convenus entre l'ensemble des partenaires sociaux représentatifs, ainsi que de prévoir également des stipulations y relatives lors de la réforme sur les attributions et le fonctionnement de l'Office national de Conciliation, notamment en ce qui concerne une procédure de déclaration d'obligation générale pour l'ensemble des employeurs et du personnel de tous les secteurs et professions confondus.

Dans ce même ordre d'idées, le CES se prononce pour la mise en place d'un instrument de consultation, de concertation et/ou de négociation entre les partenaires sociaux nationaux leur permettant le suivi des déclarations communes des partenaires sociaux européens ou, le cas échéant, la mise en oeuvre des accords européens par la voie législative ou "volontaire".

3. LA SECURITE SOCIALE

31. L'analyse globale des comptes de la protection sociale

311. Remarque préliminaire

L'analyse globale des comptes de la protection sociale, tels qu'ils sont publiés par l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS), s'avère difficile dans une perspective historique en raison de deux changements majeurs.

- **Le premier changement** concerne une modification méthodologique (SESPROS) qui a pour effet de majorer les dépenses de protection sociale de 4,7 milliards de LUF ou de 1% du PIB (chiffres de 1993). Cette modification consiste dans la prise en compte des cotisations, prélevées sur les prestations sociales en espèces, au titre de dépenses effectives au lieu de transferts entre gestions de la sécurité sociale. Comme le poids de la protection sociale par rapport au PIB est mesuré sur la base des dépenses sans transferts entre gestions, ces cotisations font désormais l'objet d'un double comptage et majorent indûment le poids de la protection sociale.

- **Le deuxième changement** concerne l'évaluation du PIB* par le STATEC. Dans le cadre de la création de la quatrième ressource propre de l'Union européenne, basée sur le produit national brut, le STATEC a procédé à une révision complète des agrégats de comptabilité nationale, rétroactivement jusqu'en 1985.

Il en est résulté une nette augmentation de la valeur à prix courants du PIB, augmentation** qui se situe entre 8% en 1985 et 29% en 1994. Le corollaire de cette augmentation substantielle du PIB est évidemment une réduction correspondante du poids de la protection sociale, mesurée par rapport au PIB. Il s'ensuit que les analyses effectuées au cours des années antérieures présentaient une image par trop défavorable du coût de la protection sociale au Luxembourg et que, comparativement aux autres pays de l'Union européenne, le Luxembourg se situe maintenant à une position plus favorable.

* A moins qu'il ne soit spécifié expressément, la présente analyse se réfère au PIB, version nationale et non au PIB, version SEC.

** PIB à prix courants, version nationale, ancienne série et nouvelle série (en milliards de LUF)

Année	Ancien	Nouveau	Ecart en %
1985	253.586	274.200	8,1%
1986	269.266	296.100	10,0%
1987	271.982	302.600	11,3%
1988	292.434	328.300	12,3%

1989	316.080	359.100	13,6%
1990	334.991	377.500	12,7%
1991	357.002	408.700	14,5%
1992	380.900	442.400	16,1%
1993	394.100	489.700	24,3%
1994	412.100	532.700	29,3%

Source: STATEC

Dans la mesure où la révision du PIB ne remonte qu'à l'année 1985, des comparaisons avec des périodes antérieures n'ont guère de sens.

312. Les dépenses et les recettes globales de la protection sociale

- D'après ces nouvelles définitions, les dépenses de protection sociale (avant transferts) atteignent 121.144 millions de francs en 1994 ce qui correspond à 22,7% du PIB. Les recettes (avant transferts) atteignent 129.397 millions de francs (24,3% du PIB) et dépassent donc les dépenses de l'ordre de 8 milliards de francs. Entre 1985 et 1993, les dépenses de protection sociale ont continué à croître plus rapidement que le PIB, malgré la réévaluation extraordinaire du PIB mentionnée ci-avant. Ce n'est qu'en 1994 qu'on constate une croissance des dépenses plus lente que celle du PIB.

Les dépenses et les recettes courantes de protection sociale (montants en millions de LUF)

ANNEE	Dépenses		Recettes	
	Montant	en % du PIB	Montant	en % du PIB
1985	54.718	20,0%	60.417	22,0%
1990	81.145	21,5%	93.042	24,6%
1993	112.247	22,9%	121.580	24,8%
1994	121.144	22,7%	129.397	24,3%

Source: IGSS et calculs propres du CES

Au cours de la dernière décennie, le coût de la protection sociale a donc augmenté de près de trois points de pour-cent du PIB. Cette hausse est principalement imputable aux fonctions "maternité, famille" (+1,1%), "vieillesse, invalidité, survie" (+0,9%), et "maladie" (+0,6%). Le CES voudrait faire remarquer que, sauf en ce qui concerne la fonction "maladie", ces hausses sont essentiellement imputables à des réformes volontaristes, décidées au niveau politique.

Répartition fonctionnelle des dépenses de la protection sociale (en % du PIB)

Fonctions	1985	1990	1993	1994
Maladie	4,5%	5,0%	5,4%	5,1%
Accidents du travail et mal. professionnelles	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%
Vieillesse, inv. survie	11,8%	12,4%	13,0%	12,7%
Maternité, famille	1,8%	2,2%	2,8%	2,9%
Chômage, placement	0,3%	0,2%	0,3%	0,5%
Logement, divers	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%
Frais de fonct. et autres	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
TOTAL	20,0%	21,5%	22,9%	22,7%

Source: IGSS et calculs propres du CES

En 1994, ce sont les fonctions "famille" et "chômage" qui font état d'une forte progression. Au niveau des prestations familiales, cette progression est principalement le résultat du paquet social décidé en 1992 en tant que mesures d'accompagnement de la réforme fiscale. Au niveau des prestations du chômage, la progression résulte de l'augmentation du chômage indemnisé et des mesures pour la sidérurgie.

Comparé aux autres pays de l'UE, le Luxembourg se situe en 1993 au huitième rang parmi les douze pays, avec un pourcentage des prestations de protection sociale par rapport au PIB de 22,2% (version nationale) ou de 25,6% (version SEC), alors que la moyenne communautaire s'élève à 27,8% (version SEC).

- Du côté du financement de la protection sociale, il faut relever que la tendance à la fiscalisation se poursuit continûment. Si la part financée par les cotisations représentait encore 60,7% du total des recettes en 1985, elle ne représente plus que 53,1% en 1994. En revanche, la part des contributions publiques progresse de 32,8% en 1985 à 41% en 1994. La forte progression de 39,7% en 1993 à 41% en 1994, provient du transfert de la charge des allocations familiales des cotisations vers le budget de l'Etat; comme ce transfert ne s'applique qu'à partir du 1er juillet 1994, on peut admettre que la part des contributions publiques augmentera encore en 1995.

La structure des recettes de la protection sociale (en % du total)

Structure	1985	1990	1993	1994
- Cotisations	60,7%	54,3%	53,3%	53,1%
. ménages	28,4%	24,4%	24,1%	24,7%
. entreprises	21,9%	20,6%	20,3%	19,5%
. admin. publiques	10,1%	9,3%	8,8%	8,9%

- Contributions publiques	33,1%	37,7%	39,7%	41,0%
- Revenus des capitaux et autres	6,5%	7,9%	7,0%	5,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source: IGSS

Le CES voudrait attirer l'attention sur les risques qui planent sur le financement de la protection sociale du fait de la fiscalisation croissante de celle-ci. Si cette fiscalisation a effectivement contribué à maintenir les taux de cotisation à un niveau relativement faible par rapport à nos voisins européens, de telle sorte que le coût salarial global soit resté compétitif malgré un niveau net des salaires assez élevé, il n'en est pas moins vrai que la stabilité du financement de la protection sociale repose largement, et sur une politique de stabilité de l'emploi, et sur le maintien du niveau actuel de ressources fiscales. Or, l'assiette des ressources fiscales de l'Etat ne peut guère être considérée comme consolidée, notamment par rapport aux développements éventuels dans le secteur bancaire, au niveau de la fiscalité des frontaliers, etc.

Ces risques doivent être appréciés sur la base du fait qu'en 1994, les contributions publiques courantes à la protection sociale représentent 48,6% du budget ordinaire des dépenses de l'Etat, taux qui ne s'élevait qu'à 37% en 1985. Eu égard à cet ordre de grandeur, toute réduction des recettes fiscales risque d'avoir des répercussions sur le niveau des prestations actuellement garanties.

Aussi le CES encourage-t-il le Gouvernement à renforcer ses efforts de consolidation des activités économiques existantes et de diversification de l'économie luxembourgeoise.

32. L'assurance-pension

321. L'évolution à court terme

Le régime d'assurance-pension contributif continue de faire état d'un excédent appréciable des recettes sur les dépenses courantes, excédent qui est principalement responsable de la bonne tenue du Luxembourg par rapport au critère de Maastricht définissant le déficit public. Aussi la réserve se maintient-elle encore à un niveau de 2,4 fois le montant des prestations annuelles, niveau largement supérieur au seuil de 1,5 prévu pour la refixation du taux de cotisation.

Principaux indicateurs du régime d'assurance-pension contributif (montants en milliards de LUF)

Année	Recettes courantes	Dépenses courantes	Excédent	Réserve au 31.12.	Rapport Rés./prest.	Prime de rép. pure
1985	25,0	20,9	4,1	41,0	2,19	22,6%
1986	27,1	22,2	4,9	45,9	2,30	22,3%
1987	28,9	23,7	5,2	51,1	2,38	22,5%

1988	30,9	25,6	5,2	56,3	2,41	22,8%
1989	35,4	28,3	7,1	63,4	2,45	22,6%
1990	40,1	31,5	8,5	71,9	2,58	22,7%
1991	43,9	36,7	7,2	79,1	2,35	23,7%
1992	48,9	39,4	9,5	88,6	2,45	22,8%
1993	53,0	43,8	9,2	97,8	2,43	23,3%
1994	55,5	47,5	8,1	105,9	2,42	23,8%
1995*	58,4	51,0	7,5	113,3	2,40	23,9%
1996**	61,8	54,0	7,8	121,2	2,42	23,8%

Source: IGSS

* Décompte prévisionnel

** Budget

Toutefois, les prévisions relatives à une certaine dégradation, exprimées par le CES dans ses deux derniers avis annuels, se confirment. Par rapport aux prévisions effectuées en 1991 concernant l'évolution de la période de couverture de 1992-1998, on remarque une accélération des dépenses courantes, qui atteint 5% en 1996, alors que les recettes courantes s'écartent de moins d'un demi pour-cent des prévisions.

Cette accélération des dépenses est principalement imputable à une recrudescence de l'attribution des pensions d'invalidité et des pensions de vieillesse anticipées. S'il n'existe pas de raison apparente pour expliquer l'augmentation des taux d'invalidité, l'augmentation du nombre des pensions de vieillesse anticipées résulte de l'abaissement de l'âge à la retraite à 57 ans introduit par la loi du 24 avril 1991 et notamment par la loi du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi. Par cette dernière loi, le législateur a imposé au régime de pension contributif de transférer au fonds de l'emploi le montant correspondant à la pension anticipée des bénéficiaires de l'indemnité de préretraite pour autant qu'ils en remplissent les conditions d'octroi. Il s'agit donc d'une mesure de refinancement du fonds de l'emploi par l'intermédiaire du régime contributif de pension, mesure qui a entraîné le transfert de 2,36 milliards de LUF entre 1993 et 1995 et qui concerne actuellement environ 950 pensions.

Au-delà des justifications éventuelles à court terme de cette mesure, le CES marque son désaccord de principe avec une telle manière de procéder, qui consiste à détourner les réserves accumulées auprès du régime de pension contributif de leur finalité.

C'est précisément dans le contexte historique actuel, suite à une expansion sans précédente de la population active au cours des dix dernières années et face à une dégradation possible du rapport inactifs/actifs pour la période 2010-2030*, qu'il aurait fallu procéder à une certaine accumulation de réserves en vue d'amortir la hausse

inévitables des prélèvements à venir. Le CES, à l'exception du Groupe salarial, est d'avis que la réforme de 1>

Transfer interrupted!

ration du niveau des pensions et avec l'abaissement de l'âge à la retraite, a eu l'effet contraire. Cet effet contraire a encore été amplifié par le relèvement du plafond cotisable qui, pour financer le surplus des dépenses présentes, crée des attentes à de nouvelles prestations futures.

* Voir les projections démographiques les plus récentes du Statec.

Bulletin du Statec no 8, 1995.

En matière de financement de l'assurance-pension, le CES ne peut s'empêcher de constater qu'une politique basée uniquement sur une augmentation continue de l'emploi risque d'aboutir, dans les prochaines années, à des problèmes très graves. Les études actuarielles menées dans l'enceinte du CES au cours des années soixante-dix et par l'IGSS au début des années quatre-vingts ont montré que le taux de cotisation global de 24%, actuellement en vigueur, ne suffit pas pour couvrir les droits générés par ces mêmes cotisations. Du seul point de vue du financement de l'assurance-pension, l'augmentation de l'emploi nécessaire pour financer les dépenses va générer davantage de charges supplémentaires pour l'avenir: ce qui constitue la solution à court terme du financement de l'assurance-pension devient en fait la cause des problèmes futurs de ce même financement.

Le CES est conscient du dilemme posé par le financement de l'assurance-pension en relation avec la croissance de l'emploi. D'un côté, une augmentation sensible du taux de cotisation risquerait de réduire un des avantages comparatifs - à fiscalité constante - dont dispose le Luxembourg par rapport à d'autres sites industriels étrangers, alors que l'évolution économique récente vient de réactualiser la nécessité d'une politique continue de diversification économique. D'un autre côté, si l'affiliation d'une activité au régime d'assurance-pension confère davantage de droits que ce qui est prélevé sur cette activité pour le financement de ces droits, le régime de pension ne peut que s'engouffrer dans une spirale déficitaire.

322. L'évolution à moyen terme des régimes de pension

C'est dans ce contexte que le CES se félicite que le Gouvernement ait enfin entamé les travaux pour actualiser les études actuarielles réalisées dans le régime contributif et présenté les premiers éléments d'une étude actuarielle concernant les régimes non

contributifs, étude demandée avec insistance par le CES depuis le milieu des années quatre-vingts.

A remarquer que les résultats soumis dans le rapport du Ministère de la Sécurité sociale du 27 octobre 1995 ne constituent qu'une ébauche préliminaire de cette étude actuarielle puisqu'ils ne se basent pas encore sur les données biométriques actuelles (taux de mortalité, taux d'invalidité, taux d'attribution des pensions de vieillesse anticipée) des régimes étudiés. Or, au vu des résultats du Statec concernant l'augmentation récente de l'espérance de vie des personnes âgées de plus de 60 ans et compte tenu des répercussions de la loi réforme de 1991 sur le comportement des assurés, une actualisation des données biométriques est indispensable au risque de sous-estimer de manière sensible les charges futures.

Il ressort des résultats préliminaires de cette étude que, dans le régime contributif, la prime de répartition pure et donc le taux de cotisation vont augmenter dans toutes les variantes analysées et que cette augmentation sera d'autant plus brutale que l'augmentation du nombre d'assurés sera plus lente. Le CES est d'avis qu'il faudra compléter ces études par une analyse de la prime de financement dans l'état relativement stationnaire (à l'aide des tables biométriques actualisées) pour déterminer le coût véritable du régime de pension contributif sous sa forme actuelle. C'est à ce moment qu'il sera possible d'analyser l'influence des différents facteurs (âge moyen de retraite, taux de remplacement, ajustement, etc.) sur le coût global. C'est en présence de ces éléments qu'il sera possible d'aborder la discussion sur l'opportunité de la création de ressources supplémentaires nouvelles ou sur l'introduction d'éventuelles mesures correctrices, parmi lesquelles il faudrait déterminer celles qui sont socialement les plus acceptables.

En ce qui concerne les régimes de pension non contributifs, les résultats confirment également le fait que le coût relatif de ces régimes non contributifs est nettement plus élevé que celui des régimes contributifs, notamment en raison du niveau élevé des pensions basées sur le dernier traitement non plafonné. Cependant, à défaut d'une analyse du coût à l'état relativement stationnaire, il n'est pas encore possible de déterminer quels autres facteurs sont responsables de ce coût élevé (âge moyen à la retraite, mortalité, taux d'invalidité, etc.).

En attendant l'achèvement de ces études, le CES peut se déclarer d'accord avec les objectifs d'une politique de convergence des régimes de pension contributifs et non contributifs.

Le CES voudrait inviter le Gouvernement à intégrer dans la discussion concernant les régimes de pension également le volet des pensions complémentaires du secteur privé. Plus particulièrement, à côté des aspects de garanties individuelles des droits générés par ces systèmes complémentaires, faudra-t-il analyser le traitement fiscal des contributions aux réserves (tant pour les solutions internes aux entreprises que pour les solutions externes) ainsi que des prestations. Le CES est en effet d'avis que le traitement fiscal d'une politique de garantie des revenus en matière d'assurance-pension devrait être revu et établi sur des bases comparables, indépendamment du fait qu'il s'agisse de régimes

obligatoires, de régimes complémentaires internes ou de régimes complémentaires externes. Il est évident que ce traitement fiscal devra être modulé en fonction du niveau des prestations garanties.

Quelle que soit la solution fiscale finalement retenue - imposition au moment de la constitution des droits ou imposition à l'échéance de pensions - elle devra garantir que toutes les allocations de pensions, que ce soit sous forme de versements périodiques ou de paiements par capital unique, soient équitablement soumises à l'impôt.

33. L'assurance-maladie

- La réforme de l'assurance-maladie, entrée en vigueur au 1er janvier 1994 et, en ce qui concerne le secteur hospitalier, au 1er janvier 1995, a réussi à rétablir l'équilibre financier global, du moins dans une perspective à court terme. Il est vrai que ce résultat n'a été obtenu qu'au prix d'un relèvement de certains taux de cotisation, de l'extension de l'assiette cotisable, d'une participation accrue des assurés et de certaines contributions exceptionnelles de l'Etat.

Toutefois, dans le domaine des prestations en nature, l'on peut constater que l'augmentation des dépenses en 1994 a été freinée grâce à une modération des adaptations tarifaires et grâce à une croissance plus lente du volume de la consommation de soins de santé. Ce résultat est d'autant plus notable qu'au cours de cette année, il a pu être procédé à un certain apurement des créances avec les institutions étrangères de Sécurité sociale.

La croissance assez importante de 1995 résulte essentiellement du secteur hospitalier. En effet, l'introduction du nouveau système de financement des hôpitaux, à savoir la budgétisation, n'a pas seulement révélé le coût global véritable des hôpitaux pour l'assurance-maladie, mais elle a également rendu nécessaire d'apurer les déficits engendrés sous l'emprise de l'ancien système de financement. Aussi les dépenses de 1995 et de 1996 contiennent-elles déjà une partie de l'apurement des déficits des exercices 1993 et 1994. Les effets de cet apurement continueront encore en 1997 pour s'annuler ensuite.

L'évolution des prestations de l'assurance-maladie-maternité (montants en millions de LUF)

Année	Prestations en nature		Prestations en espèces		Total	
	Montant / Var. en %		Montant / Var. en %		Montant / Var. en %	
1985	9645	-	2077	-	11722	-
1986	10636	10,3%	2254	8,5%	12890	10,0%
1987	11850	11,4%	2449	8,7%	14299	10,9%
1988	12938	9,2%	2558	4,5%	15496	8,4%

1989	14522	12,2%	2745	7,3%	17267	11,4%
1990	15532	7,0%	3020	10,0%	18552	7,4%
1991	17020	9,6%	3351	11,0%	20371	9,8%
1992	19385	13,9%	3803	13,5%	23188	13,8%
1993	21570	11,3%	4142	8,9%	25712	10,9%
1994	22774	5,6%	4056	-2,1%	26830	4,3%
1995*	25507	12,0%	4431	9,2%	29938	11,6%
1996**	27031	6,0%	4710	6,3%	31741	6,0%

Source: UCM

* décompte prévisionnel

** budget

La réduction des prestations en espèces en 1994 s'explique, d'une part, par une réduction réelle de la durée moyenne de maladie des assurés et, d'autre part, par le transfert d'assurés du système d'indemnisation par la caisse de maladie vers le système de la continuation de la rémunération par l'employeur.

Si l'équilibre financier de l'assurance-maladie-maternité a pu être rétabli pour la période de 1994 à 1996, il n'en résulte pas moins de la programmation pluriannuelle établie par l'UCM que le risque d'accumulation de nouveaux déficits est très réel à partir de 1997.

- Le CES est d'avis que les premières tentatives de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé doivent être poursuivies et amplifiées, notamment par une collaboration active des prestataires de soins et des partenaires sociaux. La collecte détaillée des données concernant les prestations des assurés et des prescripteurs devront permettre l'analyse du volume de la consommation de soins de santé afin d'isoler les facteurs de croissance résultant de l'offre et les facteurs résultant de la demande. Ce n'est que la connaissance de ces facteurs qui permettra d'influer de manière ciblée sur le volume de la consommation de soins en utilisant les instruments appropriés (nomenclatures, conventions et statuts).

Dans ce contexte, le CES voudrait rappeler ses observations faites en 1995 concernant le plan hospitalier national et les modalités de financement des investissements dans le secteur hospitalier.

En tenant compte du fait que, parmi les prestations délivrées au Luxembourg, la part du secteur hospitalier représente presque la moitié des dépenses de l'assurance maladie pour prestations en nature, ce malgré l'absence d'hôpitaux universitaires, une véritable maîtrise de la croissance des dépenses ne peut être réalisée que si l'on réussit à éliminer les surcapacités existantes à l'heure actuelle. Or, il appartient au plan hospitalier national de définir les besoins véritables de notre pays et les normes y afférentes.

Au niveau du financement des investissements, il y a lieu de clarifier et de simplifier les procédures décisionnelles en définissant clairement la part des investissements exclusivement à charge de l'Etat, la part des investissements à financement mixte entre l'Etat et l'assurance-maladie et la part des investissements intégralement à charge de l'assurance-maladie.

Finalement, il y a lieu d'ancrer dans notre législation le principe de l'économicité, à savoir que le planificateur doit tenir compte des analyses économiques effectuées par l'assurance-maladie dans le cadre de la budgétisation.

Le CES appuie les deux projets de convention en matière de médecine préventive (mammographie, hépatite B), qui ont pu être négociés entre le Ministère de la Santé et l'Union des caisses de maladie conformément aux nouvelles dispositions de la loi réforme de l'assurance maladie-maternité du 27 juillet 1992.

En revanche, le CES estime qu'il y a lieu de revoir les attributions et les mécanismes de procédure de la commission de surveillance pour accroître son efficacité dans le contrôle de l'application des conventions et des nomenclatures.

34. L'accès aux soins des personnes dépendantes*

Dans son avis annuel de 1995, le CES avait approuvé l'initiative du Gouvernement d'accroître l'offre de services pour satisfaire les besoins des personnes dépendantes et de créer un cadre légal définissant les conditions des droits d'accès à ces soins.

* Voir Annexe

Toutefois, il avait mis en évidence l'absence d'une évaluation des besoins des personnes dépendantes et des coûts actuellement engagés, ce qui lui rendait difficile de se prononcer sur des mesures concrètes.

Aussi a-t-il pris connaissance avec intérêt du rapport du Ministère de la Sécurité sociale du 4 décembre 1995, élaboré en collaboration avec le Ministère du Budget, le Ministère de la Famille et le Ministère de la Santé et concernant "LA DEPENDANCE AU LUXEMBOURG - Analyse de l'existant et concept pour l'avenir".

Ce rapport fournit une description assez complète de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine des soins aux personnes dépendantes et des diverses prestations prévues par la législation actuelle. Il procède à une évaluation critique du fonctionnement du système actuel de prise en charge de la dépendance et fournit une première ébauche des coûts actuellement engagés. Finalement, il propose un concept pour l'établissement d'une "**assurance dépendance**", selon le modèle des assurances sociales au Luxembourg, sans, pour autant, se prononcer sur les sources de financement.

Le Ministère de la Sécurité sociale a engagé une procédure de consultation des partenaires sociaux et des acteurs engagés dans cette matière pour discuter de ce concept. Aussi, en présence d'opinions actuellement encore divergentes, le CES ne peut-il fournir une appréciation unanime à l'heure actuelle. Il se réserve par conséquent d'intervenir, éventuellement dans une deuxième étape, par un avis unique et coordonné.

Nonobstant les positions éventuellement divergentes quant à l'organisation et au financement de l'accès aux soins des personnes dépendantes, le CES a procédé à une analyse des différentes possibilités de financement et des contraintes afférentes, notamment en relation avec le problème de l'exportation des prestations et la présence des travailleurs frontaliers et migrants au Luxembourg. Cette analyse, d'un caractère plus technique et informatif, figure en annexe du présent avis.

Au-delà du problème de financement des prestations dépendance et compte tenu de l'incertitude concernant les coûts engendrés, le CES s'interroge s'il ne faudrait pas prévoir une mise en oeuvre plus graduelle de l'accès aux soins en innovant, dans une première étape, essentiellement dans le domaine des soins à domicile. Une augmentation de l'offre au niveau des soins à domicile et des modèles de prise en charge, analogues à ceux applicables en matière d'assurance maladie (nomenclatures, conventions), permettrait d'augmenter, dans une première étape, l'attractivité du maintien à domicile. D'ailleurs, l'intégration immédiate des soins en institutions dans le nouveau système engendrera, d'un coup, des modifications structurelles au niveau de chaque institution (besoins en personnel, introduction de la comptabilité analytique, systèmes de facturation spécifiques, etc.). Ce changement équivaudra au changement du système de financement introduit dans les hôpitaux au moment de la budgétisation, alors que, dans le cas présent, il s'applique à un nombre nettement plus élevé d'institutions et moins préparées à ce changement.

- Finalement, le CES demande que le problème de l'inclusion des handicapés dans le champ d'application de la législation à prévoir soit soumis à une analyse approfondie, afin de se prémunir contre d'éventuels effets pervers contraires aux objectifs poursuivis.

IV

L'EVOLUTION FINANCIERE

1. L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES

11. Les bases de départ

- 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*, que le CES entend fonder son analyse de l'état des finances publiques.

- Pour ce qui est tout d'abord du besoin ou de la capacité de financement de l'Administration centrale, on peut constater l'évolution suivante.

- En 1992, il s'était dégagé un besoin de financement de l'Administration centrale de 5.490 millions de LUF, qui s'explique non seulement par la réforme fiscale entrée en vigueur au 1er janvier 1991, mais également par une augmentation sensible des dépenses.

- En 1993, on est passé à une capacité de financement de l'Administration centrale de 112,2 millions de LUF, sous l'impulsion d'une hausse fort importante des recettes accompagnée d'une évolution des dépenses un peu plus modérée.

- L'année 1994 s'est soldée par une capacité de financement de 3.954 millions de LUF. Ce résultat s'explique notamment par une dynamique exceptionnelle des recettes, qui a permis une hausse considérable des dépenses tout en dégagant encore un supplément de capacité de financement.

- En ce qui concerne les Administrations publiques, c.-à-d. l'Administration centrale, les communes et la Sécurité sociale, l'on a enregistré tout au long des années révolues une capacité de financement. Celle-ci a toutefois connu une ampleur variable. De 3.077 millions de LUF en 1992, elle est passée à 7.350 millions de LUF en 1993 pour atteindre 10.553 millions de LUF en 1994.

12. Le compte prévisionnel de l'exercice 1995

Le budget définitif pour l'année 1995 tablait sur un déficit de 2.129 millions de LUF, tandis que le solde budgétaire définitif prévisionnel (au 1er mars 1996) renseigne un déficit budgétaire de seulement 158 millions de LUF.

Cette amélioration du déficit budgétaire par rapport au déficit prévu s'explique par une plus-value de recettes de l'ordre de 5 milliards de LUF contre une plus-value de dépenses de l'ordre de 3 milliards de LUF.

* Article 4 (1) du règlement CE 3605/93 du 22 novembre 1993 pris en application de l'article 1046 du Traité de l'UE.

Quant aux Fonds de l'Etat, les recettes en 1995 devraient se chiffrer à 34.633 millions de LUF, y compris des emprunts de 5.027 millions de LUF, pour des dépenses de 33.153 millions de LUF.

Le besoin de financement de l'Administration centrale devrait atteindre 2.950,5 millions de LUF, contre une capacité de financement de 3.953 millions de LUF en 1994, ce qui constitue une dégradation sensible.

En prenant en compte le besoin de financement des communes, chiffré à 835 millions de LUF en 1995 et la capacité de financement de la Sécurité sociale annoncée à 9.592 millions de LUF, la capacité de financement des Administrations publiques devrait atteindre 5.806 millions de LUF en 1995 contre 10.553 millions de LUF en 1994.

13. Le budget pour 1996

Le budget voté pour 1996 prévoit un déficit budgétaire de 766,9 millions de LUF.

En comparant le budget voté pour 1996 au compte prévisionnel pour 1995, comparaison qui est à cette date plus indiquée qu'une comparaison au budget définitif de 1995, force est de constater que le budget 1996 table sur une hausse des recettes de quelque 5,5 milliards de LUF contre une hausse des dépenses de quelque 6,1 milliards de LUF.

Si l'on tient compte du fait qu'en 1995 les recettes devraient avoir progressé de l'ordre de 5 milliards de LUF par rapport à 1994, la progression escomptée pour 1996 semble a priori être une prévision plus réaliste des choses que tel n'était le cas dans le passé récent.

Sur le plan des fonds d'investissement, l'on renseigne des recettes de 33.957 millions de LUF, y compris des emprunts de 3.000 millions de LUF, et des dépenses de 37.293 millions de LUF, ce qui se soldera par une baisse des avoirs des fonds en 1996 de quelque 3 milliards de LUF pour atteindre 12,9 milliards de LUF fin 1996 contre 16,1 milliards de LUF fin 1995 et 15 milliards de LUF fin 1994. Par ailleurs, les chiffres ci-avant tiennent compte d'une recette de 700 millions de LUF, qui risque de ne pas se réaliser.

Pour 1996, le besoin de financement de l'Administration centrale est annoncé à 7165,2 millions de LUF et la capacité de financement des Administrations publiques à 1948,8 millions de LUF.

En outre, il y a lieu de signaler qu'une évaluation définitive et complète des perspectives budgétaires pour 1996 se heurte, premièrement, à l'absence d'informations quant au véritable potentiel des recettes fiscales, déterminé dans une mesure non négligeable, par la différence, notamment en matière d'impôts sur le revenu des collectivités, entre les impôts dus au titre des exercices révolus et des impôts encaissés et comptabilisés par voie d'avances.

Deuxièmement, à ce stade, il est difficile d'évaluer la probabilité et l'ampleur de dépenses nouvelles liées notamment aux discussions actuelles au sein de la tripartite sidérurgique.

Nonobstant ce dernier constat, le CES estime que si le budget 1996 reflète une vue plus réaliste des recettes et des dépenses prévisibles, il s'ensuit également, au vu du besoin de financement substantiel de l'Etat annoncé pour 1996, qu'une politique de contrôle renforcée des dépenses s'impose. A cet égard, le CES tient à rappeler qu'une réforme de la Chambre des Comptes et de la comptabilité de l'Etat s'impose depuis longtemps.

Bien qu'il ne soit pas à l'ordre du jour de prévoir d'insurmontables problèmes budgétaires à court terme, une croissance forte des dépenses risque non seulement de ne pas être soutenable dans un contexte conjoncturel fragile, mais limiterait également la marge budgétaire nécessaire pour prendre des mesures d'ordre fiscal, devant permettre de consolider la base économique et d'emploi du pays et, partant, d'éviter un effritement à terme des recettes fiscales.

Aussi faudra-t-il se pencher sur l'analyse des rigidités et automatismes inhérents à une part croissante des dépenses, part évaluée par le rapporteur du Budget à la Chambre des Députés, dans son excellent rapport, à près de 89% du total des dépenses.

L'ensemble de ces considérations devra conduire les autorités publiques à mettre en oeuvre une politique des dépenses prudente à court et moyen terme, même si le Luxembourg devait être le seul pays à satisfaire, à cette date, l'ensemble des critères de Maastricht et notamment le critère du besoin de financement par rapport au PIB où le Luxembourg affiche une capacité de financement pour 1995 de 1,13% contre la limite à respecter d'un besoin de financement de 3%.

14. Le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires 1995-1999

- Dans sa déclaration gouvernementale du 23 juillet 1994, le Gouvernement>

Transfer interrupted!

acute; de mettre en oeuvre une gestion budgétaire prudente. Cette gestion doit nécessairement se placer dans le cadre du potentiel financier et budgétaire de l'Etat, en fonction des évolutions récentes et des perspectives à court et moyen terme. Elle se trouve matérialisée essentiellement dans le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires de l'Etat.

La version révisée du programme pluriannuel (novembre 1995) s'inscrit dans les orientations essentielles définies dans le cadre du programme 1994-1998.

Ainsi, le volume global des dépenses extraordinaires prévu pour la période sous revue s'établit à 83,1 milliards de LUF, chiffre qui n'englobe pas les dépenses qui seront financées par l'intermédiaire des fonds d'investissements de l'Etat. L'essentiel de ces dépenses extraordinaires constitue des dépenses en capital, dont le taux d'accroissement annuel s'élève en moyenne à 7,6%, soit à un rythme nettement supérieur à celui de la croissance économique en valeur à escompter à moyen terme.

Outre un recours à l'emprunt annuel de l'ordre de 3 à 4 milliards de LUF entre 1996 et 1999, il est annoncé que le niveau des dotations budgétaires aux fonds d'investissement entre 1996 et 1999 va demeurer soutenu. En l'occurrence, la charge de la dette s'accroîtra, sans pour autant affecter la capacité d'endettement de l'Etat.

Le CES se doit également de rappeler qu'en matière de dotation du fonds pour la protection de l'environnement, l'éventuel financement au moyen de taxes écologiques risque de ne pas constituer une source de financement permanente, eu égard au caractère régressif de ce type de recettes fiscales dans le temps.

- Le CES constate avec satisfaction que les investissements programmés pour 1996 répondent, dans une large mesure, aux priorités en termes de consolidation économique et sociale du pays, à savoir:

- les investissements visant à améliorer directement la productivité des activités économiques, à savoir les zones industrielles, commerciales et artisanales, les télécommunications, les infrastructures en énergie et de transport;
- les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue;
- les investissements à caractère social qui répondent aux nécessités de l'évolution démographique et notamment la construction de maisons de gériatrie et l'adaptation sélective de l'infrastructure hospitalière dans le respect d'une planification adéquate à l'échelle nationale;
- la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location;
- les investissements en matière d'environnement.

- Compte tenu du fait que les budgets à venir seront plus difficiles à boucler, le CES donne cependant à considérer s'il n'est pas opportun de procéder à un étalement dans le temps par rapport au calendrier prévu des investissements non prioritaires pour la consolidation économique et sociale du pays et dont, de surcroît, le financement est le plus souvent prévu par le biais de la loi de garantie.

Dans ce contexte, le CES maintient, quant au principe, un désaccord avec la décision du Gouvernement de réaliser certains projets d'investissement de grande envergure par la loi du 13 avril 1970 - dite loi de garantie - pour autant qu'il s'agisse d'objets non pris en location par des tiers.

Tout au plus, le CES pourrait-il se déclarer d'accord avec un recours plus étalé dans le temps que prévu à ce mode de financement et à condition qu'un maximum soit fait pour permettre notamment au secteur luxembourgeois de la construction de contribuer à la réalisation de ces travaux.

2. LES ORIENTATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES

Le CES croit utile de réitérer un certain nombre d'orientations en matière de finances publiques en ce début de 1996. Elles devraient servir à guider le Gouvernement dans le sens d'un renforcement de la sélectivité et de l'efficacité des dépenses publiques.

- **Quant aux dépenses de consommation**, le CES salue tout particulièrement l'engagement pris par le Gouvernement, lors de sa déclaration du 22 juillet 1994, de mettre en oeuvre une réforme administrative, développée au moyen d'un plan d'action avec l'objectif clairement affiché d'améliorer la qualité des prestations du service public.

- **Quant aux transferts de la Sécurité sociale**, le CES maintient que seule la conjoncture économique exceptionnelle et par conséquent la croissance régulière de l'emploi actif a reporté les problèmes de financement de la protection sociale dans le temps.

Le CES propose dès lors de profiter de cette situation exceptionnelle pour définir et mettre en place des structures et des régimes harmonisés permettant d'assurer, à moyen et à long terme, le financement d'un niveau de prestations supportables pour l'économie nationale. Cet exercice devra également comporter un réexamen des sources de financement des différentes branches de la Sécurité sociale (assurance- pension, assurance-maladie, allocations familiales, solidarité nationale, etc.) à la lumière de la mise en oeuvre des prestations dépendance qui devraient s'y intégrer.

- **Quant aux dépenses d'investissement publics**, le CES tient à rappeler qu'une priorité doit être accordée à celle des dépenses qui créent une plus-value économique et sociale pour le pays. Dans cet ordre d'idées, le CES propose de compléter l'élaboration d'un programme pluriannuel par:

- la réalisation obligatoire, dans un délai déterminé, d'une étude utilité-coût au sens large pour tout projet d'investissement dépassant un coût donné;
- une meilleure coordination entre les différents niveaux administratifs (Etat, communes, secteur para-étatique);
- la mise sur pied d'une comptabilité du patrimoine pouvant servir d'instrument de gestion des actifs immobiliers, notamment de l'Etat et des communes.

- **A titre de conclusion**, le CES estime qu'une réduction, de manière sélective, des dépenses publiques par rapport au PIB est faisable, sans que le financement à moyen terme des besoins collectifs soit remis en cause.

Le CES vient d'apprendre avec intérêt que dans le cadre de la circulaire budgétaire pour 1997, le Ministre du budget compte imposer des limites très strictes à l'évolution des dépenses. A cette fin, les membres du Gouvernement sont eux-mêmes appelés à respecter scrupuleusement les normes impératives en vue de l'établissement de leurs propositions budgétaires et d'écarter d'emblée toute demande de crédits qui s'avère incompatible avec la mise en oeuvre d'une politique de rigueur budgétaire.

Le CES, tout en constatant que les desiderata de rigueur exprimés dans le cadre des circulaires budgétaires n'ont, dans le passé, pas toujours eu les effets escomptés, ne peut toutefois que soutenir cette approche.

	1990 Compte général	1991 Compte général	1992 Compte général	1993 Compte général	1994 Compte provisoire	1995 Prévisionnel mars 1996	1996 Budget voté
--	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	------------------------------	-----------------------------------	------------------------

Solde budgétaire	422,5	- 1.202,0	- 3.378,4	- 19,8	492,7	- 158,4	- 766,9
Solde des Fonds de l'Etat (+)	2.366,3	- 5.480,3	- 5.628,5	2.619,0	3.413,3	1.480,4	- 3.335,9
Recettes d'emprunts (-)							
- recettes effectives							
- Budget	0	0	1.000	1.000	0	763	1.000
- Fonds des routes	0	0	1.923	3.245	2.055	5.027	3.000
Total:	0	0	2.923	4.245	2.055	5.790	4.000
Besoin (-) / Capacité (+) de financement de l'Administration Centrale	8.046,9	125,8	- 5.490,3	112,2	3.953,9	- 2.950,5	- 7.165,2
Besoin (-) / Capacité (+) de financement des communes et syndicats de communes	187	381	- 2.051	- 824	- 945	- 835	- 1.000
Besoin (-) / Capacité (+) de financement de la Sécurité Sociale	9.035	6.688	10.619	8.062	7.544	9.592	10.114
Besoin (-) / Capacité (+) de financement des Administrations publiques	17.268,9	7.194,8	3.077,7	7.350,2	10.552,9	5.806,5	1.948,8
PIB version S.E.C. prix courant	343.790	370.350	398.870	440.220	479.790	513.100	540.660
Besoin (-) / Capacité (+) de financement en % du PIB (SEC) des Administrations publiques	5,02%	1,94%	0,77%	1,67%	2,20%	1,13%	0,36%

Source: Inspection générale des Finances, situation au 1er mars 1996

V

QUELQUES POINTS SPECIFIQUES

1. LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996 (CIG)

11. Les antécédents

- Les raisons à la base du projet de révision du Traité de l'UE, quatre années après sa signature en février 1992, tiennent, à la fois, au Traité même, aux défis posés par la mondialisation croissante de l'économie et par l'élargissement futur de l'UE, ainsi qu'à la nécessité de rendre l'action communautaire plus efficace et plus transparente.

Ainsi, le mandat de la CIG en 1996 a été établi, en partie, par le Traité même et par des déclarations qui l'accompagnent.

A Maastricht, l'accent a été mis sur l'UEM. Par ailleurs, le développement d'une Europe politique avec une dimension de sécurité et de défense y a été initié, mais n'a pu être achevé. De même, la politique en matière de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures constituait une avancée dans des domaines nouveaux, pour lesquels la coopération européenne ne pouvait se prévaloir d'une expérience étendue.

- Compte tenu de cette toile de fond, les négociateurs du Traité de l'UE ont tenu à inscrire dans le Traité, dès 1992, différentes dispositions sujettes à révision. Ainsi, notamment l'article B, cinquième tiret dispose que dans le but de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer, la CIG devra analyser dans quelle mesure

" les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires".

Néanmoins, l'énumération spécifique, contenue dans le Traité de Maastricht et dans différentes déclarations afférentes, n'est pas considérée comme limitative. L'article N. par. 1 permet, en effet, aux Gouvernements des Etats membres et à la Commission de soumettre au Conseil des projets relatifs à la révision des Traités.

- Le Conseil européen de Cannes a chargé un Groupe de réflexion de préparer la Conférence des représentants des Gouvernements des Etats membres sur la base d'un rapport visant, à la lumière de l'expérience acquise et compte tenu des défis lancés à l'Europe, de mettre en exergue les problèmes posés par le fonctionnement de l'UE ainsi que de réfléchir aux solutions possibles garantissant l'efficacité, le caractère démocratique et la transparence de l'action de l'UE pour le citoyen européen, préoccupé par les questions d'emploi et d'environnement.

Le Groupe de réflexion a également été chargé de réfléchir sur le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune, sur les domaines de la sécurité intérieure et de la justice, ainsi que sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité.

- Ce Groupe de réflexion a soumis son rapport final au Conseil européen de Madrid, qui l'a accueilli avec satisfaction.

Trois objectifs majeurs à atteindre par la CIG y ont été mis en exergue:

- rapprocher l'Europe de ses citoyens;
- permettre à l'Union de mieux fonctionner et de la préparer à son élargissement;
- doter l'Union d'une plus grande capacité d'action extérieure.

12. La prise de position du CES

121. Sur un plan général

- La révision du Traité n'est, ni le seul défi, ni le plus important, auquel l'UE sera confrontée d'ici l'an 2000.

La CIG de 1996 ne constitue qu'une étape - certes très importante - du calendrier d'intégration européenne jusqu'à la fin de ce siècle, calendrier qui comporte notamment la question de l'élargissement de l'Union européenne vers l'Europe centrale et l'Europe de l'Est, la redéfinition des ressources propres de l'Union européenne au-delà de l'an 2000, le passage à la troisième phase de l'UEM, ainsi que le débat sur la politique de défense et de sécurité dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale au-delà de 1998.

- Aux yeux du CES, il convient d'achever prioritairement l'oeuvre entamée à Maastricht, en respectant le calendrier et la mise en place de l'UEM.

Tel est notamment une condition indispensable à la réussite de la CIG et à l'approfondissement de l'intégration communautaire, tant sur les plans économique, social et politique, ceci en vue de créer les conditions politiques et institutionnelles nécessaires pour adapter l'Union aux exigences d'une Union élargie.

- Le CES considère, qu'avant d'entrer dans la voie de l'élargissement, il est indispensable d'analyser les répercussions sur les politiques menées et les ressources nécessaires de l'Union. Cette analyse ne figure pas à l'ordre du jour de la CIG.

Néanmoins, les demandes d'adhésion à l'Union ne manqueront pas de constituer une toile de fond importante dans le cadre de la CIG. Dès lors, le risque existe que les velléités de la coopération bilatérale ou intergouvernementale primeront la volonté de progresser en matière d'intégration communautaire.

122. Les priorités à retenir par la CIG

Le CES appuie les grands objectifs esquissés dans le rapport du Groupe de réflexion. Cependant, sans vouloir prendre position par rapport à l'ensemble des problèmes y abordés, le CES a ciblé sa position sur les défis suivants:

- la cohérence entre les politiques macro-économiques et l'emploi;

- l'intégration du Protocole social dans le Traité et la mise en place d'un socle minimum de droits sociaux;
- la politique de cohésion;
- la consolidation de l'acquis communautaire préalable à l'élargissement futur;
- le maintien de l'équilibre institutionnel actuel;
- le parachèvement du Marché intérieur;
- le rôle des services publics;
- la mise en place de l'UEM.

1221. La cohérence entre les politiques macro-économiques et les politiques de l'emploi

En ce moment, le chômage, la pauvreté et, plus généralement, la précarité sont devenus une réalité en Europe.

Une préoccupation très importante est donc la création d'emplois stables. La CIG doit consacrer une attention particulière à ces problèmes. Afin d'assurer le processus de création d'emplois convenu et approuvé lors des sommets européens d'Essen, de Cannes et de Madrid, des dispositions y relatives doivent être intégrées dans le Traité à réviser.

Le CES souhaite que le Traité fasse clairement état de l'engagement de l'Union, afin de réaliser une plus grande convergence économique et sociale dans la perspective de rétablir, entre autres, le plein emploi.

Pour y parvenir, le CES estime que le Traité révisé doit comporter un volet Emploi, plus fort, plus intégré. A cet effet, il faut insérer dans le Traité des mécanismes contraignants de coordination pour l'emploi, afin de lui donner le même poids et la même importance qu'à la politique économique et monétaire.

Ces mécanismes devraient préciser que:

- le Conseil Européen établit des lignes directrices relatives à la politique de l'emploi;
- les Etats membres transposent ces lignes directrices en programmes pluriannuels;
- le dialogue social entre partenaires sociaux et les autorités publiques joue un rôle de premier plan;
- une approche intégrée de la politique de l'emploi est poursuivie et repose sur le rapport entre les politiques macro-économiques et les politiques structurelles pour l'emploi et que

les grandes orientations de la politique économique et de la politique de l'emploi sont élaborées en parallèle;

- une structure stable est instaurée et baptisée Comité de l'Emploi à l'instar du Comité monétaire et du Comité de politique économique. Ce Comité est chargé de surveiller la situation de l'emploi dans les Etats membres et au sein de l'Union et de faire régulièrement rapport au Conseil et à la Commission;

- le Parlement européen est associé aux décisions prises dans le cadre de la procédure d'élaboration des lignes directrices sur l'emploi.

Le CES constate la nécessité de doter l'Union de pouvoirs, instruments et moyens qui lui permettent de mener une véritable politique coordonnée au niveau européen et de renforcer la stratégie de cohésion sociale, contribuant ainsi valablement à la création de nouveaux emplois.

Le CES rappelle que l'ensemble des politiques de l'Union et des Etats membres doivent contribuer à la réalisation de cet objectif. En outre, compte tenu des liens entre croissance, compétitivité et emploi, la promotion de l'emploi ne doit, ni être considérée de manière isolée, ni être traitée comme le domaine réservé d'une seule politique de l'Union.

Dans ce contexte, le CES appuie l'approche préconisée dans le Mémorandum adopté le 7 mars 1996 à La Haye par la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Concernant l'emploi, ce Mémorandum souligne que:

" Compte tenu de la responsabilité, avant tout nationale, il est nécessaire d'explicitier dans le Traité le rôle complémentaire que joue l'UE dans la promotion de l'emploi (...). Pour renforcer mutuellement leur action, ayant en vue la valeur ajoutée d'une politique concertée, la coordination entre les Etats membres de leurs politiques en matière d'emploi devra être assurée, notamment par des recommandations formulées chaque année par la Commission et à approuver par le Conseil. Un comité pour l'emploi doit être établi pour suivre les questions relatives à l'emploi et formuler des avis à ce sujet. Une stratégie européenne de promotion de l'emploi portera plus de fruits quand les partenaires sociaux seront mis en mesure, également au niveau européen, de fournir une contribution active et de prendre leurs responsabilités."

Aussi de nouvelles dispositions relatives à l'emploi devraient-elles être indiquées dans le Traité.

1222. L'intégration du Protocole social et des droits sociaux fondamentaux dans le Traité de l'UE.

- Le CES, dans le cadre de ses analyses antérieures sur le Marché intérieur, a toujours insisté sur la concrétisation de la dimension sociale de l'Europe, ainsi que sur la nécessité de réaliser des progrès en la matière. En effet, une caractéristique fondamentale, qui distingue l'Europe des autres parties du monde, est son modèle social.

Aussi en vue d'assurer et de renforcer, à l'avenir, la cohésion sociale et de promouvoir ainsi l'adhésion des citoyens à l'Union, y a-t-il lieu d'intégrer dans le Traité de l'UE l'Accord sur la politique sociale et les Droits sociaux fondamentaux.

- Afin de développer une démocratie économique et sociale permettant aux acteurs sociaux une réelle capacité d'action, le CES plaide pour l'intégration dans le Traité du Protocole Social, mettant ainsi fin à la politique d'opting out.

Le récent accord européen sur le congé parental démontre clairement que les partenaires sociaux européens sont capables d'utiliser correctement le Protocole social.

- Pour le CES, la révision du Traité de Maastricht doit être mise à profit pour ancrer dans le Traité des principes essentiels de la Charte communautaire des Droits sociaux fondamentaux, afin de donner un profil substantiel à l'Union sociale. Cet ancrage des Droits fondamentaux doit être visible et cohérent.

Une méthode pourrait consister en une procédure qui, d'une part, ancrerait des droits universels juridiquement contraignants pour l'UE, et, d'autre part, établirait une liste des droits à reprendre dans une Déclaration de principes et d'objectifs à garantir par les Etats-membres et la Communauté européenne.

Les droits universels, directement contraignants, seront applicables à tous les résidents de l'UE et seront exigibles, tandis que les droits retenus dans une déclaration de principes permettront une utilisation positive de la subsidiarité.

Dans ce contexte, le CES approuve pleinement les réflexions retenues dans le Mémorandum du BENELUX, mentionné dans le chapitre précédent. Dans ce même Mémorandum, dans une première approche commune, les trois Gouvernements estiment également qu'une référence explicite à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales du citoyen européen, aux droits sociaux fondamentaux, ainsi qu'à l'égalité entre hommes et femmes et à la lutte contre le racisme et la xénophobie devrait être inscrite dans le Traité.

La déclaration commune afférente des partenaires sociaux, faite à Florence, va également dans cette direction.

1223. La politique de cohésion

Dans l'ensemble, le CES continue d'accorder une grande priorité à la recherche d'une politique de cohésion globale, telle qu'elle est exposée dans le Traité de Maastricht.

Le CES attache une grande importance au 1er rapport triennal de la Commission sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale (art. 130 B), dans la mesure où ce rapport devrait jeter les bases de l'évaluation et du réexamen de la stratégie de l'UE pour l'avenir.

1224. La consolidation de l'acquis communautaire

Le CES appuie l'approche du Gouvernement préconisant l'approfondissement de l'Union sur la base de l'intégration communautaire, approche qui donnera la vigueur nécessaire à l'Union pour continuer à bâtir notre prospérité et assurer notre sécurité sur des fondements solides.

Plus particulièrement, la CIG devra progresser en direction d'une communautarisation des 2^e et 3^e piliers du Traité de l'UE.

- **En matière de politique de sécurité intérieure**, le CES appuie également le Gouvernement, qui préconise de communautariser, en partie, les compétences en la matière, notamment celles ayant trait aux règles concernant le franchissement des frontières extérieures communes - politique d'asile, politique d'immigration et politique à l'égard des ressortissants des pays tiers -. De plus, le CES plaide pour intégrer l'acquis résultant de l'accord de la Convention de SCHENGEN dans le Traité.

- **En matière de politique extérieure et de sécurité (PESC)**, des améliorations en matière de processus de décisions sont nécessaires afin d'accroître l'efficacité et de renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'Union dans son ensemble. En effet, les tergiversations du passé ont beaucoup nui à l'image de l'Europe et à sa capacité d'agir ensemble.

1225. Le maintien de l'équilibre institutionnel actuel

- La réforme institutionnelle de l'UE tendra forcément dans la direction d'une réduction du poids et de l'influence des petits pays.

Dès lors, il s'agira de préserver l'esprit et les principes qui ont inspiré la construction européenne depuis sa création et de garantir l'égalité de tous les Etats membres en termes de participation et d'implication dans le processus décisionnel de l'UE.

- Au niveau du Conseil, le CES estime qu'une extension du vote à la majorité qualifiée s'impose en principe. Cependant, l'unanimité doit rester d'application pour tous les domaines relevant de la souveraineté nationale.

Une modification du système de pondération des votes au bénéfice des grands pays serait à envisager, dans la mesure où la CIG réussit à progresser en matière d'intégration communautaire.

- Au niveau de la Commission, le CES estime que le système actuel de la composition prévoyant la représentation de tous les Etats membres doit être maintenu. En effet, ce système permet de garantir le principe de l'égalité statutaire de tous les Etats et citoyens de l'Union.

1226. Le parachèvement du Marché intérieur

- Trois ans après la date d'échéance du 1^{er} janvier 1993, le Marché unique reste incomplet et imparfait sur plusieurs points:

- la libéralisation des secteurs protégés n'est pas encore pleinement réalisée;
 - la réalisation des réseaux transeuropéens est retardée;
 - la double imposition des transactions intra-Union est encore une réalité;
 - le régime actuel de TVA pose des difficultés;
 - les fusions transnationales sont encore entravées par des problèmes juridiques et fiscaux;
 - il n'existe aucun statut de la société européenne convenable, qui permette la simplification administrative;
 - le risque de la réapparition de frontières intérieures en raison de la difficulté de la surveillance des frontières extérieures dans le contexte de l'élargissement existe;
 - la reconnaissance mutuelle des tests et certifications n'est toujours pas une réalité.
- De l'avis du CES, l'inscription dans le Traité d'une nouvelle échéance butoir en 1999 aiderait à créer une nouvelle dynamique pour l'achèvement du Marché intérieur.

1227. Le rôle des services publics dans la politique de l'Union

Les services publics jouent un rôle important dans le système et le modèle social, économique et politique européen. Leur tâche est de servir l'intérêt général et de promouvoir la cohésion sociale, la solidarité et l'égalité des citoyens de l'Union.

Le maintien, le développement et le droit d'accès à des services publics de qualité devraient en conséquence être inscrits dans le Traité.

Les obligations spécifiques des services publics, à savoir l'égalité d'accès, la continuité, la qualité du service fourni et la transparence dans la gestion doivent être intégrées dans une politique européenne dans le domaine des services publics.

1228. La mise en place de l'UEM

Le CES réaffirme son soutien à l'objectif d'une mise en place de l'UEM et de l'introduction de la Monnaie unique selon les conditions et le calendrier fixés par le Traité de Maastricht. La prochaine CIG ne doit pas rouvrir les négociations de l'UEM.

Le CES reconnaît qu'il importe d'assurer une convergence économique durable, en phase avec les obligations et procédures inscrites dans le Traité. Pour les milieux d'affaires, il est particulièrement important de donner suite aux conclusions du Sommet de MADRID, en clarifiant, dès que possible, les relations entre les Etats membres qui participeront à l'UEM et ceux qui n'y seront pas présents dès le départ.