

EVOLUTION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE DU PAYS 1997

REPERTOIRE THEMATIQUE

I INTRODUCTION

II L'EVOLUTION ECONOMIQUE

1 LA SITUATION CONJONCTURELLE INTERNATIONALE ET NATIONALE

11 La situation internationale

12 La situation nationale

2 L'ANALYSE SECTORIELLE

21 Le secteur primaire - L'agriculture et la viticulture

22 Le secteur secondaire

221 L'industrie

222 L'artisanat et les entreprises de construction

23 Le secteur tertiaire - Services marchands

231 Le commerce

232 Les banques

233 Les assurances

234 Le tourisme

235 Le transport

236 Le secteur des médias

3 LES MUTATIONS STRUCTURELLES DE L'ECONOMIE ET LES DEFIS Y LIES

31 L'appréciation des mutations structurelles intervenues

32 L'examen des fragilités résultant de l'évolution structurelle constatée

321 Au niveau des finances publiques

322 Au niveau des secteurs économiques

33 Le bilan succinct de la politique de diversification économique (1975-1995)

34 Les éléments à prendre en compte en vue d'une stratégie de la diversification économique

4 LES AUTORISATIONS D'EXPLOITATION (COMMODO-INCOMMODO)

41 Le cadre général

42 Les propositions du CES

421 Quant à la procédure d'autorisation

422 Quant aux normes et à l'obligation de recourir à la meilleure technologie

III L'EVOLUTION SOCIALE

1 LE MARCHE DE L'EMPLOI

11 L'évolution de l'emploi salarié au Luxembourg

12 L'évolution du chômage

2 L'ORGANISATION DU TRAVAIL

21 Quant au Groupe salarial 31 22 Quant au Groupe patronal

3 LE TELETRAVAIL

4 LA FORMATION PROFESSIONNELLE

5 LA SECURITE SOCIALE

51 L'appréciation globale des comptes de la protection sociale

52 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 1996

13 Le budget pour 1997

2 LES ORIENTATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES

3 LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES DEPENSES EXTRA-ORDINAIRES 1996 - 2000

4 L'AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DES MENAGES

V QUELQUES POINTS SPECIFIQUES

1 LA PREPARATION DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

2 L'EVALUATION DU PROGRAMME "ACHEVEMENT DU MARCHE INTERIEUR"

21 Au niveau communautaire

22 Au niveau luxembourgeois

23 Les commentaires et les remarques

3 L'ETUDE SUR LA COMPETITIVITE DE L'INDUSTRIE LUXEMBOURGEOISE (CRP-CU)

31 L'évolution globale de la rentabilité de l'industrie manufacturière

32 L'analyse sectorielle de la rentabilité de l'industrie

33 L'évolution de la compétitivité de l'industrie luxembourgeoise

I

INTRODUCTION

- Dans son approche conjoncturelle et structurelle des différents secteurs de l'économie luxembourgeoise, le CES s'est limité aux problèmes les plus aigus.

- Au niveau de l'analyse économique, le CES a voulu mettre en exergue les risques potentiels qui se font jour dans les mutations structurelles auxquelles notre économie est confrontée. La réponse à ces risques potentiels réside dans l'élaboration d'une stratégie efficace de diversification de notre économie.

Dans ce contexte, les difficultés rencontrées en matière d'autorisations d'exploitation (commodo-incommodo) prennent une importance grandissante, de sorte que le CES s'est

efforcé à trouver des solutions pragmatiques conciliant, autant que possible, les contraintes de protection de l'environnement humain et naturel avec les contraintes d'efficacité au niveau du développement économique.

- Au niveau du volet social, le CES a procédé à un examen de l'évolution du marché du travail au Luxembourg. Toutefois, le CES n'a pas pu progresser dans l'élaboration de propositions concernant l'organisation du travail, combinant la flexibilisation du temps de travail avec une réduction éventuelle de la durée du travail.

En matière de formation professionnelle, le CES a analysé les implications de la notion "développement des compétences des élèves".

Dans son appréciation de l'évolution en matière de protection sociale et notamment en ce qui concerne le problème de l'assurance-pension en général, le CES est resté sur les positions exprimées dans l'avis de 1996. Toutefois, il a pris position par rapport aux développements récents en matière d'assurance-dépendance.

- Au-delà de l'appréciation de l'évolution des finances publiques et du programme pluriannuel des dépenses extraordinaires de l'Etat, le CES prend position en ce qui concerne l'aménagement projeté de la fiscalité des ménages.

- Finalement, parmi les points spécifiques du présent avis, le CES a fait le suivi de la préparation de l'Union économique et monétaire et du programme "achèvement du Marché intérieur".

Il a également pris connaissance des résultats de la recherche menée par le CRP-CU en matière de rentabilité et de compétitivité de l'industrie luxembourgeoise, étude initiée par le CES dans son avis annuel de 1987.

II

L'EVOLUTION ECONOMIQUE

1 LA SITUATION CONJONCTURELLE INTERNATIONALE ET NATIONALE

11 La situation internationale

- La situation économique s'améliore dans les pays de la zone OCDE. Le PIB, en termes réels, devrait s'accroître de l'ordre de 2,4% en 1996 (+0,5% par rapport à 1995). Ce niveau de croissance est appelé à se poursuivre au cours des deux prochaines années avec un taux de l'ordre de 2,4%, en 1997 et de 2,7%, en 1998*.

Le profil de la croissance est aujourd'hui plus équilibré entre les régions, avec une certaine stabilité aux Etats-Unis (2,2% en 1997 et 2,0% en 1998) et une légère poursuite

de l'expansion dans l'UE (2,4% en 1997 et 2,7% en 1998)** , après la pause de 1996 (1,6%).

Il y a peu de risques inflationnistes, notamment au Japon et en Europe.

- Une série d'éléments ont contribué à cette amélioration. Les taux d'intérêt à court et à long terme ont convergé vers le bas et la perspective d'une stabilité des taux de change s'est améliorée. De plus, les perspectives de hausses salariales s'annoncent modérées et la rentabilité de l'investissement est bonne.

D'importants progrès sont entrepris en matière d'assainissement des finances publiques dans la plupart des pays de l'OCDE. Ainsi, pour l'ensemble de l'UE, la réduction totale du déficit budgétaire entre 1992 et 1998 devrait représenter plus de 3 points de pour-cent du PIB, réduction s'opérant, pour l'essentiel, en 1996 et 1997.

Néanmoins, les niveaux de la dette publique, rapportés au PIB, restent globalement élevés et les tensions s'exerçant sur les finances publiques s'intensifieront, non seulement pour permettre de respecter l'objectif budgétaire du Traité de Maastricht, mais également pour faire baisser durablement les taux d'intérêt réels à long terme, ce qui peut stimuler l'investissement productif, la croissance ainsi que les possibilités d'emploi.

- En 1996, la croissance de l'emploi dans l'UE s'est chiffrée à 0,1% à peine (contre 1,4% aux Etats-Unis). Elle devrait s'accélérer quelque peu pour atteindre 0,6% en 1997 et 0,9% en 1998, ce qui correspondrait à la création de 2,2 millions d'emplois sur ces deux années. Le taux de chômage de 10,9% ***de la population active en 1996 (contre 5,4% aux Etats-Unis et 3,3% au Japon) devrait se maintenir pour diminuer légèrement en 1998 (10,4%).

* PIB en volume, source: OCDE, décembre 1996

** PIB en volume, source: Commission Européenne, novembre 1996

*** Chiffre de la Commission Européenne, source OCDE: 11,4%

- A moyen terme, il faudrait amener le taux de croissance de l'UE dans des fourchettes de 3 à 3,5% par an pour que cette croissance soit soutenue par l'investissement et permette une augmentation plus rapide et durable du taux de participation de la population active.

Une amélioration durable des performances économiques et de la situation sociale supposera des réformes structurelles, une utilisation pleine et efficace des ressources disponibles et l'encouragement de l'innovation et l'adaptabilité des économies aux changements qui résultent de la globalisation et de l'apparition de nouvelles technologies.

12 La situation nationale

- En 1996, le PIB (version SEC) a connu une augmentation de quelque 4%. Cette augmentation se situe au-delà de la croissance économique (+2%) observée dans les pays de l'Union européenne.

La forte croissance économique au Luxembourg s'explique par l'évolution dynamique de la consommation privée, mais surtout par l'excédent positif de la balance courante. Les investissements n'ont que très peu contribué à la croissance.

- L'emploi salarié a continué sa tendance à l'augmentation (+2,6%). 6.130 nouveaux emplois ont été créés entre septembre 1995 et septembre 1996, dont seulement 21% sont occupés par des résidents.

Parallèlement, le chômage, mesuré par le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM, a fortement progressé pour atteindre, fin 1996, quelque 6.500 personnes.

- L'évolution des salaires s'est quelque peu ralentie. En termes nominaux, les salaires ont augmenté de 1,7% en moyenne. En termes réels, l'augmentation se situe à 0,3%. Parallèlement, le PIB réel par tête d'emploi a augmenté de 1%.

- Les perspectives de croissance pour 1997 restent positives. Elles ne contribueront cependant guère à la résorption du chômage, qui s'explique davantage par des éléments structurels que par des facteurs conjoncturels.

- Au-delà de l'examen succinct des principaux paramètres de la conjoncture nationale, le CES constate, avec préoccupation, l'augmentation du nombre des faillites enregistrées. Au total 370 entreprises* ont dû fermer leurs portes en 1996, alors qu'au début de la décennie le total annuel moyen oscillait autour de 100 unités (320 en 1995, 257 en 1993, 111 en 1991).

* Source: Statec

En analysant de plus près et suivant les secteurs l'année 1996, le CES compte 68 entreprises en faillite dans la construction et le parachèvement, 65 faillites dans le commerce de gros, 60 dans le secteur Horeca et 56 dans le commerce de détail. Ces faillites sont en grande partie responsables de l'accroissement du nombre des demandeurs d'emploi.

Partant de ces constats, le CES s'interroge sur les raisons majeures ayant conduit à cet accroissement du nombre des faillites qui - ne l'oublions pas - constituent, en premier lieu, un mécanisme d'auto-régulation du marché. La situation conjoncturelle actuelle,

avec l'accroissement notable de la concurrence dans de nombreux secteurs, avec la forte pression exercée sur les prix, n'est certes pas sans effets négatifs. Les autres raisons, souvent citées, sont le manque de qualification et d'expérience des gestionnaires, tout comme la sous-capitalisation des entreprises. En ce qui concerne la sous-capitalisation, le CES constate qu'elle conduit à un manque de réserves qui, en cas de malchance économique ou encore suite aux répercussions d'autres faillites sur l'entreprise, risque d'être fatal. Au-delà, les entreprises dénoncent des délais de paiement croissants, ceci autant chez les clients particuliers et commerciaux que chez les communes et l'Etat. A toutes ces causes s'ajoute le phénomène des faillites frauduleuses qui prendrait une ampleur pour le moins inquiétante.

Au vu de ces faits, le CES recommande au Gouvernement d'analyser de plus près l'accroissement du nombre des faillites et de remédier, le cas échéant, par la voie législative, à certaines des faiblesses constatées. Dans cet ordre d'idées, le CES demande que les travaux du Comité interministériel chargé de la réforme du droit des faillites soient accélérés et que les procédures d'autorisation soient améliorées afin d'écartier, dans la mesure du possible, les faillites organisées. Afin de limiter les répercussions négatives de faillites sur des entreprises créancières, le CES s'interroge également sur l'opportunité d'introduire, par la voie légale, la réserve de propriété comme cela est le cas dans de nombreux autres pays européens.

NOMBRE DE FAILLITES PRONONCEES PAR LES TRIBUNAUX DE COMMERCE PAR BRANCHE D'ACTIVITE

NACE Révision 1	1980	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
01-05 Agriculture	-	-	2	-	-	-	2	3	1	2	-
10-41 Industrie	6	6	3	3	8	7	5	4	7	12	10
45 Bâtiment	11	14	17	6	6	10	22	35	42	40	68
50 Commerce et rép. automobiles	2	7	5	8	7	4	6	15	10	11	16
51 Commerce de gros	16	24	26	25	14	25	40	41	46	49	65
52 Commerce de détail	17	19	24	14	12	20	27	31	47	54	56
55 Horeca	17	22	24	23	19	16	21	29	39	54	50
60-64 Transports et communications	6	7	4	7	11	10	17	17	24	17	18
65-67 Activités financières		5	5	6	2	3	9	19	13	19	17
dont: Soc. holding		4	4	5	1	2	8	14	8	13	9
70-74 Immobilier, location et services aux	4	9	19	17	20	13	23	49	53	50	43

entreprises											
80-95 Autres services	3	8	5	5	3	3	6	10	9	10	15
N.d.a.	3										
TOTAL FAILLITES	85	121	134	114	102	111	183	257	302	320	370

Source: Mémorial, STATEC

2 L'ANALYSE SECTORIELLE

21 Le secteur primaire - L'agriculture et la viticulture

- **L'agriculture luxembourgeoise**, en 1995, a été confrontée à une véritable chute des prix au producteur, ceci tant en ce qui concerne la production animale (viande bovine et lait) qu'en matière de production végétale.

Du fait des mécanismes de transferts directs (aides et paiements compensatoires), à charge du budget communautaire et/ou national, le revenu agricole a été en légère hausse (+1,2%) par rapport à 1995.

La grande dépendance du secteur agricole des finances publiques engendre une fragilisation des exploitations, dans la mesure où l'autonomie de gestion est largement influencée par les décisions prises dans le cadre de la politique agricole commune.

Pour l'agriculture, il est important de garantir le caractère économique et pérenne des paiements compensatoires, pour autant que ceux-ci constituent, soit une rémunération des prestations économiques, sociales et environnementales de l'agriculture, soit la contrepartie des restrictions imposées au niveau des prix, des volumes et des méthodes de production.

Afin d'augmenter la valeur de la production, le secteur agricole concentrera, à l'avenir, ses efforts sur le développement de nouveaux créneaux et sur le renforcement de la politique de qualité.

- La situation dans la **viticulture luxembourgeoise** reste caractérisée par la diminution du nombre des exploitations, la forte chute des revenus et la régression de la consommation indigène.

Par ailleurs, les vins luxembourgeois connaissent, de plus en plus, des difficultés d'écoulement sur les marchés étrangers, ceci en raison d'une concurrence accrue et, en Belgique, principal marché d'exportation du secteur, d'une augmentation des droits d'accises ou encore de l'introduction d'écotaxes sur les emballages.

De l'avis du CES, les moyens pour redresser la situation sont de plusieurs ordres:

- développer une stratégie globale de marketing pour promouvoir les vins luxembourgeois;
- investir dans les produits de haute qualité (Crémant de Luxembourg);
- continuer le remembrement viticole, dont la finalité principale est de garantir une exploitation rationnelle et de planifier les décisions, afin de garantir une utilisation optimale de l'espace;
- assurer la reprise des exploitations par les jeunes (dans le cadre de programmes régionaux, soutenue par l'Union européenne);
- garantir la prime à l'entretien de l'espace naturel et du paysage pour l'ensemble de la surface viticole du pays.

Le CES a pris acte de l'étude de marché en cours sur la viticulture. Il y prendra position dans le cadre de son prochain avis annuel.

22 Le secteur secondaire

221 L'industrie

- Par rapport à 1995, la production industrielle a baissé de 1,1% en 1996. Cette baisse est le résultat d'une forte réduction de la production sidérurgique (-10,7%) et d'une quasi-stagnation des autres industries (+0,2%).

Parallèlement, les prix des produits industriels ont baissé, entraînant une chute du chiffre d'affaires de 3,9%.

- **Quant à la sidérurgie**, les années 1996 et 1997 sont celles des grandes mutations. Par un plan d'investissement supérieur à 20 milliards de LUF, l'industrie sidérurgique franchira, en 1997, le passage de la filière fonte à la filière électrique. Le Luxembourg disposera alors de trois usines sidérurgiques intégrées, compactes, modernes, spécialisées et très respectueuses en matière d'environnement.

La restructuration technique de la sidérurgie luxembourgeoise entraînera une réduction substantielle des effectifs pouvant tomber jusqu'à 4.000 personnes à l'horizon 1998. Dans le cadre de la tripartite, les partenaires sociaux ont pu se mettre d'accord sur la résorption progressive des sureffectifs, qui s'étalera probablement au-delà de l'an 2000 et qui permettra d'éviter le recours à des licenciements importants.

Parallèlement aux mutations structurelles, la sidérurgie et le Gouvernement luxembourgeois ont jeté les bases pour stimuler la création d'activités économiques nouvelles dans le chef des communes particulièrement marquées par la restructuration sidérurgique.

Dans ce contexte, le CES note avec intérêt la volonté commune de la sidérurgie et du Gouvernement à étudier les possibilités d'une valorisation intelligente des terrains

industriels qui sont devenus disponibles, pour les préparer à des activités nouvelles. Un tel objectif constitue une grande chance pour les communes concernées et présente un grand intérêt dans une optique d'aménagement du territoire, dans la mesure où il ouvre un potentiel de développement nouveau pour le sud du pays.

- La stagnation de la production industrielle dans **les autres branches de l'industrie** est le résultat d'évolutions très divergentes par branche d'activités.

Ainsi, la production a été en diminution dans les branches de la transformation des métaux, de la fabrication de tubes, de la production de porcelaine, de l'industrie alimentaire, des matériaux de construction et des abrasifs.

Par contre, l'industrie du caoutchouc, la première transformation de l'acier, la fabrication de machines et d'équipements ont connu une évolution positive de leurs activités.

A signaler que le démarrage d'une nouvelle activité dans la branche du travail du bois a exercé une influence significative, non seulement sur les statistiques de la branche concernée, mais sur l'ensemble de la production industrielle.

En général, il y a lieu de constater que les industries des biens d'équipements et des biens de consommation durables ont mieux résisté au climat conjoncturel refroidi que les industries des biens intermédiaires et des biens de consommation non durables.

Les raisons sous-jacentes aux difficultés que l'industrie a connues en 1996 ne sont pas seulement d'ordre conjoncturel, mais aussi et surtout d'ordre structurel.

Ainsi, certaines entreprises ont décidé, en 1996, d'arrêter toute production au Grand-Duché, certaines autres ont décidé de délocaliser une partie de leurs productions dans des pays à bas salaires, surtout vers les pays de l'Europe centrale.

En général, l'ensemble des entreprises du secteur industriel a continué ses efforts d'ajustements en vue d'accroître sa productivité, seul moyen pour éviter une autre perte de compétitivité.

222 L'artisanat et les entreprises de construction

- Pour les **métiers de la mécanique, tout comme pour ceux de la mode, de la santé et de l'hygiène et les métiers divers**, le climat des affaires s'est apprécié légèrement en 1996 par rapport à 1995. La sous-branche des ateliers mécaniques dont la clientèle traditionnelle se situait principalement au niveau de l'industrie, souffre du ralentissement de l'activité industrielle, mais surtout de la concurrence étrangère, notamment des pays de l'Europe centrale. Pour les métiers de la mode, de l'hygiène et les métiers divers, la concurrence déloyale de la part du travail clandestin constitue un problème non négligeable.

- En ce qui concerne les **métiers de l'alimentation**, pour lesquels le climat des affaires évolue négativement, ils sont particulièrement touchés par la baisse des prix et la modification des structures de distribution.

Les nouvelles exigences légales au niveau de l'hygiène et de la santé publique entraîneront une augmentation des coûts de production pour les métiers de l'alimentation.

- Le CES regrette l'absence d'indicateurs statistiques fiables pour **le secteur de la construction**. Dans ces conditions, il est difficile de faire une appréciation correcte de l'évolution économique et sociale du secteur.

Sur la base des indicateurs publiés par le STATEC, le volume de travail presté s'est stabilisé (+0,6%) en 1996. Si, au niveau du bâtiment et du génie civil, le volume de travail presté a diminué de 2,5%* , en revanche, au niveau de la branche: "installation, aménagement et parachèvement", il a progressé de 5,1% *.

* dix mois

En ce qui concerne les autorisations de bâtir, le STATEC relève pour 1996 que le nombre de bâtiments est en progression (+11,6%) et que le nombre de logements autorisés a augmenté (+4,5%). En revanche, le volume bâti est en recul de 4,2%, ce qui s'explique par la mise en chantier, en 1995, d'un complexe industriel important qui n'a pas eu de contrepartie en 1996.

Contrairement aux indicateurs d'activités, l'emploi, dans le secteur du bâtiment, sur la base des chiffres produits par la Sécurité sociale, a augmenté de quelque 2,5% en 1995 et en 1996. Cette croissance s'explique presque exclusivement par un apport de main-d'oeuvre frontalière.

La contradiction apparente entre indicateurs d'activités et d'emplois peut être rapprochée du phénomène de la pénétration des entreprises étrangères opérant régulièrement sur le marché luxembourgeois. Leur nombre avoisine entre-temps celui des entreprises indigènes.

Le nombre d'entreprises créant une filiale au Luxembourg n'a cessé de croître depuis 1990 (307 en 1995, contre 94 en 1990). La création d'emplois au niveau des filiales d'entreprises étrangères se répercute positivement au niveau des statistiques d'emplois, mais pas nécessairement au niveau des indicateurs d'activités, ceci dans la mesure où la création d'une filiale est souvent précédée d'une exportation de services vers le Luxembourg.

Le CES invite le STATEC à approfondir l'analyse de l'évolution de l'activité dans le secteur de la construction, notamment par une révision et un affinage des indicateurs statistiques disponibles.

23 Le secteur tertiaire - Services marchands

231 Le commerce

- Dans l'ensemble, le chiffre d'affaires réalisé par le commerce de détail en 1996 a stagné par rapport à 1995. Certaines branches, telles que l'habillement et l'alimentation, ont même subi un recul de leur chiffre d'affaires.

A côté de la stagnation de la demande, le secteur est confronté aux mutations structurelles en cours, ainsi qu'à une très forte concurrence tant sur le marché national que sur celui de la Grande Région.

La situation difficile dans laquelle se trouve le commerce de détail se reflète dans la croissance du nombre de faillites, phénomène à rapprocher par ailleurs de la sous-capitalisation de maintes petites et moyennes entreprises du secteur du commerce.

La pression sur les prix de vente résultant de la concurrence accrue contraint le commerce de détail à négocier des baisses de prix à l'achat ou encore de s'orienter vers d'autres marchés d'approvisionnement.

Cette dernière des conséquences se répercute sur les grossistes, les intermédiaires dans le commerce, les négociants et les producteurs. A moyen terme, le Luxembourg devra s'attendre à une réduction accélérée tant du nombre d'entreprises que de personnes occupées dans ces secteurs.

- Dans le contexte de la Grande Région transfrontalière, le commerce se voit confronté au développement de nouveaux concepts de distribution et notamment à la vente directe par des producteurs dans les centres de magasins d'usine. Outre les répercussions économiques sur le secteur du commerce de détail traditionnel, le CES voudrait rendre attentif aux conséquences sociales, culturelles et urbanistiques d'une telle évolution, notamment en raison des risques réels de désertification des centres villes par la disparition du commerce de détail et des activités connexes y liées.

- Le CES constate que le Gouvernement a l'intention d'entériner sa proposition, formulée dans l'avis annuel de 1996, de commanditer une étude sur la compétitivité du commerce luxembourgeois dans la Grande Région et du commerce urbain vis-à-vis des grands centres commerciaux à la périphérie des localités.

Le CES espère que cette étude pourra fournir des informations concrètes en matière d'attractivité du secteur du commerce de détail et, plus spécialement, identifier les forces et les faiblesses en matière de marketing, de coûts directs et indirects, de prix de vente, d'heures d'ouverture, de service et d'accueil.

232 Les banques

- Grâce notamment à son caractère diversifié et au large éventail de ses activités, la place bancaire a encore connu une évolution positive au cours de 1996. En effet, avec 206 milliards de LUF, le revenu brut des 221 instituts de crédit a dépassé de 6% le niveau de l'année-record 1993.

Comme cependant les frais de fonctionnement et, plus particulièrement, l'ensemble des frais de personnel ont sensiblement évolué depuis lors, le résultat net (avant provisions) de 1996 est resté inférieur à celui de l'année 1993: 110 milliards contre 121 milliards.

La majeure partie des revenus bancaires provient des marges sur intérêts. Cette marge n'a toutefois guère contribué à augmenter le résultat, le niveau relativement bas des taux d'intérêts ayant fait stagner l'évolution par rapport à l'année précédente.

Le marché des titres et notamment celui des actions, qui a connu une flambée boursière un peu partout, a augmenté sa contribution au revenu bancaire. L'effet direct en est toutefois réduit du fait que les réalisations de titres ne pèsent que moins de 10% dans le total des revenus.

Ce sont finalement les commissions perçues par les banques qui ont fait progresser le volume des revenus, tout en augmentant leur quote-part au résultat au-delà du quart. Ces revenus proviennent principalement de l'activité dans le domaine de la gestion de fortune et notamment de celle des fonds d'investissement. En effet et malgré la concurrence internationale accrue, la place financière de Luxembourg se maintient au quatrième rang mondial sur le plan de l'industrie des OPC. Actuellement, le nombre des fonds domiciliés à Luxembourg s'élève à 1.400 et l'actif net qu'ils gèrent atteint 12.000 milliards de LUF.

- Pour la profession bancaire, l'année 1996 était avant tout placée sous le signe de la familiarisation avec l'idée d'une monnaie unique remplaçant, dans le cadre de la réalisation de l'UEM, les devises nationales en Europe. Les opérateurs de la place financière, dont les activités sont largement basées sur la diversité des devises européennes, sont parfaitement conscients que le passage à la monnaie unique constituera, pour leur secteur, un changement radical et un défi majeur.

Le professionnalisme acquis au cours de trois décennies ainsi que la capacité d'adaptation dont la place financière a fait preuve dans le passé, sont certainement des atouts solides pour pouvoir attaquer l'avenir conditionné par l'UEM. Il n'en reste pas moins que les acteurs de la place aussi bien que les responsables politiques devront intensifier leurs efforts communs afin d'assurer la compétitivité du centre bancaire au-delà de l'unification monétaire européenne, ceci notamment en développant de nouveaux créneaux dans la gestion de fortune et, entre autres, dans le domaine des fonds de pension internationaux ainsi qu'en dotant ces activités d'un encadrement législatif et réglementaire adéquat.

233 Les assurances

- **En assurance-vie**, l'année 1996 a connu un ralentissement de la croissance des opérations souscrites en libre prestation de services par rapport aux années précédentes,

après une très forte croissance au cours de ces années. Il est à craindre que ce ralentissement ne continue, ceci en raison d'obstacles administratifs et réglementaires - prétendument justifiés au titre de l'intérêt général - érigés à l'étranger.

Au Luxembourg, le CES suit avec attention l'évolution du dossier relatif aux pensions complémentaires et insiste que l'assurance-groupe ne soit pas défavorisée fiscalement par rapport à d'autres solutions, tout en veillant à ce que tous les types d'assurance complémentaire soient imposés équitablement.

En ce qui concerne l'assurance-pension prévue par l'article 111 bis de la L.I.R, le CES attire l'attention sur la rigidité des conditions y posées, ce qui explique l'insuccès de ces produits.

- **En assurance non-vie**, il y a lieu de remarquer que la branche RC Automobile persiste dans sa tendance négative. Dans ce contexte, le CES appuie les revendications du secteur en matière de contrôles renforcés sur les routes et de l'introduction du permis à points.

Toujours en assurance RC Automobile, le phénomène de la non-assurance semble prendre des proportions inquiétantes. Les assureurs sont disposés à collaborer avec leur autorité de tutelle et le Ministère des Transports en vue de l'instauration d'un fichier central géré par le Ministère des Transports. Un tel fichier conformera la législation luxembourgeoise aux exigences communautaires en matière d'identification de l'assureur d'un véhicule responsable et, par là même, devra permettre la détection rapide et efficace de la non-assurance.

- En ce qui concerne l'assurance obligatoire des effets des catastrophes naturelles qui vise à créer une solidarité entre les assurés en branche incendie (à l'exception des grands risques), le CES ne peut que formuler des réserves sur ce projet, vu que:

- le risque tempête est déjà largement couvert;
- le risque inondation, essentiellement visé, ne concerne qu'une minorité de sites (1,2%) pour lesquels il n'existe aucun lien avec les seuls assurés en branche incendie.

S'il est juste de prévoir une aide aux sinistrés par inondation, surtout pour ceux ne s'étant pas sciemment exposés et ayant mis en oeuvre les mesures de prévention nécessaires et possibles, il faut réaliser cette aide de façon équitable sur la base de la capacité contributive de chacun, donc en faisant appel à la solidarité nationale.

234 Le tourisme

- Après une stagnation en 1995, les activités touristiques ont connu un recul sensible en 1996. Les raisons en sont nombreuses: ralentissement conjoncturel, augmentation du chômage, concurrence accrue par des destinations bon marché en Méditerranée ou plus lointaines à l'extérieur de l'Europe.

Afin de rendre le Grand-Duché plus attrayant en tant que destination touristique, le CES plaide en faveur d'une amélioration des infrastructures touristiques, d'un renforcement des efforts de promotion à l'extérieur et d'une augmentation des offres de « packages » avec un meilleur rapport qualité-prix.

- Après la liquidation de la Société des Congrès de Luxembourg, une nouvelle société, en l'occurrence la société anonyme "Luxembourg-Congrès" a été constituée en janvier 1997, dans le but de renforcer la promotion des activités de congrès.

Le CES considère qu'il importe de rendre flexible l'administration, l'exploitation, les structures de la restauration et les systèmes de réservation du Centre de conférences à Luxembourg-Kirchberg.

235 Le transport

- Mesurée par la valeur ajoutée au coût des facteurs, la contribution du secteur des transports au PIB atteint aujourd'hui quelque 5,6%.

En général, le secteur est confronté, dès le début des années 90, à la libéralisation des services de transport. Si cette tendance est bénéfique pour les utilisateurs et pour l'économie en général, elle conduit à d'inévitables restructurations au niveau des différentes branches du secteur des transports. S'y ajoutent des difficultés conjoncturelles, dans la mesure où l'activité de certains secteurs utilisateurs - sidérurgie, industrie manufacturière - reste faible.

Aussi pour prévenir les risques d'un dumping social, une majorité du CES est-elle d'avis que des normes minimales en matière de définition et de réglementation du temps de travail dans le secteur des transports soient instaurées au niveau européen.

- **Dans le secteur du transport par route**, le CES constate que la guerre des prix qui réduit les marges peut devenir le bouillon de culture par excellence de la concurrence déloyale.

Sachant que certaines pratiques pourraient être la cause d'accidents graves, des contrôles réguliers et ciblés, au-delà de ceux effectués par l'Administration des Douanes et Accises, à effectuer notamment par une "police des autoroutes spécialisée", deviennent incontournables.

- **En ce qui concerne le transport par rail**, le CES approuve la solution retenue par le Gouvernement et les partenaires sociaux pour restructurer les CFL, concrétisée par la loi du 28 mars 1997 sur le statut des CFL.

· Les CFL seront maintenus dans leur statut actuel de « société nationale sui generis ». A côté des CFL sera constituée une société anonyme. Cette nouvelle société aura pour objet social d'effectuer des opérations de transport de marchandises, notamment par rail, à l'intérieur du pays et à l'étranger.

· Les CFL garderont leurs missions traditionnelles de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire

Transfer interrupted!

activités relevant du trafic voyageurs national et international.

D'après la loi du 10 mai 1995, relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, l'Etat est devenu propriétaire de cette infrastructure. Il assure les charges financières inhérentes à l'entretien et au développement du réseau, tandis que la gestion est confiée à la SNCFL.

· Le CES espère que les CFL, à travers les nouvelles structures, mettent à profit cette réforme pour développer une activité efficace et rentable.

En temps opportun, le CES estime qu'il faudra établir un bilan de cette restructuration.

· L'organisation future des transports en commun est un des grands défis de la politique des transports dans notre pays.

Le projet "Bus-Tram-Bunn 2002", issu de l'étude "Luxtraffic", dégage de nouveaux horizons dans le transport public des personnes.

Le CES préconise une décision rapide concernant de nouveaux concepts de transports collectifs au vu de l'accroissement constant du trafic urbain et interurbain individuel.

Il s'y ajoute qu'elle faciliterait grandement la prise de décision concernant deux projets d'investissements d'envergure de la SNCFL. Il s'agit de la création d'un centre de maintenance pour le matériel roulant et l'acquisition de nouvelles automotrices. Or, ces deux projets, importants pour l'avenir de la SNCFL, sont entièrement conditionnés par le premier qui en détermine, partant, la pertinence.

- **Quant au transport par air**, le nouveau centre de fret est devenu opérationnel vers la mi-1996. Il devrait être complété, en ce qui concerne le transport de personnes, par la construction d'une nouvelle aérogare dont la décision a été prise par le Parlement.

236 Le secteur des médias

Les principaux acteurs du secteur des médias sont la CLT et la SES, deux entreprises qui connaissent un développement variable au Luxembourg.

- La Société Européenne des Satellites avec son système ASTRA a réussi le passage de la transmission analogique traditionnelle vers l'ère du numérique.

Afin de pouvoir continuer son évolution positive, le CES ne peut qu'encourager la société à continuer à rechercher une diversification de ses activités.

- Si la CLT a poursuivi son chemin vers un groupe audio-visuel à dimension européenne avec la création de la CLT-UFA, force est cependant de constater que l'influence du Grand-Duché sur l'évolution du groupe s'amoinde. Le CES ne peut que recommander au Gouvernement d'être vigilant vis-à-vis des grandes manoeuvres stratégiques des géants médiatiques.

Au-delà, le CES estime qu'il faudrait développer, à côté du centre administratif et financier du groupe, avec tous les moyens nécessaires, le centre technique de prestations de services pour les filiales étrangères du groupe ainsi que faire des efforts pour diversifier l'activité au Luxembourg.

- Dans le domaine de la production audio-visuelle qui a toujours été un des trois piliers de la politique visant le développement du "Média port Luxembourg", le CES invite le Gouvernement à soumettre l'actuelle politique à un examen critique.

- La SES, la CLT-UFA, les acteurs de la place financière, les instances communautaires centralisatrices d'information, mais également les éditeurs et les imprimeurs luxembourgeois devraient être associés à une stratégie offensive encourageant l'implantation à Luxembourg des technologies de pointe capable de positionner notre pays au centre des réseaux et des connexions qui se nouent en Europe. La concentration à Luxembourg d'une expertise considérable dans le domaine de l'informatique, des télécommunications, des mécanismes financiers, de la traduction de textes et autres offrent des chances qui sont à exploiter systématiquement.

3 LES MUTATIONS STRUCTURELLES DE L'ECONOMIE ET LES DEFIS Y LIÉS

31 L'appréciation des mutations structurelles intervenues

- Historiquement, la structure de l'économie luxembourgeoise s'est toujours caractérisée par la prépondérance, relativement prononcée, d'une activité déterminée, en termes d'impact, sur le PIB, l'emploi, la balance courante, les recettes fiscales, les effets induits sur le restant de l'économie etc..

Cela, a priori, n'est pas chose étonnante pour une très petite économie ouverte où l'apport externe, combiné à certaines spécificités nationales, a toujours constitué le modèle de développement.

Que le passage d'un monolithisme à un autre se fasse de façon relativement plus abrupte n'est pas chose étonnante non plus, si l'on a à l'esprit l'importance relative d'une activité et le fait que son évolution est affectée, dans une mesure non négligeable, par des évolutions externes, non influençables du côté de l'offre et de la demande.

Il y a lieu de noter toutefois que la comparaison de notre structure économique avec celle d'autres pays démontre que la part qu'occupent les trois secteurs économiques - primaire, secondaire, tertiaire - tant au niveau de l'emploi qu'au niveau du PIB - ne recense pas de

différence fondamentale entre l'économie luxembourgeoise et les principaux partenaires économiques.

Ventilation de l'importance des différents secteurs au niveau de l'emploi et du PIB

Emploi	B	F	D	IRL	NL	CH	UK	L
Primaire	2,6%	5,1%	3,3%	12,7%	4,0%	4,0%	2,2%	2,7%
Secondaire	27,7%	27,7%	37,6%	27,7%	23,0%	28,8%	26,2%	27,2%
Tertiaire	69,7%	67,2%	59,1%	59,7%	73,0%	67,2%	71,6%	70,1%

PIB	B	F	D	IRL	NL	CH	UK	L
Primaire	1,6%	2,4%	1,0%	6,8%	3,4%	3,0%	1,7%	1,4%
Secondaire	27,4%	26,5%	34,2%	35,3%	26,9%	33,5%	27,1%	33,7%
Tertiaire	71,1%	71,1%	64,7%	57,9%	69,7%	63,5%	71,1%	64,9%

— Le développement fulgurant de la place financière amène d'aucuns à s'inquiéter d'un nouveau monolithisme et du déséquilibre de la structure économique en résultant et des répercussions sur les finances publiques.

En effet, une particularité de notre structure économique consiste dans la place importante qu'y occupe le secteur bancaire, tant au niveau de l'emploi qu'au niveau des impôts.

Importance des banques dans l'emploi et pour les finances publiques

	B	F	D	NL	CH	UK	L
Emploi	2,0%	1,9%	2,1%	1,6%	3,1%	1,5%	8,9%
Impôts	0,70%	0,38%	1,04%	0,78%	0,98%	1,11%	12,26%

Source: OCDE "Rentabilité des banques" et EUROSTAT

Cependant, le fait que l'on s'inquiète d'un déséquilibre structurel relève plus de la perception, du moins implicite, de la dépendance de notre économie vis-à-vis d'une seule activité et, plus profondément, de la perception d'une certaine fragilité de cette activité, liée au fait qu'elle est, dans une certaine mesure, éliminable par l'extérieur et imitable par d'autres.

— **En conclusion, le CES** constate que la structure actuelle de notre économie reflète les mutations intervenues au niveau des économies développées en direction d'une tertiairisation croissante de l'appareil de production.

Il s'y ajoute que le développement des services ne peut pas être abordé globalement d'un point de vue statistique. Il résulte notamment de la complexité grandissante du secteur de production, qui fait de plus en plus appel aux services résultant, en partie, de l'externalisation d'activités, originellement assumées par les entreprises et de l'émergence de nouveaux besoins (exemple: services de proximité, loisirs).

La diversité des secteurs économiques, qui portent la croissance (en termes de valeur ajoutée et d'emplois) dans une petite économie, est relativement moins importante que celle de grandes économies. L'économie luxembourgeoise, dont la structure de production présente une moindre variété d'entreprises et de branches, recèle des fragilités latentes qui commandent à l'orientation de la politique de diversification économique. Cette politique ne peut dès lors se limiter à maintenir des "équilibres sectoriels" figés, mais doit avant tout éviter la concentration de la valeur ajoutée et de l'emploi dans certains secteurs et, partant, la vulnérabilité de l'ensemble de l'économie.

Pour ce faire et en vue de pouvoir se prononcer sur la stratégie de la diversification économique et les rôles respectifs du secteur privé et de l'Etat, il y a lieu de passer en revue les fragilités auxquelles sont confrontées l'économie et les finances publiques.

32 L'examen des fragilités résultant de l'évolution structurelle constatée

— Plus une économie est petite et ouverte, moins sa structure de production tend à être comparable à celle d'une économie plus grande et plus les changements de structure risquent d'être rares, mais, en contrepartie, d'autant plus abruptes. Si cela va bien, cela va très bien. Si cela va mal, cela risque d'aller très mal.

Compte tenu de la mondialisation de l'économie et de la concurrence accrue en résultant, ainsi que du cadre communautaire, l'ensemble de notre potentiel de production de biens et de services est confronté, à des degrés divers, à des éléments pouvant fragiliser les activités au Luxembourg.

— Aussi convient-il d'approfondir l'examen des éléments de risques potentiels pesant sur les finances publiques et les différents secteurs économiques.

Il y a également lieu d'évaluer les processus de rationalisation futurs résultant tant de l'évolution technologique que de l'environnement économique pour apprécier les répercussions sur l'emploi.

321 Au niveau des finances publiques

C'est surtout au niveau des finances publiques, mais également, dans une moindre mesure, au niveau de la Sécurité sociale, que le danger du monolithisme de l'économie apparaît. En effet, en comparant l'impôt sur le revenu des collectivités provenant du secteur bancaire au total des recettes de l'Etat, le Luxembourg, avec plus de 12%

d'apports, devance largement les secteurs bancaires britannique (1,11%) et suisse (0,98%). Réduite au seul volume de l'IRC, cette dépendance est encore plus accentuée puisqu'elle dépasse les 80%.

322 Au niveau des secteurs économiques

— Bien qu'à des degrés divers, les différents secteurs économiques sont exposés aux risques ou difficultés suivants:

- la délocalisation d'entreprises sur la base de considérations de coûts et de marchés;
 - l'évolution de la fiscalité sur le plan communautaire;
 - l'insuffisance des moyens de support au développement des PME/PMI;
 - les lacunes au niveau de l'enseignement, de la formation professionnelle et de la formation professionnelle continue;
 - certaines procédures administratives (durée parfois excessive des processus de décision et absences de normes).
- Une identification exhaustive des éléments de risques potentiels auxquels sont confrontés les différents secteurs s'impose afin d'en pouvoir tirer les enseignements pour la stratégie de diversification économique à suivre.

33 Le bilan succinct de la politique de diversification économique (1975-1995)

Le bilan renseigne à la fois sur les résultats quantitatifs et qualitatifs.

- Quant aux résultats quantitatifs

- création de 169 nouvelles entreprises dans le cadre de la loi-cadre industrie (43 ont disparu entre-temps: liquidations, fusions, échecs);
- création de 10.434 emplois nouveaux dans ces entreprises (environ 500 emplois nouveaux en moyenne annuelle);

- Quant aux aspects structurels

- développement d'activités traditionnelles (transformation des métaux, des matières plastiques, production d'équipements spéciaux);
- création d'activités nouvelles (production et transformation de verre plat, transformation du bois);
- en termes de marché, développement des activités de sous-traitance pour l'industrie automobile;
- développement du secteur de l'audio-visuel.

- Le bilan de la politique de diversification gagnerait par une analyse des effets multiplicateurs des activités créées.
- La loi-cadre économique, principal outil de la politique de diversification, sur la base de considérations communautaires, a fait l'objet, début 1997, d'une réforme dont les points forts sont:
 - la limitation, en termes de communes éligibles, du rayon régional d'aides aux investissements;
 - la reformulation des régimes PME et R&D.
- Le CES souligne l'importance des études en cours concernant la valorisation, à des fins économiques, des terrains des anciens sites sidérurgiques dans le sud du pays.

34 Les éléments à prendre en compte en vue d'une stratégie de la diversification économique

- Ce qui importe pour une économie comme la nôtre est avant tout de produire des biens ou services que l'on peut exporter et, pour certains, qui peuvent faire face à la concurrence extérieure sur le marché interne.
- Toutefois, il faut gérer la concentration relative, puisqu'elle peut être à l'origine de surprises.

Dans une approche stratégique, il faut mettre à profit la valeur ajoutée retenue dans le pays. Cela veut dire **épargner** pour investir - cela vaut aussi bien pour le secteur privé que pour l'Etat - et chercher à baser les activités peu à peu sur des avantages économiques comparatifs, plutôt que sur des avantages législatifs comparatifs.

Comme le CES l'a déjà analysé dans son avis annuel de 1994, la diversification de la palette d'entreprises et de branches qui constituent l'appareil de production doit être poursuivie activement. Elle permettrait de réduire notablement le risque de récession généralisée.

A cet effet, il importe de renforcer la diversification aussi bien dans le secteur manufacturier que dans le secteur des services et de créer de nouvelles branches d'activité dans des domaines où le Luxembourg peut faire valoir des atouts.

Par ailleurs, dans le contexte d'une meilleure conciliation entre économie et écologie, le CES voudrait souligner l'intérêt de promouvoir à Luxembourg des activités industrielles et artisanales dans le domaine des technologies de l'environnement.

Il s'agit d'attirer prioritairement des activités à valeur ajoutée élevée. Dans ce contexte, une attention particulière doit être consacrée à l'effet d'entraînement des activités sur les autres branches, soit directement, soit indirectement.

Le CES, à cette fin, demande au STATEC de fournir, dans le cadre de son modèle MOD-L, des données sur l'effet multiplicateur des activités créées. Ces données permettront d'analyser l'interdépendance entre secteurs et branches, ainsi que d'apprécier l'intensité des échanges intra- et inter-branches, d'identifier d'éventuelles filières de production associant différentes branches et de quantifier les effets multiplicateurs, indirects et directs, de chaque branche sur toutes les autres, aussi bien secondaires que tertiaires.

- Les éléments particuliers suivants sont mis en exergue:

- préserver un environnement économique propice aux investissements;
- promouvoir les activités de recherche-développement (cf. nouvelle loi-cadre);
- mettre en place, dans le cadre de la SNCI, un fonds spécifique de capital à risque à l'intention des PME/PMI;
- conclure, en dû temps, des accords contre la double imposition internationale;
- mettre en place des infrastructures performantes;
- améliorer la formation professionnelle;
- analyser le coût et les avantages produits par les emplois créés, notamment au regard des répercussions sur la Sécurité sociale.

- Le CES note avec une certaine inquiétude que la culture industrielle luxembourgeoise est en train de s'éroder rapidement sous l'effet conjoint de la tertiairisation, de l'écologisme et de la crise de l'industrie européenne avec ses suppressions d'emplois massives, d'ailleurs souvent surmédiatisées.

Aussi le CES est-il d'avis que les milieux politiques et professionnels directement concernés devraient déployer davantage d'efforts pour arrêter cette érosion et y substituer une attitude collective de bienveillance à l'égard des activités industrielles afin d'en accroître "l'acceptabilité" sociale.

La mise en place rapide d'une stratégie de la communication et de relations publiques qui accompagne systématiquement la politique industrielle et qui explique les avantages, voire les nécessités économiques et sociales de la diversification industrielle et qui joue la transparence écologique - tant externe qu'interne - s'impose.

4 LES AUTORISATIONS D'EXPLOITATION (COMMODO-INCOMMODO)

41 Le cadre général

Le CES, dans ses avis antérieurs, a régulièrement souligné les difficultés qu'éprouvent les entreprises en relation avec l'application de la législation dite commodo-incommodo. Au

delà des critiques, il a formulé des suggestions concernant la réforme de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Le CES se doit aujourd'hui de constater que la réforme de la loi dite "commodo-incommodo", réforme entamée en 1993, se fait toujours attendre. Il réitère son appel au Gouvernement de finaliser la réforme en cours dont le but doit être de raccourcir les délais d'autorisation et de définir la notion de la meilleure technologie disponible n'entraînant pas des coûts excessifs en référence à des normes internationalement reconnues.

Le CES tient une nouvelle fois à rappeler qu'il ne met nullement en doute le bien-fondé de la protection de l'environnement naturel et humain en rapport avec l'établissement et l'exploitation d'entreprises dont l'activité peut entraîner un risque pour l'homme et l'environnement. Il souligne cependant que l'application des dispositions légales en la matière ne saurait constituer un frein à l'investissement et, par là, au développement économique.

Le CES est conscient des difficultés pouvant caractériser les relations entre l'économie et l'écologie à travers les autorisations d'exploitation. Il met en garde devant des positions extrêmes des uns et des autres en cette matière et, dans le but de concilier économie et écologie, il reconnaît la nécessité d'opérer des arbitrages entre intérêts pas forcément convergents.

Le CES constate que les difficultés qu'éprouvent les entreprises avec l'application de la loi "commodo-incommodo" ne concernent que rarement les normes relatives à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail. Il en est autrement des normes relatives à la protection de l'environnement naturel, domaine qui est de la compétence du Ministère et de l'Administration de l'Environnement.

Le CES reconnaît que l'Administration de l'Environnement, au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 9 mai 1990, était mal préparée à répondre aux nouvelles obligations légales en matière d'autorisations d'exploitation. Il ne peut cependant pas accepter que, sept ans plus tard, l'Administration de l'Environnement se voit toujours dans l'impossibilité de répondre à ses obligations légales dans des délais acceptables, faute de ressources adéquates.

42 Les propositions du CES

- Si les objectifs visés par la législation dite "commodo-incommodo" ne sont pas mis en cause, le CES constate cependant que des lacunes existent dans la législation actuelle. Il constate par ailleurs l'absence de définitions exhaustives quant aux critères d'environnement à respecter par les entreprises.

Cette situation a conduit, au cours des dernières années, à des problèmes manifestes, créant un climat d'insécurité auprès des investisseurs, préjudiciable à la promotion de notre pays en tant que site industriel.

- La réforme en cours, qui s'inscrit dans un objectif de mieux concilier écologie et économie, prête l'occasion pour pallier les déficiences constatées.

La réforme doit viser, entre autres, la réduction des délais d'autorisation et la détermination non équivoque des conditions d'exploitation en référence, à la fois, à des critères technique et économique.

Une approche pragmatique, basée sur l'application d'un système de normes techniques cohérentes et reconnues à l'étranger, doit guider le législateur. En effet, ni une politique visant à voir assumer, par notre pays, un rôle pilote en matière de protection de l'environnement, ni une politique de dumping environnemental sont de mise.

L'égalité de traitement des entreprises en matière de normes devrait être assurée.

Au-delà, en cas de différend survenant en cours du traitement des dossiers, l'institution d'une commission d'arbitrage constituerait un outil indiqué pour résoudre les problèmes apparus. En effet, le recours devant le Tribunal administratif, s'il est toujours possible, ne constitue pas la bonne approche pour régler les autorisations d'établissement, ceci dans l'intérêt de notre économie.

- Afin de mieux satisfaire aux objectifs de la législation Commodo-Incommodo, les Administrations compétentes doivent être mises en mesure pour accomplir les missions qui leur sont imposées par la loi, ceci en concertation avec les acteurs concernés.

- Par ailleurs, le CES renvoie à ses considérations faites dans ses avis annuels de 1990 et 1996 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.

421 Quant à la procédure d'autorisation

- Le libellé actuel de différentes notions clefs inscrites dans la loi "commodo-incommodo" (modification substantielle d'un établissement, meilleure technologie disponible n'entraînant pas de coûts excessifs,) est sujet à interprétation. En l'absence de la transparence nécessaire, il est difficile de remplir les demandes d'autorisations en conformité avec la loi.

- En pratique, cela conduit à un allongement de la durée de la procédure d'autorisation, les investisseurs devant compléter leur dossier initial par des informations et des études qui ne ressortent pas clairement des textes légaux et réglementaires. La pratique actuelle est préjudiciable à toute planification de la part des entreprises et ne fait qu'augmenter le coût des investissements.

- Afin d'améliorer la procédure d'autorisation d'établissement, il est proposé:

- d'intensifier la collaboration entre les administrations compétentes et les organisations professionnelles, notamment en vue de simplifier les demandes d'autorisations et de résoudre les problèmes apparaissant en cours de procédure;
- de préciser, en collaboration avec les organisations professionnelles, les notions qui, actuellement, donnent lieu à interprétation équivoque et de clarifier la notion ayant trait à la modification substantielle d'établissement.

422 Quant aux normes et à l'obligation de recourir à la meilleure technologie

- **Quant aux normes**, elles sont à préciser clairement en s'orientant d'après des normes comparables, tout en veillant à maintenir la cohérence et la compatibilité entre les différentes normes, qu'elles soient d'ordre écologique ou qu'elles soient liées à la sécurité au travail.

En effet, notre pays, pour des raisons de compétitivité, ne doit pas prescrire des normes plus élevées que celles en vigueur dans les autres pays.

Actuellement, les normes sont fixées et contrôlées par les mêmes organismes, à savoir l'Administration de l'Environnement et l'Inspection du Travail et des Mines. Il convient de remédier à cette situation en séparant les compétences en matière d'établissement des normes et celles relatives au contrôle.

- **Quant à la meilleure technologie disponible n'entraînant pas de coûts excessifs**, l'absence de notions précises quant à une définition claire se traduit par une insécurité juridique préjudiciable à la planification des projets d'investissements à réaliser au Grand Duché.

Actuellement, cette notion est interprétée sur la base de l'article 9 de la loi de 1990 et des définitions internationales en la matière. Or, celles-ci ne sont pas explicites, de sorte que les critères à respecter ne s'imposent pas clairement aux investisseurs.

Le CES propose de préciser la définition et les mesures d'application de la notion de meilleure technologie disponible n'entraînant pas de coûts excessifs et les normes en découlant en concertation avec les partenaires impliqués.

En effet, les investisseurs, dès la constitution du dossier, doivent être renseignés sur les conditions d'exploitation qui leur seront imposées.

III

L'ÉVOLUTION SOCIALE

1 LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

11 L'évolution de l'emploi salarié au Luxembourg

— En 1996, l'augmentation de l'emploi salarié atteindra probablement 2,7% en moyenne annuelle. Cette croissance se situe approximativement au même niveau que l'année antérieure (2,8%), de sorte que la croissance de l'emploi semble s'être stabilisée, suite au ralentissement observé en 1993.

Ce taux de croissance correspond à une création nette de l'ordre de 5000 nouveaux emplois par année. A l'instar des années antérieures, cette augmentation de l'emploi a bénéficié essentiellement aux travailleurs frontaliers, même si le taux de croissance du nombre de travailleurs frontaliers tend à diminuer.

Cette création nette d'emplois illustre la bonne tenue de l'économie luxembourgeoise qui accuse systématiquement des taux de croissance du PIB supérieurs à la moyenne des pays de l'UE.

Pour déterminer les branches économiques qui sont responsables de cette création nette d'emplois, le CES a analysé les statistiques détaillées de l'emploi salarié aux 31 mars 1994 et 1996, figurant dans le rapport général de la Sécurité sociale (1994 et 1995), édité par l'IGSS.

Ainsi, entre les 31 mars 1994 et 1er avril 1996, le nombre d'emplois salariés a augmenté de 9.843 unités.

L'augmentation des emplois se situe essentiellement dans le secteur des services marchands et non marchands (classes 6 à 9 du code NACE) avec une croissance exceptionnelle de 3.035 emplois dans la branche des "auxiliaires financiers et d'assurances, affaires immobilières, services fournis aux entreprises" (codes 83 à 85). A remarquer que c'est également dans cette branche que sont classés les travailleurs intérimaires dont le nombre est passé de 2.142 à 2.242 dans cet intervalle de temps. En revanche, l'augmentation des emplois a été faible dans la branche des banques et assurances (codes 81 et 82).

Face à la régression des emplois dans la classe 2 et une quasi-stagnation dans la classe 3, on note une croissance assez sensible dans la classe 4 (autres industries manufacturières). Dans le bâtiment et génie civil (classe 5), la croissance s'est nettement ralentie par rapport aux années antérieures.

CODE NACE	Nombre d'emplois au		Variation 94 - 96				
	31.03.94	31.03.96	relative	absolue	répartie sur		
					rés. lux.	rés. étr.	frontaliers
0 Agriculture, chasse, sylviculture et pêche:	1193	1380	15,7%	187	43	92	52

1 Energie et eau	858	870	1,4%	12	6	7	-1
2 Extraction et transf. de minéraux non énergétiques: industrie chimique	-	-	-	-	-	-	-
22 production et première transf. de métaux	9495	8681	-8,6%	-814	-661	-55	-98
23-26 autres	4863	4699	-3,4%	-164	-142	-132	110
3 Industries transformatrices des métaux, mécanique et précision	7402	7584	2,5%	182	-193	4	371
4 Autres industries manufacturières	12528	13244	5,7%	716	12	155	549
5 Bâtiment et génie civile	22168	22787	2,8%	619	-57	-179	855
6 Commerce, restauration et hébergement, réparations	36920	37970	2,8%	1050	-738	245	1543
7 Transport et communication	13781	14470	5,0%	689	-206	218	677
8 Institutions de crédit, assurances, services fournis aux entreprises	-	-	-	-	-	-	-
81-82 Institutions de crédit, assurances	19530	19799	1,4%	269	-308	-9	586
83-85 Autres	13182	16127	23,0%	3035	264	734	2037
9A Services non marchands des administrations publiques	25106	26303	4,8%	1197	831	260	106
9B Services non marchands des administrations privées	6153	7613	23,7%	1460	403	886	171
9C Autres services marchands	15129	16078	6,3%	949	91	174	684

10 Collectivités publiques et organismes internationaux	556	595	7,0%	39	-9	-7	55
non déterminés	1695	2112	24,6%	417	76	-64	405
TOTAL	190559	200402	5,2%	9843	-588	2329	8102

Source: IGSS

- La caractéristique principale de cette évolution réside dans le fait que cette augmentation de l'emploi se traduit par une hausse de l'emploi frontalier de 8.102 unités, de l'emploi des résidents étrangers de 2.329 unités et par une diminution de l'emploi des résidents luxembourgeois de 588 unités. Cette diminution de l'emploi des résidents luxembourgeois s'observe dans presque toutes les branches, sauf dans les services non marchands des administrations publiques, qui constituent encore essentiellement un secteur protégé.

Cette évolution n'est pas récente, dans la mesure où l'on peut la retracer jusqu'en 1988. Ainsi, l'emploi des résidents luxembourgeois a diminué de 90.999 unités, au 31 mars 1988, à 86.760, au 31 mars 1996 et il est passé de 59% à 43% de l'emploi salarié total dans un intervalle de huit ans.

L'expansion de l'économie luxembourgeoise n'a donc été possible que grâce au réservoir de main-d'oeuvre frontalière et grâce à l'immigration.

— Si le CES ne peut que se féliciter de la performance de l'économie luxembourgeoise au niveau de la création d'emplois, il voudrait toutefois rendre attentif à certains phénomènes qui peuvent se cacher derrière les chiffres précédents et qui peuvent nuancer ce bilan optimiste.

On ne dispose pas d'informations sur l'aspect qualitatif des emplois créés, notamment en relation avec leur durabilité et leur stabilité (emplois à durée déterminée, emplois intérimaires, emplois à temps partiel, etc.).

De même, les chiffres de l'emploi qui correspondent aux emplois enregistrés auprès de la Sécurité sociale luxembourgeoise, ne représentent pas nécessairement de véritables emplois au Luxembourg. Aussi le CES s'interroge-t-il sur l'importance que revêtent, parmi les multiples déterminants de la croissance de l'emploi, les faibles taux de cotisation de la Sécurité sociale et le niveau relativement faible du prélèvement fiscal direct pour drainer des emplois vers le Luxembourg. A côté de la possibilité de déclarations abusives d'emplois auprès de la Sécurité sociale luxembourgeoise, il faut relever les transferts d'emploi vers le Luxembourg dans le secteur des transports qui n'ont pas correspondu à une création de nouveaux emplois, mais à une simple délocalisation

d'emplois existants. Une évolution analogue semble se dessiner dans le secteur de la construction, où des emplois existants dans la région transfrontalière ont été enregistrés au Luxembourg dans le cadre de filiales d'entreprises étrangères* .

* COMMISSION DE BATIMENT, Rapport sur la situation conjoncturelle dans le secteur de la construction, Septembre 1996

Le CES voudrait inviter le Gouvernement à suivre de près cette évolution et de contrôler la réalité des emplois créés au Luxembourg au regard de la valeur ajoutée effectivement produite au Luxembourg. En effet, puisque le prélèvement opéré sur la masse salariale pour le financement des pensions (cotisations de l'assuré, de l'employeur et de l'Etat) est largement inférieur au montant des droits à pension futurs, générés par ce même prélèvement, la croissance de l'emploi aura nécessairement pour effet d'amplifier la détérioration de l'équilibre financier des régimes de pension à moyen terme. Si, en plus, ces emplois ne génèrent pas suffisamment de valeur ajoutée dans l'économie luxembourgeoise au-delà du prélèvement sus-mentionné, la croissance de l'emploi aurait pour effet d'appauvrir l'économie luxembourgeoise.

12 L'évolution du chômage

- Jusqu'en 1992, le Luxembourg a réussi à maintenir le taux de chômage officiel en-dessous de 2% de la population active. Ce résultat a été obtenu grâce à une politique très active au niveau de la prise en charge des travailleurs âgés, menacés de perdre leur emploi (préretraite, allocation spéciale d'invalidité, division anti-crise, modèles alternatifs dans la sidérurgie, travaux extraordinaires d'intérêt général, abaissement de l'âge de la retraite, allègement des conditions d'octroi de la pension d'invalidité, introduction du RMG et dispense des bénéficiaires du RMG âgés de plus 50 ans de se présenter aux bureaux de placement de l'ADEM). La conséquence en est que le taux d'activité (pourcentage des personnes ayant un emploi et des chômeurs par rapport à la population en âge de travailler) est au Luxembourg le plus faible des 15 pays de l'Union européenne au-delà de l'âge de 55 ans*

* EUROSTAT, Enquête sur les forces de travail - Résultat 1995.

Pour l'appréciation de ce taux de chômage et du niveau absolu du chômage, il y a lieu de rappeler que le taux de chômage est mesuré par rapport à la population active résidente et par rapport à l'emploi national, emploi national qui ne représente plus que 77% de l'emploi intérieur. La partie du chômage correspondant à l'emploi intérieur et concernant

donc éventuellement des personnes non résidentes, essentiellement des frontaliers, n'est pas mesurée par ce taux de chômage, ce dernier étant probablement surestimé.

Depuis 1993, on assiste à une montée préoccupante de ce taux de chômage (1993: 2,1%, 1994: 2,7%, 1995: 3,0%, 1996: 3,3%) et les données les plus récentes pour 1997 laissent présager que le taux avoisinera les 4% pour l'année 1997.

- Sans vouloir oublier les répercussions négatives sur l'évolution de l'emploi qui résultent de la mondialisation de l'économie et, particulièrement, des effets de délocalisation et de rationalisation des processus de production en ce qu'ils concernent l'Europe en général et la Grande Région transfrontalière en particulier, le CES voudrait analyser, dans le présent avis, l'évolution atypique du marché de l'emploi luxembourgeois.

Face à une création annuelle nette d'emplois du même ordre de grandeur que le nombre de demandeurs d'emplois enregistrés auprès de l'ADEM, il y a lieu de s'interroger sur les causes profondes de cette montée récente du chômage, alors que les instruments cités ci-dessus sont restés globalement en vigueur.

Les demandes d'emploi non satisfaites de personnes sans emploi (DENS) figurent dans le total des demandes d'emploi de personnes résidentes, ensemble qu'on peut schématiquement décomposer en quatre grands groupes:

- les jeunes entrant pour la première fois au marché de l'emploi;
- les personnes ayant eu un emploi et qui l'ont perdu (licenciement, faillite, etc.);
- les personnes résidentes, jusqu'alors inactives, qui veulent entrer ou rentrer dans l'activité professionnelle (par exemple, femmes au foyer ou femmes ayant interrompu leur activité pour l'éducation des enfants);
- l'immigration.

Les statistiques de l'ADEM ne renseignent pas pour les nouveaux DENS leur situation d'origine, de sorte qu'il n'est pas possible d'identifier la ou les catégories de demandeurs d'emploi à l'origine de la hausse récente du chômage.

Le CES est d'avis que cette origine de l'augmentation du chômage doit être clairement ciblée en vue de pouvoir proposer des mesures afin d'éviter d'éventuels dysfonctionnements.

- En recoupant diverses statistiques* , on constate, qu'au cours des dernières années, environ 21.000 personnes ont trouvé, chaque année, pour la première fois, un emploi salarié au Luxembourg (sans prendre en compte les personnes qui ont repris un emploi après une interruption ou qui ont changé d'emploi). Ces 21.000 personnes proviennent approximativement pour moitié de frontaliers, pour un quart de résidents étrangers et pour un quart de résidents luxembourgeois.

Pour obtenir un emploi, les DENS se trouvent ainsi en concurrence, non seulement avec les demandeurs d'emploi résidants, mais également avec les demandeurs d'emploi de la proche région transfrontalière. Au regard des taux de chômage élevés, dépassant 10% dans ces régions transfrontalières** , cette concurrence risque d'être très sévère.

* IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 1995: Mouvement des assurés (pages 140 et 150)

STATEC, Annuaire statistique 1995: Mouvement embauchages de travailleurs étrangers (page B. 25)

** STATEC, Cahier économique 84: La main-d'oeuvre frontalière

- En tenant compte du fait que l'économie luxembourgeoise est restée créatrice nette d'emplois et que le nombre d'embauches effectuées chaque année a dépassé de loin l'offre de la main-d'oeuvre résidante, le CES est d'avis que l'augmentation récente du chômage au Luxembourg n'a pas été la conséquence d'une création insuffisante d'emplois, mais d'une inadéquation croissante des demandeurs d'emplois résidants face aux emplois offerts dans le contexte de la concurrence transfrontalière.

A court terme, la réduction du taux de chômage au Luxembourg ne peut donc exclusivement être obtenue par une création d'emplois additionnels plus forte que la croissance déjà enregistrée au Luxembourg, mais en s'attaquant aux causes structurelles de cette inadéquation.

- Les avantages traditionnels, tels la proximité du lieu de résidence et le multilinguisme offert par le système éducatif luxembourgeois, ne semblent plus être suffisants pour compenser, dans cet environnement concurrentiel, les handicaps qui peuvent se présenter vis-à-vis des frontaliers, à savoir:

- écart important du niveau de vie et du niveau des revenus, dont les revenus de remplacement, au Luxembourg par rapport à la région transfrontalière. A qualification égale ou supérieure, les demandes salariales des frontaliers restent plus facilement inférieures à celles des résidents;
- motivation accrue des frontaliers qui se trouvent dans leur pays sur un marché du travail autrement plus difficile et qui se traduit, entre autres, par une mobilité plus grande;
- craintes des chefs d'entreprises d'assumer, pour certaines catégories d'emploi, le coût de la formation de jeunes luxembourgeois qui risquent d'être attirés finalement par le secteur public en raison de la garantie de l'emploi, du niveau des rémunérations et du régime de pensions.

Ces handicaps se trouvent encore renforcés dans le contexte d'une évolution lente, mais inéluctable, tendant au remplacement d'emplois peu qualifiés par des emplois plus qualifiés, réduisant, par là même, les possibilités d'emploi pour les personnes à faible qualification professionnelle.

- En conclusion à cette analyse, le CES est d'avis qu'à côté d'une politique de création d'emplois visant à combattre le chômage global dans la Grande Région transfrontalière dans une perspective du moyen terme, l'augmentation du taux de chômage spécifique au Luxembourg ne peut être contrecarrée, de manière efficace, qu'en améliorant la capacité des demandeurs d'emploi résidants de s'imposer sur le marché du travail.

- Le CES constate en outre que des postes vacants continuent à ne pas être déclarés auprès des services compétents de l'Administration de l'Emploi. Dans le souci de voir réduire sensiblement le taux de chômage au Luxembourg, il s'avère cependant impératif que tous les acteurs de la vie économique prennent conscience du phénomène croissant du chômage. Dans une philosophie de solidarité nationale, les employeurs devront assumer leurs propres responsabilités et faire notamment tous les efforts nécessaires pour collaborer dans le cadre du recrutement avec l'ADEM.

- Le CES tient encore à soutenir l'idée de la mise en place de centres d'initiatives et de gestion locaux et régionaux pour l'emploi sur l'ensemble du territoire national, initiatives telles qu'elles ont été préconisées par la Commission européenne dans le cadre des « Pactes Territoriaux pour l'Emploi » et telles qu'elles sont en train de se développer concrètement.

2 L'ORGANISATION DU TRAVAIL

21 Quant au Groupe salarial

- **Le Groupe salarial** constate qu'un nouvel aménagement du temps de travail est souvent présenté comme un instrument pour améliorer la situation au niveau du marché de l'emploi. Les milieux patronaux conçoivent ce nouvel aménagement du temps de travail sous forme exclusive d'une flexibilité de l'organisation du temps de travail, permettant de dépasser les normes journalières et hebdomadaires de la durée légale du travail pendant certaines périodes.

La disponibilité des salariés pour être au service de leur employeur serait, de facto, étendue. Le moyen proposé pour mettre en oeuvre cette nouvelle flexibilité est l'introduction d'une période de référence annuelle. Une telle flexibilité ne créerait pas, en soi, des emplois, mais elle peut, dans certains secteurs et pour certaines entreprises, favoriser la compétitivité des entreprises par une meilleure adaptation du travail humain aux aléas de la demande et aux besoins de la production. Par ailleurs, elle diminuerait le coût du facteur travail, puisque le coût induit par les heures supplémentaires qui résultent de la réglementation actuelle diminuerait fortement, voire disparaîtrait. La flexibilité préconisée par les employeurs risquerait d'avoir, pour un nombre croissant de salariés, des effets négatifs sur leur possibilité d'organiser leur vie sociale et familiale, alors que d'ores et déjà les salariés du Luxembourg effectuent plus de travail de week-end et de

nuit que leurs homologues dans les autres pays de l'UE. Toute discussion au sujet de la flexibilité du temps de travail doit prendre en considération cette dimension sociale de la question.

- Le Groupe salarial estime qu'une organisation, plus flexible, plus adaptée aux impératifs de production ou de fonctionnement d'une entreprise, peut être un moyen pour augmenter la compétitivité des entreprises de certains secteurs ou encore pour améliorer l'efficacité ou la qualité des services offerts. L'amélioration de la productivité ainsi obtenue pourrait permettre l'amélioration de la situation individuelle de chaque salarié pour compenser les désavantages dus à la nouvelle organisation du temps de travail. La réduction du temps de travail est une des possibilités qui permettrait de diminuer l'impact négatif sur la vie sociale et familiale des salariés concernés et inciterait les entreprises à créer de nouveaux emplois. Par ailleurs, une plus grande flexibilité du temps de travail ne devrait pas aboutir à une gestion arbitraire des horaires de travail selon le bon vouloir de l'employeur. Une nouvelle organisation du temps de travail implique des règles nouvelles et une extension des dispositions en matière de cogestion des salariés et de leurs représentants. Le Groupe salarial estime qu'un tel réaménagement de l'organisation du temps de travail ne peut se faire que par le biais d'accords collectifs négociés entre les syndicats représentatifs et les entreprises ou secteurs concernés. En prévoyant expressément que toute dérogation à la durée normale du temps de travail devrait être le résultat d'un accord collectif prévoyant une réduction du temps de travail adéquate et en adaptant la législation sur les délégations du personnel et la cogestion à ces besoins nouveaux, le législateur pourrait soutenir et impulser une politique innovatrice en matière de relations et d'organisation du travail.

Une nouvelle organisation du temps de travail devrait également prendre en considération les besoins sociaux nouveaux en matière de conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle et en matière de formation tout au long de la vie. Dans cette optique, le Groupe salarial plaide pour la création d'un droit à un congé parental indemnisé, d'un droit à un congé social et d'un droit à un congé de formation. Le travail à temps partiel librement choisi pour ces motifs devrait également être favorisé.

- Le Groupe salarial estime par ailleurs que la réduction du temps de travail peut être un instrument important et efficace pour sauver des emplois dans des entreprises et secteurs en crise. Selon ce modèle se pose la question de la perte de salaire et surtout de l'envergure de celle-ci. Etant donné que le maintien de l'emploi évite des coûts directs et indirects pour l'Etat et la collectivité, une aide étatique pourrait être envisagée pour des plans sociaux prévoyant des mesures de réduction du temps de travail pour éviter des licenciements. Le Groupe salarial propose que le Gouvernement impulse une réflexion approfondie à ce sujet.

- Finalement, le Groupe salarial rappelle que le remplacement du travail humain par des technologies nouvelles est une tendance lourde de notre système économique, qui va en croissant avec le progrès fulgurant de l'informatique. Tous les secteurs de notre économie seront affectés par cette évolution. La croissance économique et la création de nouveaux emplois ne suffiront pas à enrayer la destruction d'emplois due à la rationalisation des

processus de production, de distribution, d'administration et d'organisation dans notre système économique et social. Pour éviter un chômage structurel croissant, une politique de réduction du temps de travail adaptée, prenant en considération la situation économique, sociale et financière des différents secteurs économiques, ainsi que les particularités du marché de l'emploi, doit être encouragée au niveau de la politique contractuelle.

22 Quant au Groupe patronal

- Selon le **Groupe patronal**, l'importance du chômage et les conséquences qu'il engendre pour les personnes et la collectivité sont telles qu'il faut rechercher, à tous les niveaux, les moyens d'enrayer sa progression, de concourir à sa réduction et, par là même, de renforcer le tissu social.

Dans ce contexte, les entreprises doivent avoir une politique de l'emploi dynamique, fonction de l'évolution de leur marché et de la prise en compte du rôle des femmes et des hommes dans l'amélioration de leur compétitivité.

De l'avis du Groupe patronal, cette dernière impose une maîtrise des coûts et, partant, une meilleure combinaison du travail des hommes et de l'utilisation du capital ainsi que des moyens matériels de l'entreprise, appuyée sur la recherche, l'innovation, le renforcement de l'action commerciale. Elle suppose aussi une nouvelle organisation du travail qui permette à l'entreprise de mieux s'adapter aux variations de son marché, dans le respect des conditions de vie des salariés.

Afin de maintenir l'emploi, voire de le développer, les entreprises doivent être en mesure d'adapter leurs horaires aux variations de plus en plus importantes et inopinées de la charge de travail, tout en prenant en compte les souhaits des salariés et leurs propres impératifs. Conscient de cette situation, le Groupe patronal est d'avis qu'il faut ouvrir, à toutes les entreprises qui envisagent des fluctuations de leurs horaires, la possibilité de décompter le temps de travail sur l'année.

Pour les entreprises qui ne recouraient pas aux formules de modulation ou d'annualisation du temps de travail, les heures supplémentaires constituent une variable d'ajustement pour faire face aux surcroûts aléatoires de travail.

Eu égard à la diversité des situations, les discussions relatives à l'aménagement du temps de travail devraient se situer au niveau le plus approprié, à savoir au niveau des secteurs ou des entreprises intéressés. Afin d'éviter toute insécurité juridique, une adaptation des dispositions légales en la matière serait de mise.

- Par ailleurs, le Groupe patronal constate que dans le contexte actuel du chômage, l'idée de partage du travail et de redistribution d'emploi est particulièrement séduisante pour d'aucuns. A ce propos, force est cependant de rappeler que la situation du marché du travail au Grand-Duché se compare toujours favorablement à celle des autres pays de l'UE. S'y ajoute que la réduction de la durée du travail soulève en réalité des questions complexes et les résultats de la mesure pourraient être beaucoup moins favorables que ne

le voudrait la simple logique comptable, notamment en raison du fait que la concurrence internationale vient sanctionner la réduction de la durée du travail par une dégradation de la compétitivité.

3 LE TELETRAVAIL

Dans son avis de 1996 relatif à l'évolution économique, financière et sociale du pays, le CES avait demandé la mise en place d'un cadre légal concernant le télétravail. Une telle 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.

Il ressort d'une comparaison concernant le télétravail dans 15 pays européens* que l'envergure du télétravail varie très fortement d'un pays à l'autre. Ainsi, cette nouvelle forme de travail est quasiment inexistante dans les pays du sud (probablement à cause du manque d'infrastructures de télécommunications adéquates), alors qu'elle concerne près de 10% des travailleurs en Finlande et en Norvège et même 20% en Suède.

*Teleworking in Europe, in "European Industrial Relations Review" n. 268, Mai 1996

En Allemagne, 4,9% des travailleurs seraient concernés par le télétravail.

Actuellement, des statistiques concernant l'envergure du télétravail n'existent pas au Luxembourg. Un projet pilote concernant 12 emplois de télétravail a été lancé auprès de l'Entreprise des Postes et Télécommunications.

Le CES est d'avis qu'il faudra suivre de près l'évolution de cette nouvelle forme de travail, étant donné que le développement de plus en plus rapide des moyens de télécommunications en laisse présager une extension.

4 LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le CES ne peut qu'approuver l'analyse du Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle lorsqu'elle affirme que

" notre système éducatif doit passer d'une culture fondée sur la sélection et l'échec à une culture de l'orientation et de la réussite centrée sur le développement maximal des compétences de chaque élève "*

* Réponse du 17.10.1996 à la question parlementaire no 578 du 15 septembre 1996 de M. le Député E. Berger

Encore faut-il clarifier le terme "compétence" et cibler, d'une façon réaliste, l'enseignement de ces compétences en fonction tant des aptitudes des élèves et des apprentis que des besoins de l'économie.

- En ce qui concerne, les compétences des élèves et apprentis, une sollicitude particulière devra revenir aux plus faibles, étant donné que ce sont eux qui sont le plus susceptibles d'être laminés par les mutations technologiques, économiques et sociologiques en cours et qui ont notamment pour effet que le monde de demain risquera de se passer pour une grande partie de tout travail non qualifié ou, pire encore, de tout travailleur non compétent.

Dans ce contexte une attention particulière doit être accordée aux élèves qui quittent l'école obligatoire en situation de quasi-illettrisme et qui, de ce fait, peinent à obtenir une qualification professionnelle qui leur garantisse une insertion économique et sociale durable.

Une analyse approfondie de l'ampleur et des causes de ce phénomène s'impose. Sur la base de cette analyse un programme d'action devrait être établi.

- En ce qui concerne les compétences exigées par l'économie, les compétences transversales ou qualifications clés occupent le devant de la scène depuis une dizaine d'années sans que, malheureusement, l'école luxembourgeoise y ait donné un écho suffisant, jusqu'à présent.

Comme le retard pris risque d'ajouter encore aux dysfonctionnements du marché de l'emploi et de handicaper l'économie dans ses besoins de recrutement, le CES, d'une part, invite le MENFP à intensifier la mise en place de l'enseignement de ces compétences et, d'autre part, invite les partenaires sociaux à disséminer ces changements paradigmatiques dans les entreprises et à les faire admettre par celles-ci.

En effet, il faudra éviter toute ambivalence à ce sujet: à volume de formation donné, l'introduction de l'enseignement des compétences clés dans les curricula doit se faire au détriment des qualifications professionnelles stricto sensu, immédiatement utilisables par l'entreprise, dont notamment la formation pratique.

Si, de ce fait, des problèmes d'insertion dans la vie active devaient se poser à cause d'une productivité réduite dans le très court terme, ces problèmes devront être solutionnés rapidement.

A ce sujet, quatre pistes se dégagent:

- l'application du système dual dans la formation;
- l'allongement des études;

- l'assouplissement du passage de l'école à la vie active;
- la formation professionnelle continue.

5 LA SECURITE SOCIALE

51 L'appréciation globale des comptes de la protection sociale

- Compte tenu du décalage d'une année dans la publication des données relatives aux comptes de la protection sociale, l'on peut relever que les dépenses courantes de la protection sociale se maintiennent en 1995 avec 128,6 milliards de LUF au même ordre de grandeur par rapport au PIB que les deux années précédentes, à savoir 22,6%. Les recettes de la protection sociale atteignent 139,1 milliards de LUF, de sorte que la protection sociale dégage un excédent de l'ordre de 10 milliards LUF, à l'instar des années antérieures.

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

Année	PIB*	Dépenses		Recettes		Excédent
		Montant	en % du PIB	Montant	en % du PIB	
1985	274.200	54.718	20,0%	60.417	22,0%	5.699
1990	379.500	81.145	21,4%	93.042	24,5%	11.897
1993	487.300	112.247	23,0%	121.580	24,9%	9.333
1994	547.800	120.486	22,0%	128.633	23,5%	8.147
1995	568.600	128.594	22,6%	139.135	24,5%	10.541

* PIB version nationale

Source: IGSS, STATEC et calculs propres du CES

Si, au cours des deux dernières années, le poids de la protection sociale (mesuré par rapport au PIB) ne s'est pas notablement accru, on constate tout de même que, par rapport à 1985, ce poids a augmenté de 2,6 points de pour-cent, cela malgré une croissance assez forte du PIB. Ainsi, les dépenses de protection sociale ont augmenté, en moyenne annuelle, de 8,9%, alors que le PIB a progressé de 7,6%. Cette augmentation du poids de la protection sociale est imputable, pour l'essentiel, à la fonction famille-maternité (+1,1%), à la fonction invalidité-vieillesse-survie (+0,8%) et à la fonction maladie (+0,6%).

Toutefois, en comparant le poids de la protection sociale au Luxembourg avec celui des pays de l'Union européenne* (Europe des 12), le Luxembourg, avec 23,9% (version SEC, 1994), se situe nettement en dessous de la moyenne (28,6%) et occupe, de fait, la huitième place, ne devant que l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Grèce.

* EUROSTAT, Dépenses et recettes de protection sociale 1980-1994, (le PIB, version SEC du Luxembourg a été adapté aux données les plus récentes du STATEC)

Une première explication de cette situation étrange - au regard du niveau élevé des prestations garanties au Luxembourg - réside évidemment dans le faible poids des dépenses de chômage (0,3%) par rapport à des taux pouvant dépasser 3% dans les autres pays.

Une deuxième explication réside dans la croissance même du PIB, qui est intimement liée à la forte croissance de l'emploi. Cette croissance de l'emploi a eu pour effet de ralentir, voire d'inverser temporairement le phénomène de vieillissement de la population au Luxembourg. Ainsi, pour les fonctions de protection sociale où le rapport inactifs âgés/actifs joue une influence déterminante, le Luxembourg accuse des taux plus faibles que la moyenne des autres pays (vieillesse, maladie). En revanche, pour les fonctions où ce rapport n'a guère d'influence, le Luxembourg se situe parmi les taux les plus élevés (famille, invalidité, accident).

- Du côté du financement de la protection sociale, le CES ne peut que rappeler ses observations de l'année précédente en ce qui concerne la tendance à la fiscalisation. Aussi, conformément à ses prévisions, la part des contributions publiques au financement de la protection sociale a-t-elle fait une progression de 2,9 points de pour-cent entre 1994 et 1995, atteignant 43,7% des recettes courantes totales.

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

Structure	1985	1990	1993	1994	1995
- Cotisations					
. ménages	28,4	24,4	24,1	24,7	24,4
. entreprises	21,9	20,6	20,3	19,7	18,3
. administrations publiques	10,1	9,3	8,8	9,0	8,4
- Contributions publiques	33,1	37,7	39,7	40,8	43,7
- Revenus des capitaux et autres	6,5	7,9	7,0	5,9	5,1

TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
-------	-------	-------	-------	-------	-------

Source: IGSS et calculs propres du CES

En ajoutant à ces contributions publiques la part de l'Etat dans le financement des régimes statutaires de pension (part qui figure sous les cotisations fictives des administrations publiques), on obtient une contribution totale des pouvoirs publics de 67,9 milliards de LUF, ce qui correspond à 48,8% des recettes de la protection sociale et à 50% du budget ordinaire de l'Etat.

- Face à la volonté de maintenir, voire de réduire les taux de cotisations assis sur les revenus professionnels, en vue de ne pas entraver la création de nouveaux emplois, et compte tenu de la dynamique inhérente à l'accroissement des dépenses de protection sociale, les arbitrages nécessaires pour maintenir l'équilibre financier de la protection sociale ne vont plus se situer au niveau de l'équation cotisations-prestations, mais vont se déplacer dans le domaine des recettes fiscales et du niveau des prestations. Cependant, en raison de l'élasticité supérieure des recettes fiscales, comparée à celle des cotisations par rapport à l'évolution conjoncturelle et compte tenu du niveau de fiscalisation déjà atteint, toute dégradation de la conjoncture économique risque de se traduire avec davantage d'impact sur le niveau des prestations légales, en l'absence d'autres sources de financement.

Par ailleurs, cette évolution consacre l'impossibilité d'augmenter, parallèlement à la croissance de l'emploi, les réserves des régimes de pension obligatoires en vue de garantir, du moins dans une certaine mesure, les droits acquis dans le passé relatifs aux prestations futures.

Dans une approche plus globale et, entre autres dans ce contexte, le CES se propose d'engager une réflexion relative à la constitution de réserves financières de l'Etat destinées à couvrir ses obligations à long terme.

52 L'accès aux soins des personnes dépendantes

- Le Gouvernement vient de déposer un projet de loi portant introduction d'une assurance dépendance. Ce projet de loi concrétise les vues du Gouvernement, annoncées dans la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994, en proposant la création d'une nouvelle branche de la Sécurité sociale et en définissant le champ matériel et personnel de l'assurance, le financement, l'organisation et les relations avec les prestataires d'aides et de soins. Ce projet vient d'être complété par un projet de nomenclature des actes et de services des réseaux d'aides et de soins, ainsi que par un projet d'un guide pour l'évaluation de l'autonomie. Toutefois, le projet de loi renvoie également à une multitude de règlements grand-ducaux, de sorte qu'il n'est pas aisé d'apprécier toutes les options prises par le Gouvernement.

Dans la mesure où le projet de loi limite l'intervention de l'assurance-dépendance aux seuls aides et soins nécessaires en raison de l'état de dépendance de l'intéressé, une

majorité du CES est d'avis que ce projet doit impérativement être complété par des mesures visant la prise en charge des frais d'hébergement pour des personnes dont les ressources personnelles ne suffisent pas à supporter ces charges. A défaut de telles mesures, l'introduction de l'assurance-dépendance risquerait de rendre l'accès aux soins stationnaires plus difficile que cela n'est le cas actuellement.

En application du principe de l'égalité de traitement, le CES plaide pour une uniformisation des procédures de prise en considération des ressources et des obligations alimentaires en ce qui concerne les pratiques actuelles des Ministères de la Santé et de la Famille.

La mise en vigueur de ce projet est cependant conditionnée par la mise en vigueur préalable du projet de loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. En effet, ce projet doit fixer les modalités et les conditions nécessaires à l'attribution de l'agrément aux établissements d'aides et de soins, ainsi qu'aux réseaux de soins ambulatoires à domicile. Il doit fixer l'avenir des conventionnements existant actuellement dans le secteur des prestations des aides et des soins. En outre, il doit fixer le cadre pour l'intervention financière de l'Etat, soit au niveau des subventions éventuelles pour frais de fonctionnement, soit au niveau des subventions d'investissement.

- Au regard des incertitudes qui subsistent dans les domaines précités et compte tenu de l'absence de statistiques fiables concernant l'état de dépendance de la population résidente au Luxembourg, le CES n'est pas à même de se prononcer sur le coût global de l'ensemble des charges existant dans le cadre de la dépendance et sur sa répartition entre l'Etat, les assurés et d'autres intervenants éventuels (FNS, communes, etc.).

Toutefois, le CES, sous réserve que la participation budgétaire actuelle destinée à la couverture des prestations-dépendance reste acquise, peut se rallier, dans sa grande majorité, aux choix effectués en ce qui concerne les différentes sources de financement pour la seule assurance-dépendance, à savoir que cette assurance serait essentiellement financée par une contribution sociale à charge des assurés et par une contribution du budget de l'Etat.

D'ailleurs, conformément à l'analyse présentée en annexe de l'avis du CES de 1996, tant le champ d'application personnel que le financement par voie d'une contribution sociale, risquent d'être conditionnés par les options qui vont être prises au niveau communautaire, notamment par la Cour de justice des Communautés européennes en ce qui concerne la prise en compte des travailleurs frontaliers.

- Quant aux prestations, le CES constate que la solution prévue, à savoir de classer les personnes dépendantes selon trois degrés de dépendance et de lier le montant des prestations forfaitairement à ces trois degrés, suscite de nombreuses inquiétudes en ce qui concerne l'adéquation des prestations incluses dans le forfait aux besoins effectifs. Cette inquiétude se comprend si l'on considère que le passage d'un degré au suivant a pour effet de doubler le forfait, ce qui rend difficile une prise en compte nuancée de la situation

individuelle de la personne dépendante. Aussi en l'absence de la valeur de la lettre-clé de la nomenclature et des clés de dotation en personnel dans les institutions, n'est-il guère possible d'évaluer le volume des prestations garanties par les trois forfaits fixés dans le projet de loi.

Compte tenu de l'enjeu crucial de cette question, tant en ce qui concerne l'envergure des dépenses en cause que l'acceptation de la réforme par les personnes concernées, le CES est d'avis que l'efficacité de la solution préconisée par le projet de loi soit analysée sur la base d'un projet pilote, à conduire sur un échantillon réduit de personnes dépendantes. Ce projet pilote devrait permettre de tester la classification des personnes dépendantes, d'établir des plans de traitements concrets, d'en mesurer le volume-temps, d'en évaluer le coût et de le comparer aux forfaits proposés. Un tel test grandeur nature permettra de dépister les multiples difficultés dans la mise en pratique d'une réforme de cette envergure.

- Finalement, le CES voudrait rappeler sa demande de l'année passée, à savoir de procéder à une analyse approfondie des effets de ce projet de loi sur les secteurs du handicap et de la dépendance psychique, afin d'éviter une détérioration de la situation de ces personnes par rapport à leur statut actuel.

IV

L'EVOLUTION FINANCIERE

1 L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES

11 Les bases de départ

C'est sur les données budgétaires les plus récentes, disponibles au moment de l'adoption 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 présent chapitre est basé.

* Article 4 du règlement CE 3605/93 du 22 novembre 1993 pris en application de l'article 104(6) du Traité de l'UE.

Quant au besoin ou à la capacité de financement de l'Administration centrale dans le passé récent, il y a lieu de faire les remarques suivantes.

En 1993, l'Administration centrale a dégagé une capacité de financement de 112 millions de LUF, ceci après un exercice 1992 qui s'est soldé par un déficit budgétaire de 3.378 millions de LUF et par un déficit au niveau des fonds de l'Etat de 5.628 millions de LUF.

Le compte général de l'exercice 1994 renseigne une situation budgétaire et financière de l'Administration centrale sensiblement améliorée, dont une capacité de financement de l'Etat central de 3.954 millions de LUF. Toutefois, ce résultat s'explique par une dynamique exceptionnelle des recettes ayant permis à la fois une hausse des dépenses et un solde budgétaire à la hausse de quelque 500 millions de LUF par rapport à 1993.

Les chiffres de l'année 1995 renseignent un revirement de cette tendance favorable alors que d'une capacité de financement de près de 4 milliards de LUF, les finances de l'Etat évoluent vers une situation de besoin de financement de 1.339 millions de LUF.

12 Le compte prévisionnel de l'exercice 1996

L'exercice 1996 devrait clôturer avec un excédent budgétaire exceptionnel de l'ordre de 5.472 millions de LUF. Une première explication en est l'évolution plus soutenue que prévue des recettes (+ 5,5 milliards contre une prévision de 1,9 milliard de LUF en août 1996).

La capacité de financement de l'Administration centrale devrait atteindre 6.165 millions de LUF et celle des administrations publiques (Administration centrale, communes et syndicats de communes et la Sécurité sociale) 14.554 millions de LUF, soit 2,68% du PIB en version SEC.

Le solde des fonds spéciaux s'améliore également par rapport à l'exercice 1995 et le recours à l'emprunt a été revu de 4 à 3 milliards de LUF (pas d'emprunt budgétaire).

Unité: million de LUF

	Compte général					Prévisionnel	Prévision
	1991	1992	1993	1994	1995	mars 1997	1997
Solde budgétaire	-1202,0	-3.378,4	-19,8	492,7	-641,0	5.472,0	4.830,0*
Solde des Fonds de l'Etat (+)	-5.480,3	-5.628,5	2.619,0	3.413,3	3.324,0	2.901,0	-1.718,0
Produits d'emprunts (-)	0	2.923,0	4.245,0	2.055,0	5.790,0	3.000,0	4.000,0
Amortissement de la dette (-)	-1.699,2	-1.385,6	-1.277,4	-1.366,1	-1071,0	-384,0	-890,0
Octrois (-) et remboursement de crédits et de participations dans les entreprises	-5.108,9	-5.054,0	-480,6	640,5	-691,0	-408,0	-413,0

Besoin (-) / Capacité (+) de financement de l'Administration centrale	125,8	-5.490,3	112,2	3.953,9	-1.339,0	6.165,0	415,0
Besoin (-) / Capacité (+) de financement de communes et syndicats de communes	381,0	-2.051,0	-824,0	1.126,0	2.043,0	2.170,0	2.000,0
Besoin (-) / Capacité (+) de financement de la Sécurité sociale	6.688,0	10.619,0	8.062,0	7.536,0	7.935,0	6.219,0	5.000,0
Besoin (-) / Capacité (+) de financement des Administrations publiques	7.194,8	3.077,7	7.350,2	12.615,9	8.639,0	14.554,0	7.415,0
PIB version S.E.C. prix courants	370.350,0	398.870,0	444.300,0	487.700,0	511.200,0	543.000,0	577.900,0
Besoin (-) / Capacité (+) de financement en % du PIB (SEC) des Administrations publiques	1,94%	0,77%	1,65%	2,58%	1,68%	2,68%	1,28%

* Budget voté, solde de +651 millions

Source: Inspection générale des Finances, situation au 7 mars 1997

13 Le budget pour 1997

— Le budget voté en décembre 1996 prévoyait un excédent de 651 millions de LUF de recettes sur les dépenses. Toutefois, au mois de mars ce chiffre vient d'être corrigé par l'IGF, pour se situer actuellement proche de 4.830 millions de LUF.

La progression **des recettes** est estimée à 8 milliards de LUF, soit une augmentation de 5,2% par rapport à l'exercice 1996, due pour l'essentiel à l'impôt sur le revenu des collectivités. En pourcentage, cette progression est moins élevée que pendant les années record 1993 et 1994, où elle se situait à près de 9%.

Du côté **des dépenses**, la progression estimée entre 1996 et 1997 est de 4,25%, soit 6,7 milliards de LUF. Ce taux de progression révèle que le Gouvernement semble vouloir mener une politique plus prudente en matière de dépenses.

Néanmoins, un certain nombre de dépenses, notamment celles relatives aux départements « Coopération » et « Force publique » accusent des taux de croissance nettement plus élevés, dus à des choix politiques délibérés. A noter également que le solde des fonds de l'Etat a tendance à se dégrader significativement entre 1996 et 1997, la diminution se chiffrant à 4,6 milliards de LUF en une seule année.

Compte tenu d'un recours à l'emprunt pour 1997 de 4 milliards de LUF, comparé aux 3 milliards de 1996, la capacité de financement de l'Administration centrale devrait se détériorer en 1997, n'atteignant plus que 415 millions.

Ensuite, en ce qui a trait à la capacité de financement des administrations publiques, on constate que le niveau absolu de 7.415 millions de LUF devrait se situer également nettement en-dessous de celui de l'exercice 1996 se chiffrant à 14.554 milliards de LUF.

Il faut relever que la capacité de financement de la Sécurité sociale qui, dans le passé, était responsable de la capacité de financement globale des administrations publiques, accuse une nette tendance décroissante.

— Le CES se félicite du fait qu'à la fois au niveau des impôts directs et indirects les retards d'encaissement ont pu être nettement réduits, de sorte que les chiffres actuellement connus et publiés au titre des recettes de l'Etat 1997 reflètent plus fidèlement la véritable situation des finances de l'Etat en termes de recettes fiscales.

Dans le même ordre d'idées, il constate avec satisfaction qu'un projet de loi sur la réforme de la Chambre des Comptes et de la comptabilité de l'Etat a finalement été déposé, ce qui devrait permettre un contrôle accru des dépenses de l'Etat.

Le CES est également d'avis que les autorités publiques devraient mettre en oeuvre une politique des dépenses prudente à court et moyen terme, en vue de permettre la consolidation de la base économique et d'emploi du pays, même si la situation financière et budgétaire du Luxembourg demeure enviable à plus d'un égard avec une capacité de financement de l'ensemble des administrations publiques se situant à 2,68% par rapport au PIB en 1996.

Le CES invite le Gouvernement à engager une analyse approfondie, préalable au vote des lois, des conséquences budgétaires de ces lois, afin de se rendre compte des automatismes et des rigidités qu'elles sont susceptibles d'engendrer.

2 LES ORIENTATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES

Le CES tient à rappeler un certain nombre de finalités et d'orientations en matière de finances publiques, qui devraient servir à guider le Gouvernement dans le sens d'une plus grande sélectivité et efficacité pour ce qui est de son rôle de redistributeur de revenus.

- Quant aux **dépenses de consommation**, le CES salue tout particulièrement l'avancement du projet de réforme administrative qui devrait permettre d'offrir à l'usager un meilleur service sans que les dépenses de consommation de l'Etat n'en soient pour autant accrues.

Au contraire, le CES estime que la réforme administrative devrait permettre de dégager des économies de dépenses par le biais d'une organisation plus efficace des rouages administratifs, économies qui pourraient permettre de financer, ceteris paribus, une meilleure qualité des services publics.

- 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 réitère ses vues en la matière afin de profiter de cette situation exceptionnelle pour définir et pour mettre en place des structures et des régimes qui permettent 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.).

- Quant aux **dépenses d'investissements publics**, le CES tient à rappeler qu'une priorité devrait être accordée à celles des dépenses qui créent une plus-value économique et sociale, contribuant à consolider la base économique et d'emploi du 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 d'envergure;

· une meilleure coordination entre les différents niveaux administratifs (Etat, communes, secteur para-étatique);

· l'élaboration d'un schéma directeur pour 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 se félicite en général d'une progression plus contenue des dépenses publiques et estime qu'une réduction de celles-ci, de manière sélective, reste faisable sans remettre en cause le financement à moyen terme des besoins collectifs.

Aussi le CES vient-il d'apprendre avec intérêt que dans le cadre de la circulaire budgétaire pour 1998, les différents départements ministériels sont appelés à soumettre leurs dépenses à une révision approfondie, une politique de rigueur budgétaire impliquant, en effet, la nécessité de revoir certains mécanismes budgétaires qui sont devenus des automatismes. Aussi les départements ministériels doivent-ils, pour l'inscription de dépenses nouvelles, temporaires ou permanentes, à chaque fois, vérifier qu'une action parallèle, en compensation avec d'autres dépenses moins nécessaires, aille de pair, afin de pouvoir abandonner un certain nombre d'engagements anciens, qui, bien qu'utiles, ne soient pas absolument indispensables.

3 LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES DEPENSES EXTRAORDINAIRES 1996 - 2000

— En se dotant d'un programme pluriannuel en vue de financer des dépenses d'investissement s'étalant sur plus d'un exercice budgétaire, le Gouvernement, a recours, depuis 1993, à un instrument moderne, permettant de suppléer aux rigidités inhérentes à certains principes budgétaires.

Ainsi, dans sa déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 devant la Chambre des Députés, le Gouvernement avait manifesté sa volonté d'adhérer à une programmation pluriannuelle des dépenses, qualifiées d'extraordinaires par leur nature, en vue notamment de donner une meilleure lisibilité à ce type de dépenses dans l'optique d'une gestion budgétaire prudente et transparente.

Ces dépenses restent cependant, par leur nature, adaptables aux circonstances économiques et financières du cadre budgétaire de l'Etat. Ainsi, la version révisée du programme pluriannuel, datant du 8 novembre 1996, table sur un volume global de dépenses extraordinaires de l'ordre de 110 milliards de LUF pour la période 1996 - 2000.

— Le tableau ci-après renseigne, pour la période sous revue, le total des dépenses extraordinaires, l'alimentation des fonds spéciaux d'investissement à en déduire, ainsi que les dépenses des fonds spéciaux d'investissements qu'il s'agit d'ajouter.

Unité: milliers de LUF

	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Total dépenses extraordinaires (y compris alimentation des fonds spéciaux)	14.993.025	15.067.261 0,50%	16.503.394 9,53%	18.118.010 9,78%	19.259.858 6,30%	83.941.548 7,11%
Alimentation budgétaire des						

fonds spéciaux d'investissements (à déduire) :						
- Fonds des monuments historiques	140.000	195.000	300.000	300.000	300.000	1.235.000
- Fonds d'équipement sportif national	210.000	210.000	250.000	250.000	250.000	1.170.000
- Fonds pour la protection de l'environnement	1.250.000	1.350.000	1.650.000	1.800.000	1.800.000	7.850.000
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	700.000	700.000	700.000	700.000	730.000	3.530.000
- Fonds du rail	500.000	300.000	650.000	1.400.000	2.100.000	4.950.000
- Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	25.000	25.000	100.000	150.000	200.000	500.000
- Fonds des routes	950.000	500.000	500.000	500.000	500.000	2.950.000
- Fonds pour la loi de garantie	-	5.000	5.000	5.000	5.000	20.000
- Fonds d'investissements publics	2.050.000	1.850.000	2.325.000	2.750.000	2.950.000	11.925.000
Sous-Total	5.825.000	5.135.000 - 11,85%	6.480.000 26,19%	7.855.000 21,22%	8.835.000 12,48%	34.130.000 12,92%
Total dépenses hors alimentations budgétaires	9.168.025	9.932.261 8,34%	10.023.394 0,92%	10.263.010 2,39%	10.424.858 1,58%	49.811.548 3,43%
Dépenses des fonds spéciaux d'investissements (à ajouter):	-	-	-	-	-	-
- Fonds des	224.000	211.500	419.000	371.500	325.500	1.551.500

monuments historiques						
- Fonds d'équipement sportif national	300.600	227.350	250.000	250.000	250.000	1.277.950
- Fonds pour la protection de l'environnement	1.542.300	2.411.900	1.852.700	1.794.000	1.811.500	9.412.400
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	709.500	729.600	749.600	769.600	792.500	3.750.000
- Fonds du rail	754.900	950.000	1.050.000	1.750.000	2.300.000	6.804.900
- Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0	100.000	150.000	150.000	150.000	550.000
- Fonds des routes	2.532.000	2.547.400	3.470.000	5.000.000	4.769.900	18.319.300
- Fonds pour la loi de garantie	-	-	-	-	-	0
- Fonds d'investissements publics	2.857.600	4.248.500	4.539.300	3.842.000	3.071.000	18.558.400
Sous-Total	8.920.900	11.426.250 28,08%	12.480.600 9,23%	13.927.100 11,59%	13.470.400 - 3,28%	60.225.250 12,75%
Total dépenses budgétaires + dépenses des fonds spéciaux	18.088.925	21.358.511 18,08%	22.503.994 5,36%	24.190.110 7,49%	23.895.258 -1,22%	110.036.798

Source: Ministère des Finances

— De manière générale, le CES se félicite de l'existence d'une programmation pluriannuelle pour les dépenses extraordinaires. Aussi constate-t-il que la version révisée du programme pluriannuel, datée de novembre 1996, suit les orientations essentielles retenues dans le cadre du programme 1994 - 1998. Toutefois, le CES est d'avis que le Gouvernement devrait également renseigner les investissements réalisés au cours des exercices passés, afin de permettre l'appréciation de l'exécution de ce programme pluriannuel.

Le taux d'accroissement annuel du total des dépenses budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux est très soutenu avec une moyenne arithmétique de 7,4% sur la période sous revue. Les dépenses prévues au programme pluriannuel évoluent ainsi à un rythme nettement supérieur à celui de la croissance économique en valeur à escompter à moyen terme.

— Quant aux priorités retenues par le Gouvernement pour le financement des dépenses en capital, le CES approuve celles-ci dans une large mesure, mais principalement:

- 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, soit 49,4 milliards de LUF. La première phase d'extension de l'aérogare au Findel (2,15 milliards de LUF) sera réalisée par le biais de la loi de garantie;
- les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue, soit 10,8 milliards de LUF. S'y ajoutent, au titre de la loi de garantie, 4,8 milliards de LUF pour le Campus "Geesseknäppchen";
- les investissements à caractère social qui répondent aux nécessités de l'évolution démographique et notamment la construction de maisons de soins et l'adaptation sélective de l'infrastructure hospitalière dans le respect d'une planification adéquate à l'échelle nationale, soit 16,9 milliards de LUF. En outre, un montant de 1,5 milliard de LUF est prévu pour le nouveau laboratoire national de santé, à réaliser par le biais de la loi de garantie;
- les investissements en matière d'environnement, soit 9,4 milliards de LUF;
- la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location, soit 1,9 milliard de LUF.

Les investissements ayant trait à ces cinq fonctions essentielles se chiffrent ainsi à 88,4 milliards de LUF, soit à 80,3% du total des investissements, couvrant la période 1996 - 2000.

Au moyen de la loi de garantie 8,45 milliards de LUF seront investis dans des projets répondant aux critères de priorité du CES, parmi un total de 21,41 milliards de LUF (39,5%) prévus pour des projets d'envergure, à réaliser moyennant ce mode de financement.

— Bien que, dans ses avis antérieurs, le CES ait fait part de ses préoccupations quant à un recours accru du Gouvernement à la loi de garantie en vue du financement de certains grands projets d'investissements, il faut reconnaître que, d'un point de vue économique, ce mode de financement ne diffère pas fondamentalement d'un financement par voie

d'emprunt. Toutefois, la séparation du financement de l'ouvrage de sa réalisation serait plus adaptée aux structures du secteur luxembourgeois de la construction.

Cependant, d'un point de vue comptable, le recours à la loi de garantie est moins transparent que celui à l'emprunt, dans la mesure où une obligation comptable de traiter l'amortissement de la dette relative à la loi de garantie n'existe pas encore à l'heure actuelle, alors que cette dernière constitue un endettement public supplémentaire, entraînant des charges budgétaires futures.

— D'autre part, le CES est préoccupé par le fait que les réserves des principaux fonds spéciaux d'investissements ont tendance à baisser de façon significative, de sorte que les avoirs cumulés du total des fonds d'investissements et du fonds des routes se situant, à l'heure actuelle, à quelque 8,8 milliards de LUF, ne vont plus être que de l'ordre de 1,1 milliard de LUF en l'an 2000.

Une telle évolution peut également être constatée pour ce qui est du fonds du rail, où les avoirs en fin d'exercice diminuent de 1.426,3 millions de LUF, en 1996, à 14,7 millions, en 2000. Il faut cependant noter que des dépenses d'un montant de 2.154,2 millions de LUF sont prévues au titre du projet « Bahnhybrid », alors que les dépenses du Grand-Duché de Luxembourg relatives au raccordement ferroviaire au réseau TGV-Est (2.700 millions de LUF au 1.7.1989, montant indexé sur les prix du génie civil en France), ne figurent pas encore dans la programmation pluriannuelle, un planning des travaux et un échelonnement des dépenses n'étant pas encore disponibles.

Cette diminution des réserves de l'Etat, combinée à une croissance de la dette de l'Administration centrale, due au recours annuel à l'emprunt de l'ordre de 3 à 4 milliards de LUF pour la période 1996 - 2000, a tendance à fragiliser, dans le futur, la situation des finances publiques, ceci d'autant plus que l'évolution des recettes fiscales en provenance du secteur financier ne va probablement plus suivre le même rythme auquel l'autorité budgétaire a pu s'attendre dans les années 1992 à 1996.

Ceci étant, l'endettement de l'Etat reste très faible en 1997, avec un ratio dette/PIB (en version SEC) de 4,13%.

4 L'AMENAGEMENT DE LA FISCALITE DES MENAGES

— Vers la fin des années 80 et, entre autres, dans le sillage d'autres pays de l'Union européenne et à l'approche du Marché unique, le Gouvernement avait élaboré une réforme d'envergure de la fiscalité. Les modifications législatives, décidées et entrées en vigueur au 1er janvier 1991, concernaient notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu des collectivités.

Six années après l'entrée en vigueur de cette réforme, la fiscalité des ménages n'a connu que des ajustements mineurs. Par contre, sur le plan de la fiscalité des entreprises on a assisté notamment en 1996 - pour des raisons de consolidation de la compétitivité de

l'économie luxembourgeoise et de sa capacité de créer de nouveaux emplois ou de maintenir les emplois existants - à un paquet fiscal comportant, notamment:

- l'abolition de l'impôt commercial sur le capital d'exploitation;
- la réduction progressive du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, devant passer progressivement de 33%, en 1996, à 30%, en 1999;
- l'introduction d'un abattement commercial au bénéfice des personnes physiques touchant un revenu sous forme d'un bénéfice commercial;
- l'aménagement des articles 32bis et 152bis de la L.I.R pour encourager les investissements à composante écologique;
- l'introduction d'une bonification d'impôt pour embauchage de chômeurs.

Le CES peut saluer ces mesures, prises dans l'intérêt de la consolidation de la base économique et d'emploi de notre pays.

Il voudrait toutefois rappeler sa position fondamentale, retenue dans son avis de 1989 sur la réforme globale de la fiscalité, du respect d'un juste équilibre entre la fiscalité des ménages et la fiscalité des entreprises. Cette position se motivait, non seulement par des considérations d'équité quant à la distribution de la charge fiscale mais également par le fait que la fiscalité des ménages a un impact économique, par exemple en termes de pression sur les salaires bruts, d'attrait du Luxembourg pour étrangers porteurs de compétences nécessitées au Luxembourg, mais non disponibles, ou d'impacts, à ne pas toutefois surestimer, sur la consommation et, partant, sur la production nationale.

Dans cet ordre d'idées, force est tout d'abord de constater qu'au cours des dernières années, le tarif de base ne fut adapté à l'évolution du coût de la vie que de façon sporadique avec, comme conséquence, une augmentation, toutes autres choses égales, de la pression fiscale. La plupart des Chambres professionnelles avaient d'ailleurs relevé cet aspect dans leurs avis respectifs sur le projet de budget pour 1997.

Tout en tenant compte des besoins liés aux priorités économiques et sociales actuelles et futures et, sous la condition que la politique des finances publiques repose sur un contrôle strict de l'évolution des dépenses publiques, le CES propose de compenser, pour le moins, l'augmentation de la pression fiscale due à l'adaptation largement fragmentaire du tarif de base à l'évolution des prix. Cette approche se justifie d'autant plus que le retard cumulé en termes de l'évolution du tarif par rapport à la hausse des prix au cours des années d'imposition révolues a permis à l'Etat d'engranger des recettes fiscales supplémentaires, de sorte que le financement d'un allègement de la pression fiscale devrait être assuré.

Le CES s'interroge toutefois s'il ne serait pas plus opportun, plutôt que de procéder à une adaptation mécanique du tarif de base, de mettre à profit cette occasion pour réaliser des adaptations plus ciblées et structurelles, ceci dans les directions suivantes:

- augmenter le revenu minimum imposable, le cas échéant, au-delà de l'augmentation liée au coût de la vie des dernières années;

- réduire les taux d'imposition marginaux tout au long du tarif.

- Au-delà de ces considérations d'adaptations dans le court terme de la fiscalité des ménages, le CES voudrait également faire quelques réflexions quant à l'orientation dans les moyen et long termes de notre structure et politique fiscales.

- Depuis la Deuxième Guerre mondiale, le développement économique et démographique de la société luxembourgeoise débouche sur un transfert accru de patrimoines par héritage. Cet état de choses suscite l'interrogation s'il ne faudrait pas cesser de se concentrer, quasi exclusivement, sur l'imposition du revenu, mais, en revanche, réfléchir également sur une prise en compte fiscale accrue de la situation patrimoniale des personnes physiques.

Dans ce contexte, il faut certes faire la part des choses. S'il est légitime p.ex. de ne pas vouloir entraver, voire de faciliter, les transmissions d'entreprises dans le cadre des successions, ou de vouloir réfléchir sur l'opportunité de ne pas imposer les fonds propres des entreprises par des impôts sur le capital, à l'instar de notre impôt actuel sur la fortune, il est tout aussi légitime de s'interroger sur les possibilités de mettre en place un régime fiscal qui, à charge fiscale inchangée, chercherait à imposer relativement plus le patrimoine - non lié à une activité d'entreprise - transféré et/ou détenu.

- En ce qui concerne la fraude fiscale, le CES invite le Gouvernement et les administrations à déployer tous les efforts pour lutter plus efficacement contre celle-ci. Dans ce contexte, il note avec intérêt que le député Jeannot Krecké vient de remettre au Gouvernement son rapport sur la fraude fiscale et il espère que ce rapport débouchera sur des actions concrètes. Le CES ne manquera pas de revenir sur le sujet lors de son avis sur la situation économique, sociale et financière de l'année prochaine.

- Le CES voudrait également attirer l'attention du Gouvernement sur la situation des ménages à faibles revenus qui, par définition, ne profitent pas, ou très peu, d'un allègement de la fiscalité, tandis qu'ils sont touchés relativement plus lourdement par la fiscalité indirecte, ceci d'autant plus que le CES constate un glissement de la charge fiscale des impôts directs vers les impôts indirects, notamment en raison des tendances lourdes de la politique fiscale menée au sein de l'UE. Dans ce contexte, le CES souligne le relèvement de 3,2% au 1er janvier 1997 du salaire social minimum, des rentes et pensions, ainsi que du RMG. Le CES estime qu'il y a également lieu de prendre acte, dans cet ordre d'idées, du fait qu'une étude sur une matrice des transferts au Luxembourg est en cours. En attendant les résultats de cette étude, le CES voudrait inviter le Gouvernement à assurer que les mesures fiscales qu'il proposera ne préjugeront une

réflexion plus globale, suivie de mesures concrètes, sur le plan de la mise en place d'un système global et plus cohérent de prélèvements/transferts au Grand-Duché.

V

QUELQUES POINTS SPECIFIQUES

1 LA PREPARATION DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

- L'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, le 1er novembre 1993, a ouvert la voie à l'introduction d'une monnaie unique, prévue pour le 1er janvier 1999.

C'est au sommet de Madrid de décembre 1995 que le Conseil européen a choisi le nom de sa future monnaie unique, à savoir l'EURO. A cette même occasion, les chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne se sont mis d'accord sur le scénario pratique d'introduction de la future monnaie unique.

En décembre 1996, lors du sommet de Dublin, des progrès décisifs ont été réalisés dans la préparation de l'UEM, concernant le nouveau mécanisme de taux de change, les aspects du cadre juridique nécessaire pour l'utilisation de l'EURO et les principaux éléments du Pacte de stabilité et de croissance.

- Le Luxembourg remplissant les critères du Traité de Maastricht, notre pays fera partie du premier groupe de pays, de sorte qu'il n'est pas étonnant que le Gouvernement ait commencé tôt la préparation de l'échéance du 1er janvier 1999.

La structure d'organisation à trois niveaux mise en place par le Gouvernement début 1996 permet l'information et la sensibilisation de tous les acteurs.

· **Au premier niveau**, le Comité de pilotage présidé par le Ministre des Finances et comprenant, entre autres, des représentants des secteurs et des représentants syndicaux, coordonne et supervise les différents aspects de la conversion.

· **Au deuxième niveau**, quatre Tables rondes (secteur financier, PME et consommateurs, grandes entreprises, administration publique) ont été instituées dont le rôle est d'informer et de discuter les points centraux du basculement et d'expliquer les décisions les plus récentes prises au niveau européen.

· **Au troisième niveau**, il appartiendra aux acteurs individuels d'assurer la conversion pratique en s'appuyant sur leurs instances sectorielles respectives.

La communication grand public est assurée par l'IML, qui publiera un vade-mecum sur les questions pratiques de l'introduction de l'EURO pendant le deuxième semestre de cette année. Cette brochure d'information traitera de toutes les questions de la vie quotidienne des citoyens dans leurs relations, soit avec les banques, soit avec les administrations publiques etc.

- Les objectifs et les principes de la conversion suivis par le Gouvernement pour les administrations publiques valent, en fait, pour tous les secteurs:

- procéder à un basculement coordonné et cohérent;
- organiser le basculement de façon rationnelle, en veillant à réaliser des économies d'échelle afin de permettre une introduction au moindre coût;
- pour autant que les autorités communautaires ne déterminent pas le calendrier et les modalités exactes du basculement, l'utilisation de l'EURO est à favoriser dès la phase transitoire.

- S'il appartient aux différents acteurs, publics et privés, d'établir leurs propres agendas de conversion dans le cadre des contraintes tracées, le CES voudrait toutefois souligner que tout doit être fait pour faciliter le passage aux citoyens et à l'économie, au moindre coût.

Dans ce contexte, une importance clé revient également à l'information des acteurs. >

Transfer interrupted!

ables rondes, force est toutefois de constater que la diffusion des informations entre celles-ci et les acteurs sur le terrain laisse encore à désirer. Par conséquent, le CES estime qu'il y a lieu de réfléchir comment améliorer les canaux de transmission pour assurer une information plus en profondeur de l'ensemble des citoyens et des acteurs politiques, économiques et sociaux, en vue de permettre un passage optimal à la monnaie unique.

Le CES estime finalement qu'un effort de formation de certaines catégories de personnel et, le cas échéant, de reconversion professionnelle s'impose pour éviter un impact négatif éventuel sur l'emploi dans certains domaines spécifiques.

2 L'EVALUATION DU PROGRAMME "ACHEVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR"

Le Conseil de Milan de juin 1985 a adopté le Livre blanc contenant un ensemble de propositions destinées à achever le Marché intérieur. L'Acte unique, signé en février 1986 à Luxembourg, matérialise cet objectif de création.

" Le Marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes et des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent Traité (article 8A)"

Une étude très ambitieuse, lancée par la Commission et consignée dans le rapport CECCHINI, a tenté d'évaluer, ex ante, les bénéfices nets du programme Marché intérieur au niveau micro-économique et macro-économique jusqu'en 1993*. La Commission européenne a fait procéder à une étude évaluant des effets du train de mesures visant à

achever le Marché intérieur communautaire** . Selon cette étude, la Commission européenne aurait quelques raisons de se féliciter du succès de l'opération Marché unique.

* 1992: la nouvelle économie européenne in ECONOMIE EUROPEENNE, no 35, mars 1988

** Dans un rapport de synthèse qui sera publié très prochainement, une quarantaine d'études réalisées par des experts indépendants ont mis en lumière l'impact du marché intérieur.

21 Au niveau communautaire

Le rapport de la Commission identifie trois domaines dans lesquels les avantages du Marché unique se seraient particulièrement faits remarquer.

- La modification des flux d'échanges et des flux d'investissement directs étrangers.

La suppression des entraves au commerce a accru de 20 à 30% les volumes des échanges de produits manufacturés entre Etats-membres, la part des importations intra-communautaires a augmenté de 61,2 % à 67,9 %, sans se substituer aux importations extra-communautaires. En effet, ces dernières ont augmenté de 12% à 14% de la consommation communautaire.

Ce sont surtout les importations intra-sectorielles qui ont progressé depuis les années 1980, c'est-à-dire le commerce entre produits similaires, chaque pays se spécialisant dans un créneau qualité/prix différent.

Il est remarquable que les flux d'investissements directs étrangers dans le Marché intérieur ont augmenté sensiblement, passant de 28% à 44% au cours de la période 1982-1987.

- La transformation des structures de production, l'intensification de la concurrence et l'incidence sur les prix.

La restructuration industrielle est caractérisée par une explosion du nombre des fusions et acquisitions, mais ces opérations ont eu lieu à l'intérieur de chaque Etat membre. En conséquence, le degré de concentration au niveau européen a augmenté.

- Le renforcement de la productivité totale des facteurs, de la croissance, de l'emploi et de la convergence.

La croissance communautaire aurait dépassé en 1994 de 1,1% à 1,5% le niveau qu'il aurait atteint si le programme d'achèvement du Marché unique n'avait pas été lancé.

L'emploi serait aussi supérieur au volume d'emploi sans marché intérieur: 300.000 à 900.000 emplois supplémentaires auraient été créés grâce aux directives du Livre blanc.

Cependant, la Commission s'inquiète des obstacles résiduels qui empêchent le Marché intérieur de sortir tous les effets potentiels. Elle incrimine les Etats membres, trop récalcitrants dans la mise en application des règlements et directives communautaires. La Commission propose de renouveler l'engagement envers le Marché unique par un train de mesures nouvelles *.

* The impact and effectiveness of the single market, communication of the Commission to the European Parliament and Council, 30 octobre 1996.

22 Au niveau luxembourgeois

- Le CES a examiné en détail les quelque 300 propositions du Livre blanc de la Commission dans son avis spécifique de 1988 et il a tenté de mettre en lumière les incidences sur l'économie luxembourgeoise, l'impact sur certains secteurs et enfin, le CES a formulé un éventail de recommandations concernant les ajustements permettant de faire face aux défis (et aux opportunités) du Marché intérieur. Dans les avis annuels subséquents, le CES a fait le suivi de la transposition des Directives communautaires concernant le Marché intérieur.

Plus particulièrement, le CES, dans son avis annuel de 1996, estime que

"l'inscription dans le Traité d'une nouvelle échéance butoir en 1999 aiderait à créer une nouvelle dynamique pour l'achèvement du Marché intérieur "

Dans la même veine, l'avis spécifique du CES du 8 septembre 1995 sur les potentialités et les défis de la Grande Région transfrontalière insiste sur l'achèvement concret du Marché intérieur dans l'espace transfrontalier.

— Une étude du STATEC/CEPS *, effectuée auprès d'un échantillon d'entreprises manufacturières, d'entreprises du bâtiment ainsi que des entreprises de services, fait clairement ressortir que les deux tiers aux trois quart des entreprises n'ont constaté aucun effet du Marché intérieur sur leurs ventes au Luxembourg ou sur leurs exportations dans d'autres pays de l'UE, pas plus que sur la rentabilité ou l'emploi. Parmi les entreprises qui ont perçu l'impact du Marché intérieur, les effets positifs ont prévalu, sauf en ce qui concerne la rentabilité et l'emploi.

* A. TIBESAR Impact du marché unique sur les entreprises luxembourgeoises, mars 1997

Les mesures qui ont eu le plus d'impact sur les entreprises enquêtées sont: l'élimination des retards aux frontières, l'élimination de la déclaration en douane et, dans une moindre mesure, la déréglementation du transport de marchandises.

Impact des mesures sur l'activité de la société

	Positif
Procédures de brevetage simplifié	12,5
Ouverture de marchés publics	14,2
Procédures d'évaluation de la conformité	15,0
Accords de double imposition	18,3
Libéralisation des mouvements de capitaux	20,0
Reconnaissance mutuelle des règlements et normes	25,0
Harmonisation des règlements et/ou normes	26,7
Modification du système de TVA	27,5
Déréglementation du transport de marchandises	43,3
Elimination de la déclaration en douane	57,5
Elimination des retards aux frontières	65,0

Source: CEPS Instead: "Impact du marché unique sur les entreprises luxembourgeoises", mars 1997

23 Les commentaires et les remarques

Le CES note qu'en l'état actuel de dépouillement des études d'évaluation ex post, il est prématuré de faire un bilan très précis et définitif de l'impact contrasté qu'a eu l'achèvement du Marché intérieur. Le CES estime que le Marché intérieur, au vu des éléments chiffrés disponibles, devrait se solder globalement par des effets positifs qui bénéficient aux entreprises et aux consommateurs à l'échelle européenne.

Cependant, il est tout aussi clair que nombre de Directives ont été fortement amendées, voire mises en vigueur avec un retard considérable, d'autres n'ont pas encore été adoptées par le Conseil des Ministres. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que les nouvelles réglementations ne produiront leurs effets que progressivement, dans la mesure où les agents économiques perçoivent et se saisissent des opportunités nouvelles offertes.

Il est tout aussi vrai que l'achèvement du Marché intérieur a également contribué à des restructurations et à des réallocations des facteurs de production. Il a favorisé la relocalisation d'entreprises qui est à l'origine de coûts sociaux d'ajustement au niveau régional ou national - même si ces coûts se résorbent à la suite du supplément de croissance impulsé par le Marché intérieur. Le rapport soumis par la Commission

européenne n'en fait aucune mention. Il est tout aussi regrettable qu'aucune étude ne porte sur les éventuelles modifications de comportement d'achat transfrontalier des consommateurs et sur l'évolution du degré de satisfaction des consommateurs en termes de prix et qualité.

Le CES est d'avis que le Gouvernement devrait donner les moyens au STATEC et au CEPS d'approfondir, sur la base des données collectées, l'étude de l'impact du Marché intérieur afin de comparer les bénéfices nets escomptés ex ante et les avantages réels ex post sur l'économie luxembourgeoise. Le CES se propose de revenir sur l'ensemble de la problématique de l'achèvement du Marché intérieur dans un avis ultérieur.

3 L'ETUDE SUR LA COMPETITIVITE DE L'INDUSTRIE LUXEMBOURGEOISE (CRP-CU)

Dans son avis annuel de 1987, lors de l'analyse des neuf indicateurs du tableau de bord de l'économie luxembourgeoise, le CES avait émis le souhait de voir établir un nouvel indicateur permettant d'apprécier la rentabilité des entreprises en vue de compléter éventuellement les neuf indicateurs existants.

Aussi c'est avec satisfaction qu'il constate que la Cellule de Recherche en Economie Appliquée (CREA) du Centre de Recherche Public - Centre Universitaire (CRP-CU) a repris cette suggestion pour mener un projet de recherche ayant pour objet d'établir un système d'indicateurs de compétitivité pour l'industrie luxembourgeoise.

Ces indicateurs et les études y rattachées innovent en matière d'analyse de la rentabilité et de la compétitivité de l'industrie luxembourgeoise, tant au niveau global qu'au niveau sectoriel, et permettent d'identifier les principaux déterminants de cette rentabilité.

Si cette recherche reste pour le moment confinée au secteur de l'industrie manufacturière et extractive, le CES est d'avis qu'il y a lieu de poursuivre et étendre une telle activité de recherche, notamment en vue d'englober les autres secteurs d'activités et, plus particulièrement, le secteur des services.

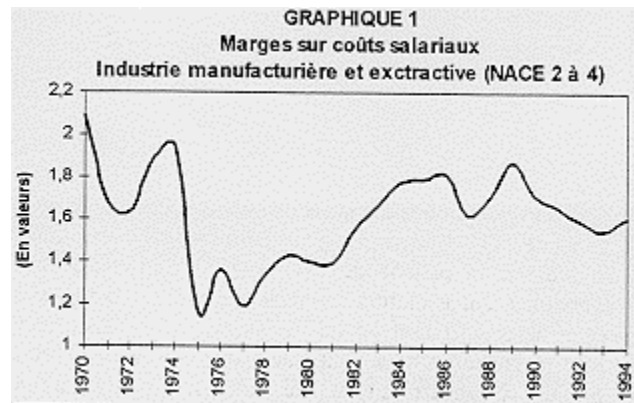
Afin d'illustrer les résultats obtenus par ce projet de recherche pour l'industrie manufacturière et extractive, le CES entend inclure dans le présent avis certains résultats descriptifs pour la période 1970-1994.

31 L'évolution globale de la rentabilité de l'industrie manufacturière

Pour mesurer l'évolution de la rentabilité macroéconomique de l'industrie luxembourgeoise, on peut se référer à un indicateur M dénommé "marge sur coût salarial". Cet indicateur est obtenu à partir des données de la comptabilité nationale et est défini par le rapport entre le prix de la valeur ajoutée et le coût salarial unitaire. La partie de sa valeur qui dépasse l'unité indique ce qui reste à la branche d'activité après avoir rémunéré le facteur travail (en pourcentage du coût salarial unitaire).

Pour la période d'observation de 1970 - 1994 on peut déceler trois phases:

- une chute importante de l'indicateur M au milieu des années 70;
- une croissance tendancielle au cours des années 80 avec des baisses ponctuelles (période précédant la dévaluation du franc belge en 82 et chute des prix des produits sidérurgiques en 87);
- une légère baisse au cours des années 90.



Source: CREA

Les déterminants du taux de variation de l'indicateur M sont les taux de croissance:

- du prix de la valeur ajoutée;
- de la productivité (apparente) du travail;
- de la rémunération par salarié.

Des taux de croissance positifs des deux premiers facteurs contribuent à améliorer la marge, alors qu'un taux positif du troisième facteur détériore la marge. Par ailleurs, on peut subdiviser le troisième facteur en une composante "salaire hors échelle mobile" et une composante "échelle mobile".

Les déterminants de la variation de l'indicateur M se présentent comme suit pour différents intervalles de la période d'observation.

Tableau 1. Les déterminants de l'évolution des marges (taux de variation) (Branches NACE 2 à 4)

Taux de variation par an (%)	1971-1975	1975-1977	1977-1987	1987-1991	1991-1993	Signe de l'impact

MARGES	-8,7%	-12%	1,9%	-1,5%	-3,3%	
Prix de la valeur ajoutée	4,8%	-0,6%	4,7%	0%	-2,3%	+
Productivité apparente du travail	-1,4%	-2,7%	4,2%	4,9%	2,2%	+
Rémunération par salarié	12,2%	10,1%	6,4%	6,5%	3,3%	-
Echelle mobile	6,9%	8,1%	5,1%	2,3%	3,3%	-
Salaires hors index	5,3%	0,8%	1,3%	4,2%	0%	-

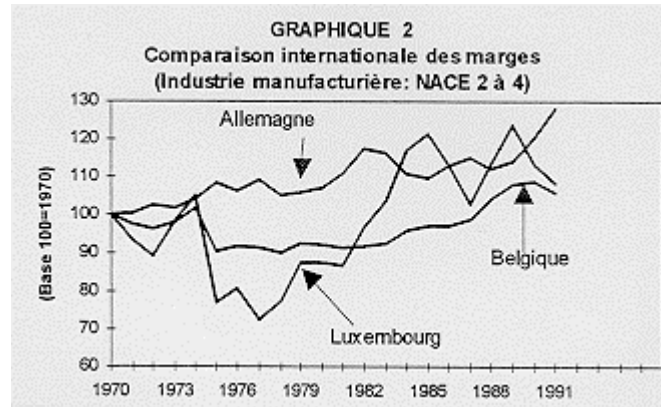
Source des données: STATEC

Calculs: CREA/CRP-CU

Lors de la première moitié des années 70, la diminution de l'indicateur M résultait d'une très forte croissance de la rémunération par salarié (essentiellement de la composante échelle mobile, mais, au début, également de la composante hors échelle mobile) et d'une baisse de la productivité. A partir de 1977, l'industrie a globalement réussi à améliorer sa production par travailleur. Ainsi, durant la période de 1977 à 1987, l'indicateur M a connu une croissance due notamment à une évolution favorable des prix de la valeur ajoutée et une hausse plus modérée de la rémunération par salarié. Depuis 1987, l'indicateur M décroît de nouveau en raison de la stagnation et de la réduction des prix de la valeur ajoutée, alors que la croissance de la productivité apparente reste inférieure à la hausse de la rémunération par salarié.

Durant la période 1970-1977, la productivité apparente du travail diminue, alors que les rémunérations par salarié hors échelle mobile continuent de croître; au-delà de cette période la croissance de la productivité est supérieure à celle de la rémunération hors échelle mobile. Sur toute la période d'observation, la croissance de la composante échelle mobile dépassait celle du prix de la valeur ajoutée.

Comparée à l'évolution en République fédérale allemande et en Belgique, l'évolution de l'indicateur M au Luxembourg est marquée par un comportement cyclique plus prononcé. L'industrie luxembourgeoise, qui du fait de l'absence d'un Marché intérieur suffisant est essentiellement exportatrice, est extrêmement sensible aux variations de la demande internationale.



Source: CREA

32 L'analyse sectorielle de la rentabilité de l'industrie

L'évolution de l'indicateur de marge pour l'industrie agrégée est dominée par la rentabilité de la sidérurgie, notamment au cours des années 70, du fait de son poids important dans l'industrie en général. Au cours des années 80, les industries hors sidérurgie se sont de plus en plus développées et diversifiées, alors que le poids de la sidérurgie a diminué. Une analyse désagrégée par secteur industriel s'impose donc.

Pour illustrer brièvement cette situation sectorielle, l'on a retenu trois paramètres:

- la moyenne de l'indicateur M sur la période d'observation totale 1970-1994 et sur une période récente 1989-1992;
- l'évolution de la marge mesurée par son trend;
- la volatilité de la marge mesurée par sa dispersion relative autour de la moyenne (coefficient de variation égal au rapport entre l'écart type et la moyenne).

Tableau 2: Comparaisons sectorielles de l'indicateur de rentabilité unitaire

INDICATEUR MARGE	MOYENNE	VOLATILITE	EVOLUTION	
SECTEURS	Moyenne 1970-1994	Coefficient de variation	Trend	Moyenne 1989- 1992
Minerais et métaux (sidérurgie)	1.54	0.207	0.095	1.63
Minéraux et produits à base de minéraux non métalliques	1.89	0.204	2.79	2.42
Produits chimiques	2.37	0.271	2.79	3.09

Produits en métaux sans machines et matériel de transport	1.53	0.118	-0.78	1.44
Machines industrielles et agricoles	1.29	0.129	-0.35*	1.43
Instruments de précision, matériel / fournitures électriques	1.73	0.154	0.27	2.15
Moyens de transport	1.52	0.144	-0.69*	1.55
Produits alimentaires	2.1	0.248	-1.86*	2.04
Produits textiles	2.02	0.262	2.59	2.37
Papier, articles en papier, imprimés	1.51	0.054	-0.17*	1.54
Produits en caoutchouc et matières plastiques	1.86	0.168	-1.02	1.72
Autres produits industriels (y compris bois)	1.73	0.099	0.26	1.97

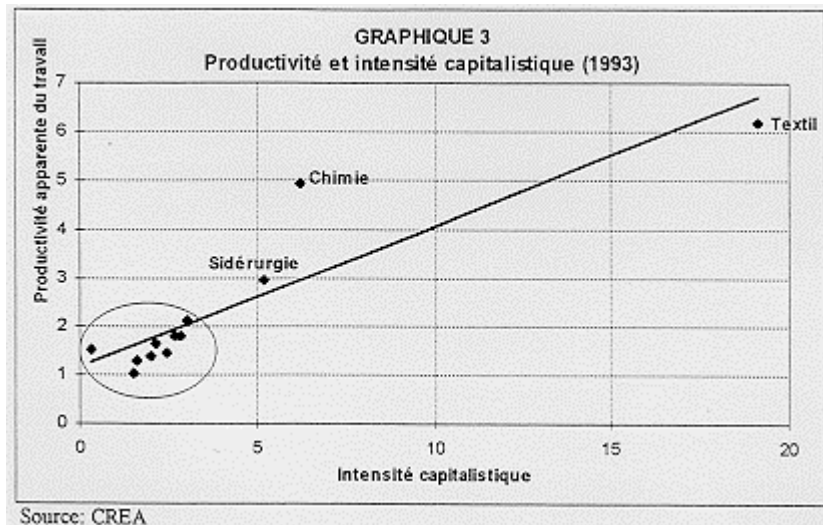
* **non significatif**

Source des données: STATEC Calculs: CREA/CRP-CU

Les secteurs caractérisés par une rentabilité particulièrement élevée en moyenne sur la période totale sont la **chimie** (2,37), les **produits alimentaires** (2,1), le **textile** (2,02) et, dans une moindre mesure, les **minéraux non métalliques** (1,89) et les **produits en caoutchouc et matières plastiques** (1,86). Les secteurs les moins performants, d'après cet indicateur, sont les **machines industrielles et agricoles** (1,29) et le **papier** (1,51).

L'analyse du trend fait apparaître que c'est de nouveau dans les secteurs **chimie**, **minéraux non métalliques** et **produits textiles** que l'indicateur de marge accuse la plus forte tendance croissante. Ce sont des secteurs en forte expansion, de plus en plus diversifiés et intensifs en capital.

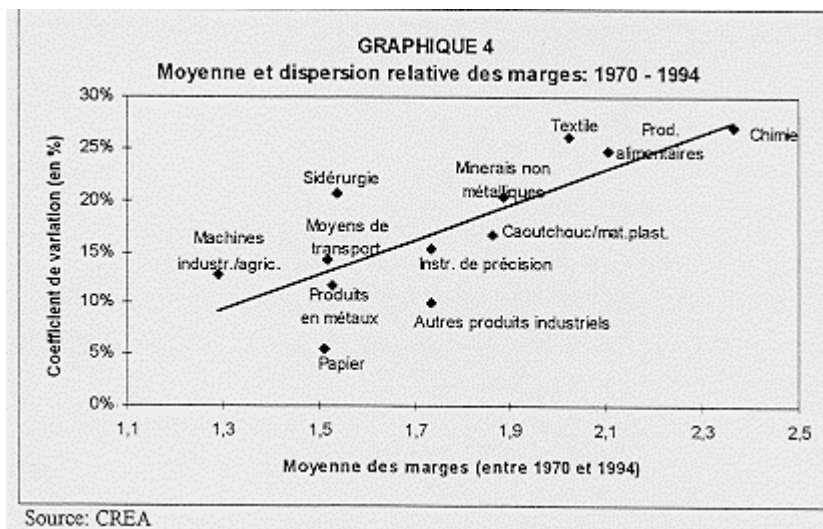
Il est possible d'analyser pour chaque secteur séparément les déterminants de l'évolution de l'indicateur M. Ainsi, par exemple, l'évolution favorable des marges dans la **chimie** et dans le **textile** s'explique par des gains de productivité apparente du travail. Il semble que les branches les plus intensives en capital soient les plus productives (en termes de productivité apparente du travail).



Source: CREA

La volatilité des marges, c'est-à-dire la dispersion relative des valeurs de l'indicateur autour de sa moyenne, peut également fournir des enseignements intéressants. Pour la période d'observation globale, les secteurs qui ont des coefficients parmi les plus élevés sont **la chimie** (21,1%), **le textile** (26,2%) et **les produits alimentaires** (24,8%). En revanche, les secteurs pour lesquels on trouve des coefficients de variation faibles sont **le papier** (5,4%), **les autres produits industriels** (9,9%) et **les produits en métaux sans machines** (11,8%). Il s'agit de secteurs dont la rentabilité est nettement plus faible.

Il semble donc que les secteurs qui ont les marges les plus élevées soient également ceux dont les marges sont les plus volatiles et inversement. Ceci pourrait suggérer que les branches à rentabilité unitaire plus élevée présentent des "risques" accrus.



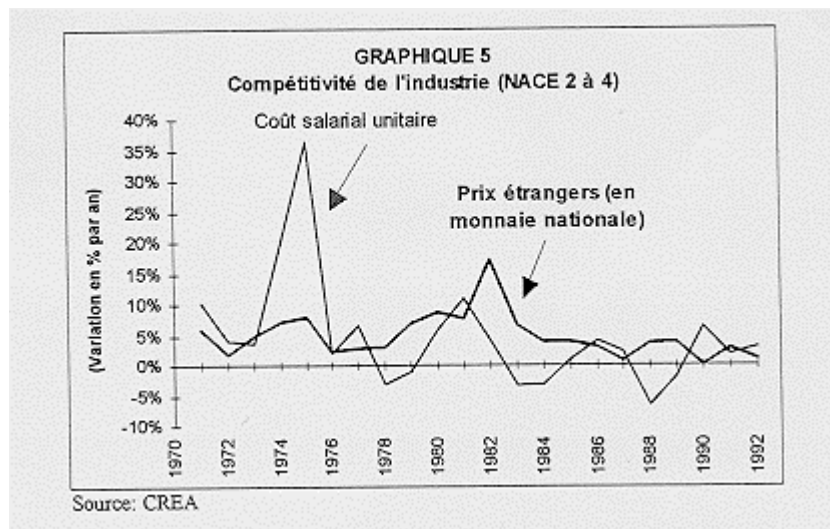
Source: CREA

33 L'évolution de la compétitivité de l'industrie luxembourgeoise

Pour mesurer l'évolution de la compétitivité de l'industrie luxembourgeoise, c'est-à-dire de sa capacité de faire face à la concurrence avec succès, le CREA a utilisé un indicateur de compétitivité-coût * (désigné par le symbol I) qui représente le rapport entre les prix concurrents étrangers exprimés en monnaie nationale et le coût salarial unitaire domestique.

* On a $I = eP^*/CSU$ où P^* est un indice des prix des biens industriels des pays concurrents, et le taux de change effectif et CSU le coût salarial unitaire

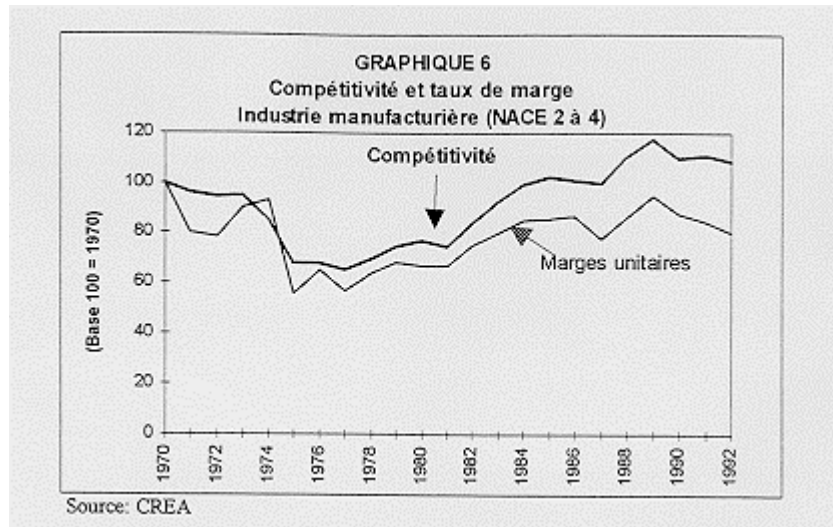
L'indicateur en question fait la synthèse entre deux sources possibles de compétitivité, à savoir l'une "externe" (au numérateur) qui est influencée, par exemple, par la hausse des prix étrangers et/ou par la dépréciation du cours du franc, et l'autre "interne" (au dénominateur) qui est influencée par la variation des coûts unitaires domestiques. Remarquons qu'une amélioration de la compétitivité, et donc la hausse de l'indicateur I, est provoquée soit par une hausse des prix étrangers, soit par une dévaluation de la monnaie nationale, soit par une baisse des coûts unitaires domestiques.



Source: CREA

Le graphique 5 montre pour l'industrie luxembourgeoise (agrégée) les différents déterminants de la variation de la compétitivité. Lorsque le taux de variation du coût salarial unitaire dépasse le taux de variation des prix étrangers exprimés en monnaie nationale, la compétitivité diminue (et vice versa). Tel a été le cas de manière très significative durant la première moitié des années 70, puis de manière plus faible en 1981, 1986-1987, 1990 et 1992.

Notons que, durant la période d'observation, c'est la composante externe (eP*) qui a toujours eu un impact favorable sur la compétitivité, alors que la composante interne (CSU) n'a pas fréquemment contribué à une amélioration de la compétitivité. Une baisse des CSU n'a été enregistrée que pour les périodes 1978-1979, 1983-1985 et 1987-1989.



Source: CREA

Sur la période complète d'observation, la forte chute de la compétitivité au milieu des années 70 a donc pu être compensée, notamment grâce à la dévaluation du franc belge en 1982.

La comparaison de l'évolution de l'indicateur I avec celle de l'indicateur de marge sur coût salarial M montre que les deux sont parallèles jusqu'au milieu des années 80 et qu'ensuite l'écart a tendance à se creuser.

Ce comportement résulte essentiellement de la sidérurgie où l'on constate qu'au niveau désagrégé les taux de croissance des indicateurs I et M sont forts semblables. Cela s'explique du fait que la sidérurgie luxembourgeoise est en grande partie price-taker, c'est-à-dire qu'elle adapte pratiquement ses prix à la contrevaletur nationale des prix étrangers. Une hausse des prix étrangers se traduit par une amélioration de la marge unitaire plutôt que par un changement des parts de marché engendré par une dépréciation des prix industriels relatifs domestiques. D'où l'importance vitale pour une telle industrie de pouvoir influencer l'évolution de ses coûts unitaires de production, notamment par des gains de productivité, puisqu'elle ne pourrait répercuter aucune hausse des CSU sur les prix sans provoquer une réduction substantielle de la demande.

Pour les autres secteurs de l'industrie, il a pu être mis en évidence une certaine autonomie en matière de fixation de prix. Si les CSU de ces secteurs augmentent, un certain pourcentage de cette hausse peut être absorbé par une hausse des prix sans nécessairement entraîner une baisse dramatique de la demande. Une hausse des CSU ne devrait donc pas être immédiatement néfaste pour la compétitivité.

X X X

Résultat du vote:

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

Secrétaire Général	Président
Jean Moulin	Robert Kieffer

Luxembourg, le 23 avril 1997