

AVIS ANNUEL 1998

PARTIE A

REPERTOIRE THEMATIQUE

I INTRODUCTION

II L'EVOLUTION ECONOMIQUE

1 LA SITUATION CONJONCTURELLE

11 La situation internationale et européenne

12 La situation nationale

121 L'évolution économique récente

122 Les prévisions de l'évolution économique

123 L'appréciation de l'évolution conjoncturelle sur la base de l'enquête
Eurochambres 1998

2 LES PERSPECTIVES SECTORIELLES

21 Le secteur primaire - L'agriculture et la viticulture

211 Le secteur agricole

212 La viticulture

22 Le secteur secondaire

221 L'industrie

2211 L'évolution conjoncturelle

22111 La sidérurgie

22112 Les autres industries

2212 Les perspectives et défis à moyen terme

222 L'artisanat et les entreprises de construction

223 La compétitivité du site luxembourgeois

23 Le secteur tertiaire - services marchands

231 Le commerce

232 Le secteur bancaire

2321 L'année sous revue

23211 Les résultats chiffrés

23212 L'image internationale de la place financière

23213 Un cadre fiscal compétitif des activités bancaires

2322 Les perspectives à moyen terme

23221 Le processus de concentration

23222 L'avènement de l'Union monétaire

233 Le secteur des assurances

2331 L'évolution du secteur

2332 Les perspectives

234 Le tourisme

235 Le transport

2351 Les transports routiers

2352 Les chemins de fer

23521 Le trafic fret

23522 Le trafic voyageurs

23523 Les résultats économiques

2353 Les transports aériens

2354 Le transport fluvial

236 Le secteur des médias

2361 La radio et la télédiffusion

2362 Les satellites

3 LA RECONVERSION DES FRICHES INDUSTRIELLES, SITUEES DANS LE SUD DU PAYS

31 Le changement de filière de la sidérurgie

32 L'étude par le Groupement d'Intérêt Economique pour l'étude de la Reconversion des Sites Sidérurgiques (GIE ERSID)

33 La faisabilité de la reconversion

34 Vers un développement des friches industrielles sur des bases économiques, sociales et écologiques solides et durables

4 LE COMMERCE ELECTRONIQUE - QUELLES OPPORTUNITES POUR LE LUXEMBOURG?

41 Un essor qui n'est qu'à ses débuts

42 Un défi pour le commerce traditionnel

43 Le consommateur face au cybercommerce

44 Les chances de positionnement

45 Les opportunités spécifiques pour la place financière

46 Une loi-cadre pour le commerce électronique

III L'EVOLUTION SOCIALE

1 LA VALORISATION DU POTENTIEL DES JEUNES

11 La formation des jeunes

111 Les réponses imposées par l'évolution technico-organisationnelle des entreprises

112 Les réponses imposées par l'évolution des structures familiales et des rôles H/F

113 L'évolution démographique

114 L'évolution sociétale

12 Pour une politique conséquente des jeunes

13 Les jeunes et la drogue

131 Le contexte général

132 La situation du Luxembourg

2 L'EVOLUTION DE L'EMPLOI ET LE DEVELOPPEMENT DU TRAVAIL

21 La situation actuelle du marché de l'emploi au Luxembourg

211 L'évolution de l'emploi salarié

212 Les travailleurs étrangers

213 L'évolution récente du chômage

214 La structure du chômage

22 Le développement du travail

221 Le développement du travail dans le monde - La nouvelle division du travail

222 La modification de l'organisation du travail

223 Du contrat de travail vers le contrat d'activité

224 Les conclusions

23 L'état du développement du travail en dehors du contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein

3 LA REPARTITION DES REVENUS

31 Le cadre théorique

32 La répartition des revenus au Luxembourg

321 La distribution des salaires

322 La distribution du revenu disponible des ménages

33 Les recommandations

4 LA SECURITE SOCIALE

41 L'appréciation globale des comptes de la protection sociale

411 Les dépenses

412 Les recettes

42 La comparaison internationale

43 L'assurance-pension du secteur privé

44 L'assurance-maladie

45 Les conclusions

451 Le financement

452 L'assurance-pension - L'évolution à plus long terme

453 L'assurance-maladie

IV L'EVOLUTION FINANCIERE

1 L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES

11 Les bases de départ

12 Le compte prévisionnel de l'exercice 1997

13 Le budget pour 1998

2 LES ORIENTATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES

3 LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES DEPENSES EXTRAORDINAIRES 1997 - 2001

V LE CADRE DE L'UNION EUROPEENNE

1 LE SOMMET EXTRAORDINAIRE DE L'EMPLOI

2 LE CONSEIL EUROPEEN DE LUXEMBOURG

3 LES CONCLUSIONS

ANNEXE - ENQUETE EUROCHAMBRES 1998

1 METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

2 ANALYSE STATISTIQUE DES INDICATEURS ECONOMIQUES DE L'ENQUETE

21 Le chiffre d'affaires

22 Les investissements des entreprises luxembourgeoises

23 L'évolution de l'emploi

24 L'environnement général prévu pour 1998

3 ANALYSES STRUCTURALES DES REPONSES ET CONSISTANCE INTERNE DE L'ENQUETE

4 ANALYSE COMPARATIVE DES ENQUETES EUROCHAMBRES

5 ANALYSE STRUCTURALE DES REPONSES DES ENTREPRISES DEPUIS 1994

6 CONCLUSIONS GENERALES

I INTRODUCTION

L'article 2 de la loi organique du 21 mars 1966 sur le Conseil Economique et Social prévoit l'établissement d'un avis sur la situation économique, financière et sociale du pays au cours du premier trimestre.

L'assemblée plénière du 26 novembre 1997 a décidé la mise en place d'un Groupe de travail sous la direction du Président du CES figurant comme Rapporteur, les deux Vice-Présidents ayant la charge de Co-Rapporteurs. Ce Groupe de travail a débuté ses travaux le 17 décembre 1997. Au cours de 23 réunions, les membres du CES et les experts ont analysé en détail la situation économique, sociale et financière du pays. Quatre hearings ont été organisés avec respectivement le STATEC, le CEPS, l'Administration des Contributions et le GIE ERSID, pour approfondir différents sujets et le CES tient à remercier tous ses interlocuteurs pour le précieux soutien qu'ils ont apporté aux travaux du CES.

La fin de rédaction pour l'avis que vous avez entre les mains a été fixée au 2 avril 1998 et l'Assemblée plénière du CES a arrêté l'avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays pour l'année 1998 lors de sa réunion du 14 avril 1998.

— L'avis se présente en deux parties:

- l'analyse économique, sociale et financière du pays (partie A) et
- l'analyse de la saisine gouvernementale sur l'avant-projet de Plan National de Développement Durable du 14 juillet 1997 (partie B).

— L'échéance des prochaines élections législatives se dessinant à l'horizon 1999, le CES saisit l'occasion de l'élaboration du présent avis pour faire une analyse prospective de l'évolution économique, sociale et financière et pour cerner quelques défis majeurs qui se poseront au pays au cours des années à venir.

Au niveau économique, le CES a esquissé les perspectives de développement des différents secteurs.

Au-delà, deux défis majeurs ont été mis en exergue:

En matière de friches industrielles, le CES considère que le concept d'une utilisation multifonctionnelle des terrains industriels de la sidérurgie, libérés suite à l'effort de reconversion, devrait jouer un rôle catalyseur de développement régional du Sud dans une optique de développement durable. Celui-ci doit notamment être conduit de façon à avoir des répercussions économiques, sociales et environnementales favorables.

En matière de commerce électronique, le CES se prononce notamment en faveur de la définition d'un plan d'action systématique, destiné à accompagner les entreprises lors de leur entrée dans la société de l'information, et de la création d'un cadre légal adapté aux besoins des utilisateurs.

Au niveau social, l'accent a été mis sur quatre défis:

En matière de valorisation du potentiel des jeunes, l'adaptation indispensable du système éducatif, compte tenu des mutations sociétales en cours et de l'évolution démographique, constitue sans doute le défi majeur à relever durant la prochaine législature.

Le CES plaide pour une politique conséquente des jeunes et esquisse un certain nombre de problèmes auxquels est confrontée la jeunesse dont notamment celui de la drogue. Aussi le CES voudrait-il approfondir à l'avenir certains de ces thèmes.

En matière de développement du travail, le CES analyse les différentes théories avancées et les répercussions des nouvelles formes de travail et il esquisse des solutions à mettre en oeuvre.

Dans un chapitre consacré à la répartition des revenus, le CES examine les données du Statec et du CEPS relatives aux salaires et revenus. Les objectifs de la politique de répartition des revenus sont précisés. Afin de pouvoir y satisfaire, le Gouvernement est invité à parfaire et à compléter les données existantes.

Concernant la Sécurité Sociale, le CES a procédé à une description succincte de la situation actuelle, mais il n'a pas pris position par rapport aux négociations actuelles au sujet des réformes entamées en matière d'assurance pension. Cependant, il a voulu contribuer à la recherche de voies permettant de maintenir, à long terme, les transferts sociaux dans des limites socialement acceptables, ceci en renvoyant à son avis annuel de 1988.

Au niveau financier, le CES, dans la continuité de ses avis antérieurs, a apprécié l'évolution des finances publiques et le programme pluriannuel des dépenses extraordinaires.

Au niveau du cadre de l'Union européenne, le CES a passé sous revue les deux événements européens qui ont fondamentalement marqué notre pays et l'avenir de l'UE, le Sommet extraordinaire de l'Emploi, d'une part, et le Conseil européen de Luxembourg, d'autre part.

— L'analyse de la saisine gouvernementale sur l'avant-projet de Plan National de Développement Durable (PNDD) dans le cadre de notre avis annuel a été motivée par la demande du Ministre de l'Environnement de pouvoir disposer de l'avis du CES pour le 1er juillet 1998, afin que l'élaboration du projet de développement durable puisse être finalisée dans les délais voulus.

A ce sujet, un Sous-Groupe a analysé le projet gouvernemental au cours de 13 réunions. Le CES conclut son analyse avec le constat que le concept de Développement Durable traduit un véritable choix de société en élevant l'écologie au même rang que l'économique et le social.

X X X

Le Rapporteur et les Co-Rapporteurs tiennent à remercier tous les collaborateurs à cet avis. La contribution collégiale d'un chacun a finalement permis de discuter contradictoirement toute une panoplie d'idées, de faire un bilan aussi complet que possible et de développer un certain nombre de pistes prospectives.

Finalement, nous voulons remercier le Secrétariat du CES qui, une fois de plus, a fourni un travail précieux permettant la publication du présent avis endéans un laps de temps relativement court.

II L'EVOLUTION ECONOMIQUE

1 LA SITUATION CONJONCTURELLE

11 La situation internationale et européenne

— Depuis la deuxième moitié de l'année 1996, les perspectives de l'ensemble des économies de l'OCDE se sont améliorées et la croissance de la production, mesurée par la variation du PIB en volume, s'est chiffrée à 3,0% en 1997. Les prévisions tablent sur un taux de croissance de 2,9% pour 1998 et de 2,6% pour 1999.

Les conditions économiques plutôt favorables à l'échelle mondiale sont mises en évidence par la croissance toujours robuste aux Etats-Unis et au Royaume-Uni et les perspectives plus prometteuses en Europe continentale et au Canada, alors que la crise en

Asie du Sud-Est a des répercussions négatives sur les économies émergentes de la région. Au Japon, la reprise s'est considérablement essoufflée en 1997, déjà avant l'apparition des turbulences financières¹. Globalement, les économies européennes et américaines sont plus saines que les économies asiatiques et leurs systèmes bancaires sont beaucoup plus solides, de sorte qu'une contagion généralisée sur le reste du monde est peu probable².

En ce qui concerne les perspectives économiques de l'Union européenne, la Commission européenne³ estime que les perspectives d'une reprise durable de l'activité économique et de l'emploi dans la Communauté se sont considérablement améliorées, notamment à cause de l'assouplissement généralisé des conditions monétaires et de la crédibilité accrue de l'assainissement budgétaire dans de nombreux Etats membres.

Selon la Commission, les fondements solides qui ont été établis, permettraient d'escompter une croissance à moyen terme plus forte, portée par l'investissement et une création soutenue d'emplois. Après une croissance réelle du PIB de 1,8% en 1996, ce même taux devrait atteindre 2,6% en 1997 et 2,8% en 1998 ainsi qu'en 1999⁴.

1 Source: Perspectives économiques de l'OCDE, décembre 1997.

2 Les effets macroéconomiques directs sur les perspectives de croissance pour 1998 des turbulences financières en Asie du Sud-Est sont estimés par l'OCDE à -0,7% pour les Etats-Unis, à -0,8% pour l'Union européenne et à -1,4% pour le Japon. Selon une simulation de la Commission, la crise asiatique pourrait réduire d'environ 0,25 points de %age le taux de croissance dans l'Union en 1998. Force est de constater qu'à court terme on peut s'attendre à un choc positif en provenance de plusieurs pays de l'Europe de l'Est qui pourrait compenser - du moins en partie - les effets négatifs de la crise asiatique sur l'Union européenne.

3 Source: Rapport économique annuel 1997, Commission européenne.

4 Ces taux de croissance sont confirmés par l'OCDE.

— L'évolution des prix demeure favorable, principalement à cause du fort recul des prix pétroliers. L'inflation dans l'ensemble de l'Union européenne est tombée, d'un niveau moyen de 2,7% en 1996, à 2,1% en 1997. Les prévisions pour 1998 tablent sur un taux d'inflation moyen de 2,2%.

Bien que la croissance économique soit devenue progressivement plus riche en emplois, elle n'est actuellement pas assez forte pour entamer la décrue du chômage. Le taux de chômage pour l'ensemble de l'Union européenne se situe toujours à des niveaux élevés: De 11% en 1996 et 1997, il ne diminuerait que légèrement en 1998.

Compte tenu des tendances à plus long terme, le chômage dans l'Union européenne est essentiellement de nature structurelle, plutôt que conjoncturelle. Selon la Commission européenne, la condition indispensable d'une atténuation du chômage en Europe serait, outre la poursuite de la modération des salaires, une réduction des rigidités structurelles

qui affectent les marchés du travail. De même, il faudrait veiller à stimuler davantage les investissements.

— En ce qui concerne les principaux partenaires commerciaux ⁵ du Grand-Duché, force est de constater que leurs performances n'ont pas dépassé celles de la moyenne des Etats membres en 1997.

L'Allemagne, qui est le principal client du Luxembourg, devrait connaître une croissance du PIB de 2,6% en 1998 et de 2,4% en 1999, après 2,2% en 1997. Le dynamisme actuel des exportations allemandes devrait se répercuter sur la demande intérieure seulement à partir de 1998, tout en restant inférieure à la croissance du PIB. Les indicateurs de confiance sont nettement plus optimistes à l'Ouest qu'à l'Est, alors que le chômage a atteint des niveaux sans précédent depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

La Belgique, en tant que premier fournisseur du Grand-Duché, est actuellement en mesure de respecter le critère du déficit public. Le déficit financier par rapport au PIB de l'ensemble des pouvoirs publics belges pourrait baisser de 2,8% en 1997, à 2,1% en 1998. L'activité économique est portée par les exportations de biens et services, mais aussi par les investissements des entreprises en machines et équipements. La hausse des exportations gonflera l'excédent de la balance des paiements courants jusqu'à 5% du PIB en 1998, évolution dont devrait profiter aussi le Grand-Duché. Les instituts de prévision tablent sur un taux de croissance de 2,7% en 1998 et de 2,8% en 1999, après une hausse du PIB de 2,7% en 1997. L'inflation devrait augmenter un peu plus que prévu, en dépassant légèrement les 2%.

Le scénario de croissance de la France ressemble beaucoup à celui de l'Allemagne. Le PIB français devrait connaître un taux de croissance de 3% en 1998, après avoir connu une progression de 2,2% en 1997. Les exportations, principal moteur de la croissance en 1997, deviendraient moins dynamiques, tandis que les importations seraient stimulées par un regain de vigueur de la demande intérieure⁶.

⁵ Il s'agit de nos trois pays voisins dont l'évolution économique sert aussi de variable exogène dans le modèle économétrique mod-L du CRP-CU utilisé par le Statec pour ses projections économiques.

⁶ A noter que la croissance de l'économie néerlandaise devrait atteindre 3,7% en 1998 et 3,6% en 1999, après 3,2% en 1997. Les exportations, ainsi que la consommation privée, sont actuellement les principaux moteurs de la croissance.

12 La situation nationale

121 L'évolution économique récente

— La croissance de l'économie luxembourgeoise reste plus soutenue que celle des autres Etats membres. Les estimations concernant la croissance du PIB en 1997 (3,5% en version nationale) ont dû être révisées vers le haut, principalement à cause du dynamisme des exportations de biens et de services.

Les données actualisées du Statec indiquent un taux de croissance du PIB de 4,6% (à prix constants⁷) pour 1997. Les consommations privée et publique ont augmenté respectivement de 2,5% et de 3,9% en 1997.

— Le Grand-Duché bénéficie actuellement de la reprise conjoncturelle décrite ci-avant, qui entraîne un fort redressement des exportations et des importations de biens. La hausse des volumes expédiés s'accompagne d'une hausse des prix, plus prononcée pour les exportations que pour les importations⁸.

— La formation brute de capital fixe a augmenté de 14,1%. Les investissements en machines et équipements ont progressé de 18,5% et ceux pour la construction résidentielle de 2,9% (après seulement 0,4% en 1996).

— Une forte accélération de la croissance de l'emploi salarié intérieur a pu être enregistrée au cours de 1997 (+3,3% ou +6.800 emplois⁹). Le CES constate que le taux de croissance de l'emploi est actuellement relativement stable auprès des frontaliers, alors qu'il a opportunément augmenté auprès des résidents (de +1,0% à +2,0%)¹⁰.

Le taux de chômage se chiffre actuellement à 3,6%. Les derniers chiffres de l'Administration de l'Emploi semblent indiquer une stagnation du chômage. Par rapport à janvier 1997 (4,0%), le taux de chômage a même diminué, pour atteindre 3,7% en janvier 1998.

— L'inflation est très modérée depuis quelques mois, notamment à cause de la baisse notable des produits pétroliers (-2,6% depuis décembre 1997). Alors qu'il a augmenté tout au long de l'année 1997, le taux d'inflation sous-jacent mesurant les tendances fondamentales de l'inflation « faite maison » stagne depuis le mois d'octobre 1997 à un niveau de 1,5%, donc supérieur au taux d'inflation global, qui est de 1,4% en 1997.

— L'évolution en 1997 des salaires, en hausse de 2,7%¹¹ par rapport à 1996, a été principalement affectée par une hausse du salaire social minimum de 3,2% en janvier et par une tranche indiciaire en février.

— Après 370 faillites enregistrées en 1996, ce nombre a encore augmenté pour se chiffrer à 425 en 1997. Le CES constate avec préoccupation que le taux des faillites a augmenté de 1,5% en 1994 à 1,8% en 1996¹² et que cette évolution continue. Dans le contexte des faillites organisées, le CES attend la publication du 1er rapport du Groupe de travail « Droit de la Faillite » qui fonctionne sous l'égide du Ministère de la Justice, avant de se prononcer plus en détail sur ce phénomène.

⁷ A prix courants, le PIB aux prix du marché a augmenté en 1997 de 6,6% en version nationale et de 7,3% en version SEC.

⁸ Source: Note de conjoncture 4/97, Statec.

⁹ Source: IGSS/CISS/Statec, février 1998.

¹⁰ L'explication de ce phénomène peut résider, entre autres, dans une augmentation de l'immigration, dans un accroissement du nombre de frontaliers devenant résidents ou dans d'autres changements dans la population active.

¹¹ Hausse moyenne en termes nominaux.

¹² Source: Mémorial, estimations et calculs Statec.

— Dans la comparaison européenne, la situation des finances publiques du Grand-Duché reste favorable, malgré un léger accroissement de la dette publique (cf. chapitre sur les finances publiques).

122 Les prévisions de l'évolution économique¹³

— Les principaux résultats du modèle économique général¹⁴, utilisé par le Statec pour des simulations et des projections sur l'économie luxembourgeoise, s'inscrivent dans la poursuite de l'évolution macroéconomique favorable depuis 1985. Ainsi, la progression réelle du PIB devrait rester soutenue (> 4%), notamment à cause de la rapide croissance de la demande étrangère (principalement en provenance des trois pays voisins). Les secteurs exogènes, c'est-à-dire les banques et les services non marchands, devraient connaître une progression relativement modérée de l'ordre de 3% en volume.

¹³ Simulations du Statec sur les années 1998-2001.

¹⁴ Il s'agit du modèle mod-L, développé par le CRP-CU, qui représente l'implémentation économétrique d'un modèle macro-économique, c'est-à-dire un système d'équations qui décrivent le fonctionnement de l'économie nationale. L'estimation des paramètres de ce modèle, à partir de données réelles, permettra de déterminer l'évolution des variables dites endogènes du modèle. Celle-ci est conditionnelle sur les valeurs des variables dites exogènes (déterminées à l'extérieur du modèle). Comme tout modèle macro-économétrique, le mod-L doit servir trois fonctions: l'analyse structurelle, la prévision et l'évaluation de la politique économique.

Globalement, la croissance serait entretenue sur toute la période par le volet extérieur avec des répercussions positives sur le volet intérieur (par exemple construction, commerce, sous condition que les secteurs en question restent compétitifs par rapport aux pays de l'Union européenne) et sur les autres services marchands.

— La croissance de la production demanderait une hausse de l'emploi salarié de 2,5 à 3% par an. Sous l'hypothèse d'une hausse de 3%, le taux de chômage devrait se stabiliser en 1998, avant de diminuer.

— La croissance réelle du PIB serait accompagnée d'une hausse modérée des prix à la consommation se situant entre 1% et 1,5%. Ce taux est à revoir selon l'évolution des prix des produits pétroliers.

— Les salaires nominaux augmenteraient de 1,6% en 1998 et de 2,4% en 1999, avec l'échéance d'une tranche indiciaire probablement en fin d'année 1998.

— La consommation privée devrait enregistrer une progression réelle de 3% en moyenne annuelle.

— La formation brute de capital fixe (FBCF), qui est un indicateur pouvant connaître de fortes fluctuations d'une année sur l'autre, devrait évoluer favorablement à moyen terme, suite à des investissements importants à réaliser aussi bien dans le secteur privé (aviation, télécommunications) que dans le secteur public (génie civil). Par ailleurs, la part de la FBCF dans le PIB est plus élevée que dans nos pays voisins.

123 L'appréciation de l'évolution conjoncturelle sur la base de l'enquête Eurochambres 1998¹⁵

— Le CES voudrait, par la suite, mettre en relation les résultats quantitatifs ci-dessus aux résultats qualitatifs de l'enquête annuelle Eurochambres prenant en compte une appréciation personnelle des chefs d'entreprise luxembourgeois en ce qui concerne la conjoncture actuelle et les prévisions économiques à court terme¹⁶.

¹⁵ Les résultats de l'enquête annuelle de l'association des chambres de commerce et d'industries Eurochambres, menée au Grand-Duché par la Chambre de Commerce, sont publiés fin janvier. Ils constituent des indicateurs de confiance reflétant directement l'opinion des dirigeants d'entreprise en ce qui concerne l'évolution de leurs affaires au cours de l'année qui s'achève et leurs prévisions économiques pour l'année suivante.

¹⁶ Au lieu de questions détaillées appelant des réponses chiffrées précises, l'enquête Eurochambres repose sur des réponses qualitatives concernant les tendances des six indicateurs économiques qui ont été sélectionnés: le climat général des affaires, les chiffres d'affaires total, national et à l'exportation, l'emploi et les investissements. Pour chacun de ces indicateurs, les chefs d'entreprise évaluent les performances de leur propre entreprise, par comparaison à l'année précédente, en les qualifiant de meilleures/constantes/moins bonnes.

L'analyse du CES a comme objectif notamment de vérifier si la qualité des résultats obtenus est satisfaisante d'un point de vue méthodologique, si cette enquête peut constituer un instrument valable pour établir des prévisions sur l'évolution à court terme de l'économie luxembourgeoise et si les tendances enregistrées se comparent à celles du modèle macro-économétrique décrit ci-dessus. Le volet économétrique et la vérification par validation interne et externe ainsi que les aspects méthodologiques à relever feront l'objet d'un chapitre à part, repris en annexe de l'avis annuel. Le présent chapitre sert à esquisser les principaux résultats de l'enquête Eurochambres 1998.

— Les réponses à l'enquête conjoncturelle 1998 reflètent les bonnes performances de croissance de l'économie luxembourgeoise et sont plus favorables que lors des années précédentes. Cela vaut particulièrement pour la majorité des entreprises industrielles ou manufacturières dont les prévisions pour 1998 se sont améliorées par rapport à la dernière enquête, dû notamment à un regain d'activité dans plusieurs secteurs de l'économie luxembourgeoise.

De même, en ce qui concerne le climat des affaires, les résultats de l'enquête Eurochambres 1998 se sont améliorés dans tous les secteurs par rapport à la dernière enquête. Le CES note que seul le secteur des transports se démarque des autres secteurs d'activité, puisque 24,3% de ces entreprises estiment que l'environnement général des affaires sera défavorable en 1998.

Un tiers de tous les chefs d'entreprise interrogés considère que l'environnement a été favorable aux affaires en 1997 et il est aussi confiant pour l'année 1998. Seulement 14,5% des entrepreneurs ayant participé à l'enquête pensent que leur situation va se détériorer au cours de l'année 1998, alors que le taux afférent avait encore atteint 25% lors de la dernière enquête. Les prévisions d'évolution du climat des affaires pour 1998 sont très fortement liées avec les réalisations constatées en 1997 et avec les prévisions que se font les entreprises par rapport à l'évolution du chiffre d'affaires total de cette même année.

— En ce qui concerne le chiffre d'affaires global, les prévisions pour 1998 indiquent que 34,7% des chefs d'entreprise tablent sur une augmentation. La moitié des dirigeants prévoit un chiffre d'affaires constant en 1998. 32% des entrepreneurs interrogés du secteur industriel estiment que leur chiffre d'affaires a augmenté en 1997 et 26,6% pensent que leur chiffre d'affaires va croître aussi en 1998. L'indicateur concernant le chiffre d'affaires s'est aussi amélioré pour les entreprises de services. 44,2% de ces entreprises ont réalisé un meilleur chiffre d'affaires en 1997 qu'en 1996, alors que 39,3% considèrent que leur chiffre d'affaires total va augmenter en 1998.

De l'analyse structurale des réponses, on peut déduire que l'optimisme relatif au chiffre d'affaires est d'autant plus important que les entreprises emploient un nombre important de salariés. Par ailleurs, il en ressort que les réalisations 1997 ont une influence directe sur les prévisions 1998 en ce qui concerne le chiffre d'affaires.

— Les attentes concernant les investissements futurs restent positives. Les résultats de l'enquête montrent que la propension à investir est toujours plus élevée dans le secteur des services que dans le secteur industriel. 35,4% des entreprises de services ont l'intention de réaliser des investissements additionnels en 1998 contre 26,1% des entreprises industrielles. 41,6% des entreprises de services ont répondu qu'elles ont déjà augmenté l'investissement au cours de l'année 1997, contre un tiers des entreprises industrielles.

— Les réponses concernant la création d'emplois dans les entreprises sont devenues plus positives par rapport aux enquêtes précédentes. 71,9% des chefs d'entreprise questionnés

estiment que la taille de leur personnel sera stable en 1998, alors que la part des entrepreneurs prévoyant une baisse des effectifs a diminué. Ce résultat confirme les projections statistiques récentes qui tablent sur une croissance continue de l'emploi salarié intérieur de 3% en 1998.

Les différences dans les estimations concernant l'évolution du nombre de salariés selon la taille des entreprises sont peu importantes. Les entreprises de taille moyenne (entre 50 et 249 personnes) sont celles qui ont proportionnellement plus l'intention d'augmenter le nombre de leurs effectifs en 1998. Par contre, les prévisions concernant le niveau de l'emploi en 1998 dépendent assez fortement du secteur d'activité des entreprises. Les entreprises de la finance sont plus optimistes que les autres en termes de perspectives d'emploi, puisqu'elles considèrent que 1998 sera pour 31,7% d'entre elles une année de recrutement. Pour 83,3% des firmes du secteur « autres activités » et pour 78,3% des entreprises de construction, 1998 sera une année de stabilisation du nombre de salariés.

Les attentes concernant l'évolution de l'emploi en 1998 dépendent de ce qui s'est passé dans ce domaine en 1997. Comme pour les autres indicateurs économiques étudiés, on observe que les réalisations pour 1997 influencent, dans le même sens, les attentes pour 1998. Ainsi, les entreprises qui ont augmenté leur personnel en 1997 s'attendent à le faire encore en 1998. Celles qui ont dû diminuer le nombre de leurs salariés entre 1996 et 1997 redoutent de devoir faire de même en 1998.

En ce qui concerne le lien entre le chiffre d'affaires et l'emploi, il y a lieu de noter que les entreprises se basent moins sur leur chiffre d'affaires réalisé en 1997 pour prévoir leurs effectifs pour l'année à venir que sur le chiffre d'affaires qu'elles espèrent réaliser en 1998. La tendance est donc à la prudence. Avoir réalisé un bon chiffre d'affaires une année ne signifie pas obligatoirement une hausse des effectifs pour l'année suivante.

— En conclusion, on peut retenir que l'année 1997 apparaît comme une année plus favorable que 1996 pour la majorité des entreprises luxembourgeoises. Les scores économiques étaient en baisse de 1994 à 1996, alors qu'il sont en hausse en 1997 jusqu'à obtenir leur valeur la plus élevée depuis les quatre années de l'enquête. La plupart des entreprises de l'échantillon tablent sur une conjoncture favorable aussi en 1998. Le CES voudrait souligner l'optimisme ambiant reflété par les résultats de l'enquête Eurochambres 1998 dans la plupart des pays participants¹⁷. Pour la première fois, les réponses relatives aux prévisions en matière de création d'emplois se sont considérablement améliorées.

— Aux yeux du CES, l'enquête Eurochambres¹⁸ vient compléter utilement les enquêtes conjoncturelles qualitatives du STATEC. Les études de validation statistique indiquent que ce type d'enquête est robuste du point de vue méthodologique et fournit une indication fidèle des projets des chefs d'entreprise et du climat des affaires.

¹⁷ Au niveau européen, plus de 100.000 entreprises dans 85 régions de 13 Etats membres (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède) ont participé à l'enquête.

¹⁸ Par ailleurs, les résultats des enquêtes Eurochambres sont confirmés par ceux des enquêtes conjoncturelles auprès des chefs d'entreprise effectuées par la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.

Le CES invite le STATEC à examiner dans quelle mesure les résultats des enquêtes Eurochambres peuvent être prises en compte dans ses propres prévisions conjoncturelles.

2 LES PERSPECTIVES SECTORIELLES

21 Le secteur primaire - L'agriculture et la viticulture

211 Le secteur agricole

La situation en agriculture continue à être très difficile avec des revenus par unité travail homme se situant à peine au-dessus de la moitié du revenu moyen des salariés dans les autres secteurs de l'économie.

C'est cependant l'incertitude quant aux orientations futures de la politique agricole commune qui constitue, à l'heure actuelle, la préoccupation majeure du secteur agricole. En effet, les propositions de réforme que la Commission des Communautés européennes vient de présenter, si elles devaient se réaliser, auraient des conséquences extrêmement graves pour l'agriculture avec des pertes de revenus de l'ordre de 15 à 20%, ceci malgré l'augmentation des aides compensatoires.

Respectivement en novembre et en décembre 1997, le Conseil des Ministres de l'Agriculture et le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, tout en invitant la Commission à revoir les propositions contenues dans l'Agenda 2000, ont clairement pris position pour une agriculture européenne multifonctionnelle, durable, compétitive et répartie sur tout le territoire de l'Union, y compris les régions à problèmes spécifiques. Ils ont en même temps souligné que la réforme de la PAC doit aboutir à des solutions économiquement saines et viables, socialement acceptables, permettant d'assurer des revenus équitables ainsi qu'un juste équilibre entre secteurs de production, producteurs et régions et évitant des distorsions de concurrence.

Dans leurs déclarations, tant le Conseil agricole que le Sommet ont ainsi exprimé la volonté politique de maintenir et de développer le modèle d'agriculture européenne, basé sur des exploitations de type familial. Or, force est de constater que les propositions actuelles de la Commission vont à l'encontre de cet objectif et mettent en péril la survie de l'agriculture dans maintes régions de l'Union avec toutes les conséquences négatives qui en découlent pour l'économie et la société, sans que pour autant le consommateur puisse en tirer un bénéfice quelconque. Dans ce sens, ces propositions sont inacceptables, voire, à maints égards, dangereuses.

Le CES estime qu'il est du devoir des responsables politiques européens et luxembourgeois, de continuer à oeuvrer, lors des discussions à venir sur la réforme de la PAC, sur l'élargissement de l'Union et sur l'organisation mondiale du commerce, en faveur du développement du modèle agricole européen. Le maintien d'une agriculture multifonctionnelle dans toutes les régions d'Europe présente une nécessité incontournable, tant d'un point de vue économique que social, écologique et culturel.

Le CES donne à considérer que la politique agricole commune est aujourd'hui la seule politique communautaire véritablement intégrée et que les dépenses de la PAC ne représentent que 0,5% du PIB de l'UE, soit 90 ECUS par habitant et par an. Avec cette somme, l'agriculture assure à la fois la sécurité alimentaire en quantité et en qualité, l'occupation du territoire, l'emploi et l'animation en milieu rural, la gestion des ressources naturelles, l'entretien et la protection des paysages et de l'environnement, tout comme la contribution à l'équilibre alimentaire mondial. La politique agricole commune doit être orientée, de sorte que l'agriculture puisse continuer à remplir ces fonctions.

Le CES estime également nécessaire de soutenir au niveau national, notamment par une politique structurelle adéquate, le développement des potentialités de l'agriculture luxembourgeoise. Par ailleurs, eu égard à la multifonctionnalité de l'agriculture, aux exigences en matière de qualité des produits, de bien-être des animaux et de protection de l'environnement, eu égard surtout aussi au volume de travail en agriculture et au besoin d'amélioration de la qualité de vie des personnes vivant dans l'agriculture, il importe d'assurer une chance de survie à un nombre suffisant d'exploitations familiales viables. Une analyse approfondie de la politique agricole nationale dans ce sens s'impose.

En même temps, il convient de mettre à profit et d'optimiser la valorisation du haut niveau de qualité des produits agricoles luxembourgeois afin de renforcer leur position concurrentielle sur le marché. A cet égard, le CES invite le Gouvernement à soutenir activement la mise en oeuvre des mesures nécessaires à la promotion de l'agriculture luxembourgeoise comme « espace de production de qualité de très haut niveau » (Produktionsraum Luxemburg als Qualitätsregion).

212 La viticulture

La viticulture luxembourgeoise a encore enregistré une chute des revenus et les vins connaissent toujours des difficultés d'écoulement sur les marchés indigène et étranger.

Suite à l'étude stratégique sur le secteur viticole luxembourgeois qui démontre les forces, mais aussi certaines faiblesses du secteur, la profession s'efforce de mettre en oeuvre diverses mesures structurelles avec, en premier lieu, la mise en place d'un comité interprofessionnel qui va intégrer et remplacer certaines structures existantes, ceci dans un souci d'efficacité.

Depuis des années, le CES préconise le développement d'une stratégie globale de marketing afin de promouvoir les vins luxembourgeois. De plus, il faut continuer le remembrement viticole (avec planification des décisions), assurer la reprise des

exploitations par des jeunes et garantir la prime à l'entretien de l'espace naturel pour la totalité de la surface viticole.

22 Le secteur secondaire

221 L'industrie

2211 L'évolution conjoncturelle

A l'image de ses partenaires européens, l'industrie luxembourgeoise affiche une évolution positive en 1997. La progression du volume de production atteint 6,7% et l'amélioration des prix à la production de produits industriels 1,5%, en moyenne annuelle. Cette dernière s'explique surtout par un redressement des prix à l'exportation..

Par contre l'emploi dans l'ensemble de l'industrie a été légèrement dégressif. Sur le plan global, la création d'emplois dans les secteurs de la chimie, du bois et de l'électronique a malheureusement plus qu'été absorbée notamment par la réduction des effectifs résultant de la restructuration nécessaire du secteur sidérurgique.

L'évolution de la production, comparée à celle de l'emploi conduit à une reprise sensible de la productivité.

Enfin, le CES note que les investissements industriels se situent à un niveau satisfaisant. A côté de plusieurs projets d'extensions ou de transformations, il constate un nombre croissant de nouveaux investissements.

22111 La sidérurgie

Pour la sidérurgie, l'année 1997 a été celle du passage définitif de la filière fonte à la filière électrique avec l'achèvement du plan d'investissement supérieur à 20 milliards de LUF. Le Luxembourg dispose dorénavant de trois usines sidérurgiques très modernes et sensiblement plus respectueuses de l'environnement. Les effectifs atteindraient quelque 4000 personnes en 1998; les sureffectifs continuent à être résorbés progressivement dans le cadre des accords tripartites.

La production, en 1997, a été en augmentation. Quant aux perspectives pour 1998, la sidérurgie luxembourgeoise s'attend à une amélioration du chiffre d'affaires et des résultats par rapport aux dernières années due principalement à une augmentation des prix de vente et à un meilleur prix de revient suite à l'arrêt de la marche à double filière.

Il est à noter que l'activité de transformation du produit plat sur le site de Dudelange a connu en 1997 des records de production, l'évolution restant positive en 1998 du fait d'une demande soutenue.

1997 a vu également la conclusion de l'alliance stratégique entre l'ARBED et le groupe sidérurgique espagnol ACERALIA; l'ensemble devenant le premier sidérurgiste européen en termes de production.

Cette alliance ouvre des possibilités de développement nouvelles pour les sociétés sidérurgiques luxembourgeoises. Faisant partie du groupe sidérurgique, par excellence à

vocation européenne, elles peuvent profiter d'un marché plus important et de collaborations nouvelles.

En 1998, la réalisation du projet de construction et d'exploitation d'une centrale « turbine gaz-vapeur » sera entamée après l'étude commune achevée en début d'année par un groupement d'intérêt économique (GIE) entre le Gouvernement luxembourgeois et la sidérurgie.

Le CES aborde dans un chapitre à part la valorisation des terrains industriels devenus disponibles et dont la préparation à des activités nouvelles est étudiée par un autre GIE entre le Gouvernement luxembourgeois et la sidérurgie.

22112 Les autres industries

L'évolution positive de la production industrielle dans les autres secteurs industriels de 6,6% est le résultat d'évolutions divergentes par activités.

Ainsi, en 1997, la production a progressé dans la première transformation de l'acier et le travail des métaux. 1998 ne connaîtra vraisemblablement pas d'accélération de cette tendance. La production de métaux non-ferreux a connu une augmentation sensible dont le niveau devrait se confirmer en 1998.

La fabrication de machines et d'équipements a globalement reculé, même si quelques entreprises ont vu une augmentation de leur production en 1997. La tendance à la baisse devrait cependant être renversée en 1998 grâce à un carnet de commandes en croissance.

Le secteur chimique et para-chimique a profité de la reprise générale de l'activité dans les pays industrialisés et affiche une hausse de la production, malgré la fermeture de quelques unités dans le secteur.

Un léger redressement de la situation se dessine également dans le secteur des produits minéraux non-métalliques, où les prévisions dépendent en grande partie des activités de construction dans le pays et surtout dans les régions avoisinantes, où les pronostiques ne sont pas trop optimistes.

Les industries orientées vers la grande exportation sont en règle générale satisfaites de leurs résultats qui devraient pouvoir se confirmer en 1998. Cette performance s'explique surtout par la reprise de la demande sur leurs marchés ainsi que par la hausse du dollar. La situation est cependant plus mitigée dans les secteurs orientés vers le marché luxembourgeois. Ainsi la production dans le secteur agro-alimentaire est en stagnation. La production et la distribution d'électricité et de gaz ont même légèrement reculé. Les services industriels, par contre, continuent à progresser du fait notamment de la spécialisation accrue au niveau de leurs clients.

2212 Les perspectives et défis à moyen terme

Si l'on considère les seuls indicateurs conjoncturels, les perspectives restent positives sous l'hypothèse d'une poursuite des bonnes performances économiques en Europe, bien que certains s'attendent à un léger ralentissement de l'évolution, comparée à 1997.

Les investissements industriels devraient rester à un niveau élevé surtout grâce à la réalisation de quelques grands projets déjà annoncés.

Dans la comparaison internationale, le CES constate cependant encore une relative faiblesse des activités de recherche-développement et d'innovation qui jette une ombre sur les perspectives à moyen et à long terme. Dans ce contexte, il regrette toutefois l'absence au niveau national de statistiques harmonisées sur l'activité de recherche-développement et d'innovation des entreprises.

De façon générale, il est d'avis qu'il faut continuer à stimuler davantage l'esprit d'initiative et d'innovation dans les entreprises luxembourgeoises. La réalisation d'un technoport dans le cadre du projet « Schlassgaart » devrait contribuer à cet objectif.

Le CES constate que l'attrait du Luxembourg pour de futurs investissements a pu être maintenu en grande partie suite à la réforme de la loi-cadre industrie adoptée le 21 février 1997.

Sans vouloir mettre en question la politique du Gouvernement luxembourgeois en cette matière face à la pression exercée par les instances communautaires, le CES ne veut toutefois pas passer sous silence que plusieurs entreprises de la région du centre ne sauront dorénavant plus profiter du régime général d'aides lors de la réalisation de nouveaux investissements sur leurs sites.

222 L'artisanat et les entreprises de construction

Le CES regrette l'absence d'indicateurs statistiques pour l'artisanat, secteur qui ne se retrouve pas en tant que tel dans la codification NACE. En effet, seules les entreprises de construction font l'objet d'enquêtes de conjoncture et autres analyses de l'évolution de l'activité. Pour les autres secteurs de l'artisanat, il n'existe que les enquêtes d'opinion réalisées par le Centre de Promotion et de Recherche de la Chambre des Métiers. Le CES invite le STATEC à approfondir l'analyse de l'évolution de l'activité pour l'artisanat et les entreprises de construction.

Les métiers des biens mécaniques et de l'imprimerie ont connu une évolution favorable en 1997. Le climat des affaires¹⁹, indicateur principal de l'étude de la Chambre des Métiers, se situait respectivement à 93,1 points (+ 12,8 points) et 99,6 points (+ 1,3 points). Les anticipations futures sont également optimistes.

¹⁹ L'indicateur du climat des affaires est l'indicateur conjoncturel synthétique qui indique combien d'entreprises d'une branche se trouvent dans une situation économique bonne ou satisfaisante. Cet indice du climat des affaires est calculé sur la base du % pondéré des réponses bonne ou satisfaisante à la question: « Comment évaluez-vous la situation économique de votre entreprise tant pour la situation

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

Pour les métiers de la mode, la santé et l'hygiène, le climat des affaires monte de 3,1 points pour passer à 80,8 points. 19 % des chefs d'entreprise se déclarent dès lors insatisfaits de la marche des affaires.

L'alimentation, particulièrement touchée par la modification des structures de distribution et une pression accrue sur les prix, n'apprécie guère sa situation et le climat des affaires reste quasiment stable au faible niveau de 69,3 points. Aussi les attentes des chefs d'entreprise face aux perspectives économiques sont-elles pessimistes.

En ce qui concerne les entreprises de la construction et du parachèvement, le STATEC soulève un recul du chiffre d'affaires de 1,2%. Les trois branches suivantes ont connu les plus fortes baisses: génie civil, installateurs (chauffage, sanitaire et électricité) et installateurs d'ascenseurs, ces derniers ayant connu des résultats exceptionnels et limités dans le temps, dûs à l'obligatoire mise en sécurité des ascenseurs.

A cette évolution négative s'oppose une progression de 1,7 % des heures travaillées sur les neuf premiers mois, ainsi qu'une évolution positive (+ 1,6%) des prix de la construction. Le CES regrette que ce dernier indicateur se limite à la seule construction résidentielle et ne donne pas une image plus globale du secteur.

Les indicateurs de la demande (autorisations de bâtir et crédits immobiliers) semblent également présager une amélioration de la situation conjoncturelle. Un des éléments-clé de la progression devrait être le niveau soutenu des investissements publics. Toutefois, il faudra veiller à ce que ces marchés soient mis en adjudication dans une forme permettant aux entreprises luxembourgeoises de concourir avec les grands groupes étrangers, tout en évitant les dépassements budgétaires.

L'artisanat et les entreprises de construction subissent les conséquences d'un renforcement de la concurrence, aussi bien étrangère que nationale, ainsi que de certains changements structurels. En effet, le taux de pénétration d'entreprises étrangères et la création de nouvelles entreprises se maintiennent à un niveau élevé. Au niveau structurel, la modification de la demande et des exigences des consommateurs et le changement des structures de distribution posent de nouveaux défis à l'artisanat.

Afin de faire face au changement de leur environnement concurrentiel, les entreprises du secteur opèrent certains repositionnements dans l'amélioration constante de la qualité des produits, mais surtout des services offerts. Dans la même lignée, il est de mise de continuer les mesures de lutte contre le dumping social et le travail au noir.

Un des défis majeurs est certainement la formation des jeunes artisans, formation en perte de vitesse depuis une décennie, de sorte que la pérennité de bon nombre d'entreprises

artisanales risque d'être compromise. L'accès direct au brevet de maîtrise pour les détenteurs de diplôme de fin d'études secondaires techniques et générales constitue un pas dans la bonne direction. Aussi faudra-t-il revaloriser l'apprentissage artisanal au niveau de l'orientation scolaire et professionnelle. La formation sectorielle, négociée actuellement dans le cadre de la convention collective de travail des entreprises du gros oeuvre et du génie civil, est également une piste intéressante.

L'artisanat étant exposé à une évolution technologique de plus en plus rapide et vu le manque de ressources propres des petites et moyennes entreprises, il serait utile de faciliter le transfert de technologie et de know-how. La participation de la Chambre des Métiers dans Luxinnovation s'inscrit dans cet ordre d'idées.

En ce qui concerne la construction, une analyse détaillée de la situation de la rénovation d'immeubles, destinés à des fins locatives notamment, serait de mise. En effet, cette activité intensive en main-d'oeuvre renferme un potentiel de croissance non négligeable.

223 La compétitivité du site luxembourgeois

En ce qui concerne le cadre réglementaire fiscal, régissant la vie des entreprises, le CES estime que les mesures fiscales prises notamment au cours des dernières années ont renforcé la compétitivité de notre site d'investissement.

L'encadrement reste toutefois insatisfaisant en ce qui concerne l'exécution de la loi Commodo Incommodo qui continue à freiner, voire à mettre en cause, des investissements potentiels et surtout le dynamisme des petites et moyennes entreprises.

La réforme de cette loi qui semble être entrée dans sa phase décisive devrait être agencée de façon à permettre une accélération et un allègement des procédures ainsi qu'une amélioration de la sécurité juridique pour les requérants d'autorisations. Le CES est convaincu que ces objectifs ne sauront être réalisés sans une spécialisation accrue des administrations et un changement d'attitude au niveau de l'application pratique de la loi en question.

Dans l'objectif de garantir la rentabilité des entreprises face à la concurrence étrangère, il faudrait prévoir un cadre légal permettant une meilleure utilisation du matériel de production et une meilleure flexibilité vis-à-vis des variations de la demande sur les marchés.

Le CES est d'avis que de nouveaux modèles d'organisation du travail adaptés aux besoins individuels des entreprises, tout en tenant compte des attentes des salariés, pourraient constituer une solution à ce problème.

Dans le domaine social, le CES rappelle que le bas niveau du coût salarial indirect, comparé à nos pays voisins, constitue toujours un atout en faveur du site luxembourgeois, atout qu'il s'agit de sauvegarder.

Enfin, le CES rend attentif au fait que l'industrie luxembourgeoise est particulièrement intensive en énergie, ce qui plaide en faveur d'une politique des prix énergétiques compétitifs et d'une politique d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Le CES propose au GIE, chargé du projet de mise en place d'une centrale électrique TGV (turbine, gaz, vapeur), d'étudier la possibilité de faire profiter plusieurs entreprises, en dehors de la sidérurgie, des avantages compétitifs pouvant résulter de cette nouvelle source d'approvisionnement.

23 Le secteur tertiaire - services marchands

231 Le commerce

Le fait qu'une partie du pouvoir d'achat luxembourgeois passe à l'étranger peut être attribué à un manque de compétitivité du secteur. Aussi le CES se félicite-t-il de ce que l'étude proposée dans son avis de 1996 a été entre-temps commandée par le Gouvernement. Elle permettra d'identifier les faiblesses du commerce luxembourgeois.

Le commerce de gros et de détail évolue rapidement et en profondeur. Une tendance majeure dans le secteur est la recherche d'un raccourcissement du circuit de distribution, au sein duquel se crée une interaction directe entre producteur et détaillant. Ce phénomène induit une évolution du rôle du grossiste traditionnel, qui soit est condamné à disparaître, soit répond par la fourniture de nouveaux services, soit s'oriente davantage vers le commerce de détail.

Les défis posés au commerce, esquissés dans le Livre Vert de la Commission européenne, exigent des administrations publiques une attitude pro-active pour identifier, ensemble avec les entreprises, les mesures à prendre pour aider le secteur à rester compétitif et à contribuer à une structure sociétale équilibrée.

Les principaux défis sont au nombre de cinq:

- l'introduction de l'euro;
- la redynamisation du commerce dans les centres-Villes et en milieu rural;
- l'exploitation du potentiel du marché unique;
- l'adaptation à la concurrence;
- l'utilisation des technologies existantes et nouvelles (EDI -electronic data interchange - commerce électronique).

232 Le secteur bancaire

2321 L'année sous revue

23211 Les résultats chiffrés

Les résultats de 1997 sont globalement positifs et supérieurs à ceux de 1996, bien que certains paramètres montrent une tendance moins favorable. Ainsi, le montant de la marge sur intérêts des banques n'a que légèrement augmenté par rapport à 1996, tandis que la somme bilantaire a progressé de façon plus importante, preuve manifeste d'une concurrence accrue sur les marchés. D'une marge de 1,2 % par rapport à la somme bilantaire en 1983, on revient à 0,65 % en 1997. En revanche, l'excellente performance des marchés boursiers occidentaux et l'évolution erratique des marchés financiers asiatiques, de même que l'activité dans le domaine des fonds d'investissement, ont généré des commissions importantes qui ont connu une croissance de 25 % en volume en 1997. Le résultat brut a progressé de 11%, le résultat, avant provisions, de 19 % par rapport à 1996.

Il reste à noter qu'en raison notamment des engagements des banques luxembourgeoises dans les pays à problèmes du sud-est asiatique, qui se chiffrent à quelque 50 milliards de LUF, ainsi que des nouvelles dispositions en matière de provisions forfaitaires, le volume des provisions nettes a quadruplé au cours de 1997.

Au niveau du marché des émissions en LUF, l'exercice 1997 a déjà amplement anticipé l'avènement de l'union monétaire. Après un volume d'émission du marché primaire de 420 milliards en 1995, 250 milliards en 1996, le volume n'a plus atteint que 112 milliards en 1997. Les banques ont pu, par contre, commencer à rechercher des substituts en se lançant dans le marché du dollar US et de l'euro.

23212 L'image internationale de la place financière

L'année 1997 a été une mauvaise année pour le secteur bancaire d'un point de vue image. En particulier, les médias des pays environnants ont contribué à la détérioration en dessinant une image de la place faite de préjugés et de demi-vérités. L'arrestation d'un banquier luxembourgeois en Belgique et la campagne de presse y relative n'ont qu'amplifié la perception déformée qui ne manque pas d'intimider l'opinion publique.

De même, le simple fait que le vol de documents dans une banque de la place ait pu donner lieu à une discussion de principe sur une indemnisation éventuelle de l'auteur du délit, montre dans quelle mesure certains pays européens assistent à une dérive des conceptions traditionnelles du droit. Au nom de la préservation de l'intérêt général d'une collectivité nationale donnée, tous les moyens - légaux et illégaux - semblent désormais permis.

Ce climat n'est pas fait pour favoriser, à terme, les affaires bancaires. Les situations budgétaires inquiétantes et des chiffres de chômage en hausse permanente conduisent, dans de nombreux pays, à des modifications au niveau de l'échelle des valeurs. Des règles de discrétion - pourtant le prolongement logique du droit à la vie privée - sont de plus en plus souvent considérées comme malsaines et comme prétexte pour cacher des agissements malhonnêtes. Le CES appuie entièrement les vues du Gouvernement qui vise à consolider les principes du secret bancaire luxembourgeois en prenant bien soin d'éviter que le secret bancaire ne puisse se prêter à cacher des crimes. Il importe dès lors d'adapter la législation à l'évolution internationale en matière de lutte contre le

blanchiment d'argent sans pour autant abandonner les principes fondamentaux régissant la protection de la vie privée de l'individu.

L'attitude pleinement justifiée et cohérente qu'affiche le Luxembourg dans ce domaine sensible doit être portée à la connaissance de l'opinion publique internationale, ce qui exige une politique d'information et de promotion structurée et professionnelle. Le CES invite les autorités politiques et les acteurs de la place financière à conjuguer leurs efforts en vue de mettre en place un instrument adéquat à l'image des initiatives prises à l'étranger, notamment par les centres financiers concurrents tels que Londres, Paris, Francfort et Dublin.

Si l'on jette un regard vers l'avant, certains éléments, déjà constatés de par le passé, doivent être rappelés. Les banques, probablement à un degré plus élevé que d'autres secteurs, subissent les conséquences de la globalisation, des révolutions technologiques et de l'avènement de l'Union monétaire.

23213 Un cadre fiscal compétitif des activités bancaires

Conscient des défis que constituent, entre autres, l'approfondissement du marché unique et l'achèvement de l'UEM, à l'origine d'un renforcement de la concurrence, le Gouvernement, au cours des deux dernières années, a aménagé le cadre fiscal, de sorte à assurer un maximum de compétitivité des entreprises en général et de la place financière en particulier, sous l'angle du facteur fiscal.

Sur le plan des fonds propres, on a assisté à l'abolition de l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation et à la mise en place d'un mécanisme permettant l'imputation de l'impôt sur la fortune sur l'impôt sur le revenu des collectivités.

Par ailleurs, le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités a été abaissé de 33%, en 1996, à 30%, en 1998. Ces mesures, tout en bénéficiant à l'ensemble des entreprises, ont notamment permis une baisse substantielle de la charge fiscale reposant sur les activités bancaires. Si l'on prend de surcroît en compte d'autres mesures, comme la mise en place d'une provision pour frais de basculement vers l'euro, la modernisation des provisions forfaitaires basées désormais sur le principe plus large d'actifs à risque, la réduction de la taxe d'abonnement sur les OPC, la réforme de la fiscalité des personnes physiques, le principe d'un crédit d'impôt proposé pour dépenses de formation et l'accompagnement prudentiel et fiscal d'un instrument comme les certificats de participation (verbrieft stille Einlagen), force est de constater que si un environnement fiscal compétitif est considéré, à juste titre, comme une condition nécessaire pour pouvoir relever les défis futurs, cette condition est largement remplie suite au paquet de mesures fiscales pris au cours des deux années écoulées.

2322 Les perspectives à moyen terme

23221 Le processus de concentration

Les pressions sur les marges dans un marché marqué par une concurrence accrue, ainsi que les coûts liés aux infrastructures techniques, contraignent les banques à rechercher des économies d'échelles dans des structures plus larges. En 1997, on a vu en particulier -

au niveau de banques représentées à Luxembourg - 3 fusions et 5 cessations d'activités. Au total, le nombre des banques a régressé de 221 à 215 unités à la fin 1997. Pour 1998, deux fusions importantes sont d'ores et déjà décidées, alors que plusieurs autres groupes bancaires sont en pourparlers.

Ce processus de concentration va certainement continuer et s'accélérer à l'avenir et l'on devrait assister à une réduction du nombre de banques partout en Europe. Ce processus aura forcément ses répercussions sur le paysage bancaire luxembourgeois. La réduction du nombre de banques ne doit pas nécessairement signifier la réduction du volume d'affaires.

Dans certains cas, le processus de concentration est accompagné de réductions du personnel. Tout dépend dans ce domaine des complémentarités des sites luxembourgeois des différents opérateurs.

Parallèlement, on va sans doute assister - au niveau du marché domestique - à une montée en puissance de la banque à domicile et des guichets automatiques de banque, accompagnée d'un rétrécissement du réseau bancaire.

Il est important de souligner également les efforts des partenaires sociaux qui, dès l'année 1996, se sont engagés à mettre en place des structures de formation visant à assurer un recyclage à certaines catégories d'employés.

23222 L'avènement de l'Union monétaire

Le secteur bancaire européen passera par de profondes mutations dès l'arrivée de l'euro. La disparition de certaines opportunités (au niveau du change en particulier) donnera naissance à de nouvelles opportunités d'affaires sur d'autres marchés.

Un aspect important en rapport avec l'euro sera l'exigence - ou non - d'une réserve minimale obligatoire par la Banque Centrale Européenne. En fonction du niveau éventuel d'une telle réserve, un montant plus ou moins important d'affaires pourrait être drainé vers Londres. Cette décision sera prise en été 1998.

La politique monétaire de la BCE aura également un impact sur le résultat des banques. Actuellement, la courbe des taux dans les monnaies européennes est raide en comparaison à la courbe américaine des rendements. S'il allait s'avérer que la BCE fait une politique monétaire très restrictive pour obtenir la confiance des marchés, la courbe pourrait très bien s'aplanir (via une augmentation des taux à courts terme), réduisant ainsi les possibilités de transformations d'échéances des banques et diminuant, de la sorte, la marge sur intérêts.

Parallèlement à ces diminutions éventuelles de ressources, l'euro et l'avènement de l'année 2000 nécessitent des investissements considérables, de façon à ce que les revenus, avant impôts, devraient légèrement tendre à la baisse après 1999, même si l'administration fiscale a été prête à étaler ces charges dans le temps moyennant constitution de provisions.

Il est donc important que les autorités politiques continuent, à l'instar de ce qu'elles ont fait sur le plan de la fiscalité, à appuyer les acteurs dans leurs initiatives de diversification et de consolidation des activités de la place financière. Plusieurs projets sont déjà bien avancés, tels les fonds de pension européens ou le commerce électronique. D'autres projets à l'étude sont le capital à risque (venture capital) et la titrisation de créances.

Il est également important de renforcer les structures académiques du type 3e cycle dans le domaine bancaire et financier permettant, d'un côté, une meilleure formation des jeunes cadres, mais contribuant également, d'un autre côté, à promouvoir une image de savoir-faire et de compétence face aux marchés étrangers.

233 Le secteur des assurances

Il y a lieu de constater avec satisfaction que la nouvelle loi sur le contrat d'assurance, très favorable pour les consommateurs, est entrée en vigueur le 1er janvier 1998.

2331 L'évolution du secteur

En général, le secteur de l'assurance n'a pas rencontré de difficultés majeures au cours de l'exercice écoulé.

Concernant l'assurance-vie, l'expansion de l'encaissement réalisée en libre prestation de services (LPS) en dehors du Grand-Duché constatée ces dernières années, a continué, même si en raison d'une certaine insécurité juridique, l'encaissement n'a pas atteint le volume réalisable dans de meilleures conditions.

C'est la raison pour laquelle la communication interprétative sur la libre prestation de services et sur la notion d'intérêt général, actuellement en préparation auprès de la Commission Européenne, qui précise les règles du jeu de l'activité transfrontière, est attendue avec intérêt.

Toutefois, il faut regretter que contrairement à la réglementation européenne en matière bancaire, les assureurs sont confrontés à une fiction juridique qui veut que les relations transfrontières entre assureur et client soient toujours - même en cas de déplacement du preneur d'assurance et de conclusion du contrat au Grand-Duché - soumises à la législation du pays de résidence du client.

A l'inverse, le secteur de l'assurance au Luxembourg n'a pas connu, à ce jour, de réelle pénétration de son marché par des opérateurs étrangers, agissant en LPS, sauf certains cas de plus en plus nombreux de LPS dite « sauvage », c'est-à-dire de démarchage de la clientèle sans respect des exigences légales concernant l'autorisation d'établissement ou la déclaration d'activité.

2332 Les perspectives

— L'évolution du dossier concernant les pensions complémentaires, dossier très important pour le secteur de l'assurance, donne lieu à certaines inquiétudes.

Au cas où le projet de loi y relatif serait voté dans sa teneur actuelle, les entreprises seraient certainement amenées à remettre en cause les régimes de pension

complémentaire qu'ils offrent à leurs salariés à l'heure actuelle. Ceci serait bien entendu dommageable pour les concernés, mais également - dans une large mesure - pour le secteur des assurances.

— Les concentrations par fusions ou reprises de sociétés d'assurances qui ont eu lieu à l'étranger ont bien eu des prolongements au Luxembourg, sans pour autant provoquer un bouleversement sur le marché national. Il en sera probablement de même à l'avenir.

Simultanément aux concentrations a lieu un rapprochement entre le secteur bancaire et le secteur d'assurance. Là encore les gros titres de l'activité concernent les marchés étrangers. Il s'agit de prises de participations dans un sens comme dans l'autre et non de fusions, puisque les Directives européennes interdisent des structures uniques banque/assurance. Ces grandes opérations visent prioritairement à augmenter la puissance financière des groupes concernés et trouvent parfois une application pratique dans une collaboration pour la commercialisation des produits d'assurance.

Les grands mouvements n'ont et n'auront probablement pas d'effet de déséquilibre sur le marché national de l'assurance. Ceci parce que, d'un côté, le marché est petit et très saturé, en plus très exposé à la LPS et, d'un autre côté, parce que des accords de collaboration fonctionnent aussi au Luxembourg entre la plupart des banques à guichets et des assureurs de la place.

— Les entreprises du secteur de l'assurance, comme celles des autres secteurs, sont et seront exposées aux défis d'un marché unique dont il s'agira de saisir les chances et d'éviter les écueils. Dans l'intérêt des consommateurs et suite à la réduction des moyens de contrôle de la part de l'autorité de tutelle, il s'agira de redoubler de vigilance dans un domaine où la voie est ouverte aux promesses faciles.

234 Le tourisme

— Les chiffres provisoires de la statistique d'hébergement, effectuée par le Statec, montrent que la hausse de la fréquentation touristique pendant le deuxième semestre 1997 a compensé les résultats décevants de la première moitié de l'année (nombre d'arrivées: +3%, nombre de nuitées: +2,7%)²⁰.

20 Source: statnews 11/98, Statec

A défaut d'une méthodologie statistique uniforme tous secteurs confondus, il est difficile de quantifier exactement l'évolution de l'activité touristique. Le CES est d'avis que l'amélioration connue en 1997 est principalement due au tourisme d'affaires afférent à la Présidence luxembourgeoise de l'Union européenne et tient donc à un événement particulier sans lequel la stagnation, voire la tendance généralisée à la baisse enregistrée depuis quelques années, aurait probablement persisté. Il importe donc de chercher les

raisons de l'évolution somme toute médiocre de l'activité touristique au pays et d'élaborer des propositions d'amélioration.

Dans le secteur HORECA, le CES est d'avis qu'une meilleure qualification des acteurs renforcerait l'attrait de celui-ci.

Il est su que ce secteur se caractérise par un rythme de travail des plus irréguliers, les heures d'affluence alternant avec les heures creuses, le travail du dimanche et des jours fériés - qui est l'exception ailleurs - étant la règle. Pour maintenir une main-d'oeuvre qualifiée et expérimentée dans le secteur et pour améliorer les conditions de travail, il est impératif d'adapter l'environnement social dans les branches HORECA.

— En ce qui concerne les raisons de la régression des activités touristiques, on peut citer le manque d'attraits du Luxembourg par rapport à d'autres destinations à prix identiques voire inférieurs, la persistance du chômage dans les pays voisins et la saturation du marché du tourisme du côté de l'offre sur le plan international. S'y ajoute une concurrence accrue par des destinations bon marché en Méditerranée ou plus lointaines. En général, la durée des séjours touristiques ainsi que les préavis des réservations deviennent de plus en plus courts, alors que les exigences concernant le confort et les loisirs offerts continuent à croître. Un problème structurel est notamment le vieillissement de la clientèle potentielle de notre secteur du tourisme et, dans une moindre envergure, la dépendance des circonstances météorologiques saisonnières.

— Toujours est-il que le Grand-Duché en tant que destination touristique peut se prévaloir de plusieurs atouts et caractéristiques (beauté du paysage, environnement propre et calme, régions rurales saines, qualité des produits gastronomiques...) qu'il s'agit de valoriser auprès de la clientèle. Dans ce contexte, il importe de se concentrer sur les créneaux du marché qui présentent un certain avantage comparatif par rapport à d'autres destinations touristiques. Aux yeux du CES, la promotion du tourisme luxembourgeois doit se faire en développant une image de marque spécifique et en s'appuyant principalement sur les piliers suivants:

- étendre et compléter l'offre des activités sportives en investissant dans les activités indoor. Cette mesure est notamment à voir en relation avec l'objectif d'attirer des touristes plus jeunes et les familles avec des enfants;
- développer le tourisme de congrès en concentrant l'organisation et la gestion afférente auprès d'un seul organisme et en développant les infrastructures nécessaires. Les demandeurs d'une activité de congrès peuvent avoir plusieurs interlocuteurs au niveau national, alors que les services proprement dits (englobant la réservation des hôtels, des salles de conférences, des restaurants, du matériel nécessaire) devraient être organisés par une entité spécifique et bien identifiée auprès des clients potentiels;
- promouvoir davantage le tourisme intérieur en sensibilisant les résidents luxembourgeois et étrangers aux attraits touristiques présents au Luxembourg. En outre,

il importe de développer le noyau de Ville dans notre capitale et de promouvoir la vie nocturne.

— Le CES est d'avis que la fidélisation des clients est une stratégie de marketing importante. A ce sujet, l'offre regroupée de plusieurs produits touristiques à un prix unique (packages) est un instrument efficace. Les « packages » collectifs s'adressent aux nouveaux clients qu'il faut fidéliser par la suite.

— Le CES note que la réalisation de la Luxembourg Card a été une initiative à succès qu'il faut étendre davantage²¹. Le système des « packages », c'est-à-dire des offres forfaitaires, doit aussi être développé dans le domaine du marketing des événements. Donc il est important de prendre en charge le client (take care) en lui offrant des programmes complets.

²¹ Cette carte est un passeport touristique qui donne droit aux transports publics gratuits pendant sa durée de validité et aux entrées gratuites pour plus de trente attractions touristiques, monuments et musées.

Les efforts promotionnels doivent davantage prendre en compte les nouvelles opportunités offertes par les médias informatiques et le réseau Internet au niveau des réservations et des informations.

— Par ailleurs, les investissements dans les infrastructures touristiques se limitent trop souvent aux installations intérieures et aux chambres d'hôtels au détriment des équipements sportifs ou de loisirs. De l'avis du CES, les nouveaux investissements doivent faire partie d'un concept global constituant plutôt une innovation stratégique qu'une simple modernisation. En analysant les forces et les faiblesses du tourisme luxembourgeois, l'Institut Européen du Tourisme à Trèves avait déjà relevé en 1993 un manque d'installations d'hébergement appropriées dans les domaines du sport, des conférences et de la santé dans le pays tout entier. Le CES se demande par conséquent si les autorités publiques ne devraient pas orienter les subventions existantes vers ces domaines spécifiques.

Le CES note que les grandes orientations du sixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique (1998-2002) s'appuient sur le programme précédent. Le 6e programme applique le même taux de subvention dans tout le pays pour les projets de modernisation et de rationalisation. Le CES approuve cette option puisque le maintien des infrastructures de qualité nécessite des efforts constants aussi bien dans les régions urbaines que rurales.

235 Le transport

2351 Les transports routiers

La libéralisation du marché des transports de marchandises par route, amorcée par l'introduction d'un régime de licences communautaires non contingentées pour les

mouvements internationaux depuis le 1er janvier 1993, s'achèvera par la suppression du régime d'autorisations des transports de cabotage à partir du 1er juillet 1998.

Par l'élimination de toute restriction quantitative à l'égard du transporteur non résident d'accéder aux transports nationaux de marchandises par route dans un Etat membre, il faudra s'attendre à une compétition accrue entre les transporteurs européens.

Dans le secteur du transport de personnes, certaines restrictions limitent toujours un libre accès aux marchés tant nationaux qu'internationaux. En raison de l'exiguïté du territoire luxembourgeois, la libéralisation des services réguliers spécialisés dans les zones frontalières (<25 km à vol d'oiseau) et des services non réguliers depuis le 1er janvier 1996, équivaut à une ouverture quasi totale de notre territoire au profit d'entreprises non établies au Grand-Duché.

Ces transporteurs non résidents devraient cependant se soumettre aux mêmes dispositions dans le domaine social que les entreprises établies dans le pays d'accueil. Le CES invite les autorités compétentes à veiller afin que tous les transporteurs respectent les normes légales et réglementaires concernant le temps de conduite, de travail et de repos des chauffeurs routiers.

En outre, le CES est d'avis que la renégociation du contrat RGTR devrait permettre d'intégrer davantage d'éléments de qualité du transport public par autobus.

Le CES déplore que la libéralisation totale ou partielle dans les transports routiers respectivement de marchandises et de personnes n'ait pas été accompagnée d'une harmonisation suffisante des législations des Etats membres pour garantir une concurrence saine et loyale.

Notre Gouvernement doit tenir compte de la situation particulière du Grand-Duché pour permettre aux transports routiers, d'un côté, d'avoir une capacité de concurrence vis-à-vis de leurs concurrents étrangers et, d'un autre côté, de prévenir toute forme de dumping social d'entreprises de transport établies au Luxembourg ou non résidentes, mais opérant au Grand-Duché.

L'introduction, à court terme, de normes minimales en matière de définition et de réglementation du temps de travail par la Commission Européenne, est de l'avis du CES une étape importante vers une harmonisation sociale dans le secteur des transports routiers.

2352 Les chemins de fer

23521 Le trafic fret

Malgré la disparition des trains entiers de coke, de minerai, de fuel et de chaux, suite à la restructuration de la sidérurgie luxembourgeoise, les transports de marchandises ont progressé en 1997. Le développement favorable du trafic, combiné avec la transformation du système de production des trains²², a sensiblement augmenté les activités du triage de Bettembourg. L'expansion industrielle du triage est également influencée par une hausse

des activités du container-terminal et le développement des industries de la zone de Bettembourg. Cette évolution positive a pour effet que les capacités du triage et du container-terminal touchent à leurs limites.

²² Les trains entiers à destination de la sidérurgie ont été remplacés par des wagons isolés qui sont triés à Bettembourg.

Afin d'éviter tout détournement de trafic et dans le but de favoriser la plate-forme de Bettembourg comme plaque-tournante du transport intermodal de la Grande-Bretagne, une extension des installations ferroviaires de Bettembourg s'impose dans les meilleurs délais.

Dans le but de développer le trafic international de marchandises par rail, les chemins de fer belges, luxembourgeois, français, italiens et espagnols ont signé des accords relatifs à la création d'un couloir de fret Belgique - Italie passant par le Grand-Duché et la France et son prolongement vers l'Espagne. Les premiers résultats de ce corridor, qui fait gagner 2 heures aux clients du fret sur le parcours entre Anvers et Lyon, sont assez prometteurs. 3 des 17 sillons (créneaux horaires) de ce freightway qui est devenu opérationnel à partir du 12 janvier 1998, sont déjà occupés quotidiennement par de nouveaux clients qui utilisent principalement des wagons isolés.

Les couloirs de fret sont exploités à partir d'un guichet unique de réservation de sillons. Ce guichet qui fonctionne sous la responsabilité des CFL est le mandataire des différents gestionnaires d'infrastructures, de même qu'il est l'interlocuteur principal des utilisateurs des capacités d'infrastructures. La création de ces freightways démontre que la stratégie de coopération entre les réseaux de chemins de fer peut être plus efficace et plus rapide que leur simple mise en concurrence pour développer le trafic. Par le biais de ce même freightway, les sociétés de chemins de fer participantes convaincront les usagers des transports que le rail est à même de satisfaire la demande au niveau des prix, de la fiabilité et de la rapidité.

Afin de favoriser les échanges commerciaux avec l'Allemagne et avec les pays de l'Europe Centrale et de l'Est et dans le but d'améliorer les acheminements de ferraille vers la sidérurgie luxembourgeoise, le CES est d'avis que les CFL devraient prendre l'initiative pour instaurer un couloir de fret performant Ouest-Est, à partir de Bettembourg.

23522 Le trafic voyageurs

Sur le plan des transports voyageurs, les bons résultats, à l'instar des années précédentes, se sont confirmés en 1997. Dû surtout à une meilleure offre du trafic transfrontalier, le nombre des clients a progressé de 3,6%.

A partir du 24 mai 1998, les CFL mettront en oeuvre le « TAKT 98 », une offre maximale, compte tenu de l'infrastructure existante, du matériel roulant et du personnel actuellement disponibles.

Afin d'intensifier le système du « TAKT » sur certaines lignes, des travaux d'infrastructure et la mise en place de nouvelles installations de sécurité s'avèrent indispensables.

En outre, une décision concernant le projet BTB 2002 devra intervenir à court terme, afin que le futur exploitant puisse acquérir des nouvelles automotrices pour améliorer davantage l'offre voyageurs et prendre les mesures qui s'imposent pour décider de l'entretien de ce matériel spécifique et supplémentaire.

La récente rencontre des Ministres de transport français et luxembourgeois a fait ressortir la volonté d'accélérer le rythme de réalisation du projet TGV-Est européen. A ces fins, le Gouvernement luxembourgeois entend actualiser sa participation financière à ce projet.

Le CES est d'avis qu'il est de mise pour les CFL d'adapter, dès à présent, leur stratégie en matière de la grande vitesse ferroviaire et d'activer l'élaboration de propositions et concepts de desserte de notre pays en vue de s'associer activement à l'organisation de l'exploitation future de la liaison Luxembourg-Paris.

En outre, le CES demande aux décideurs ferroviaires et politiques d'intervenir auprès des autorités belges afin que la liaison ferroviaire Luxembourg-Bruxelles soit améliorée et intégrée dans une ligne à grande vitesse Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg.

23523 Les résultats économiques

Dans son avis de l'année prochaine, le CES se proposera de faire certaines réflexions sur l'évolution des résultats économiques et financiers des activités ferroviaires, notamment à la lumière de l'opération de restructuration juridique, économique et financière et sur la libéralisation dans le secteur des transports.

2353 Les transports aériens

L'activité dans le domaine des transports aériens a connu une évolution très favorable en 1997 et ceci aussi bien dans le domaine du fret que dans le domaine des passagers. Les résultats sont positifs aussi à cause d'une réduction des coûts notamment du côté de l'approvisionnement en kérosène.

— Les activités de fret ont progressé de 20% sur l'aéroport du Findel qui range désormais en 7^{ième} position parmi les centres de frets aériens européens. La nouvelle infrastructure, achevée en 1996 a largement contribué à cet essor.

La croissance précitée se confirme également chez Cargolux qui est le principal opérateur dans le fret aérien au Luxembourg. Cargolux a poursuivi son programme d'investissement et a remplacé deux avions en 1997. Le renouvellement de sa flotte devrait être réalisé d'ici deux ans, en attendant l'arrivée de trois avions supplémentaires du type Boeing 747. Le fait de disposer d'une flotte très récente profite à Cargolux sur

certains segments de marché et lui permet d'assurer de longues distances sans escale et donc à coûts réduits.

Or, la forte intensité en capital de cette activité nécessite également une utilisation optimale des avions qui est influencée par deux facteurs majeurs. D'une part, le côté réglementaire qui conditionne la flexibilité des heures d'ouverture de l'aéroport luxembourgeois, l'acheminement des produits par voie routière (projet d'interdire le transport routier de marchandises le dimanche) et finalement les accords bilatéraux qui doivent permettre aux sociétés aériennes une ouverture rapide de nouveaux marchés potentiels. D'autre part, le côté économique, où les évolutions cycliques sont directement ressenties sous forme de surcapacités de l'offre qui se traduisent directement par une réduction des marges sur un marché parfaitement transparent. A remarquer que ces marges sont aussi largement influencées par le prix du carburant.

— Les perspectives dans le secteur du fret aérien restent positives. Les acteurs concernés tablent sur une croissance d'environ 15% en 1998. La croissance est particulièrement prononcée sur les vols à destination de certains pays d'Amérique latine.

A court terme, la dévaluation des monnaies asiatiques contribuera à une hausse des importations en provenance de ces pays. En sens inverse par contre, les opérateurs aériens risquent d'être en surcapacités suite à une réduction de la demande de produits d'investissement et de luxe normalement exportés dans la région asiatique.

En ce qui concerne les infrastructures, il faudrait assurer une meilleure liaison entre le fret aérien et le transport ferroviaire, notamment pour l'acheminement des produits sur les longues distances.

Au niveau de ses activités terrestres et, plus particulièrement, dans la manutention du fret, Luxair est désormais exposé à la concurrence étrangère conformément aux dispositions de la directive européenne sur la libéralisation des marchés en question.

— Cette libéralisation est déjà réalisée dans le secteur passager, où l'opérateur national a subi les conséquences de la nouvelle concurrence sous forme d'une réduction des marges unitaires. Une nouvelle concurrence directe est particulièrement ressentie dans la mesure où le potentiel reste réduit. Par contre, l'arrivée de nouveaux opérateurs à l'aéroport du Findel peut également être complémentaire aux activités de Luxair, ce qui augmente l'attrait de l'aéroport, et se traduit par une accélération de l'évolution du nombre de passagers.

En 1997, ce nombre a progressé de 11,4% pour arriver à environ 1.450.000 passagers/an. Les prévisions restent positives et la progression du trafic passager devrait encore dépasser les 5% en 1998. Luxair a transporté plus de 800.000 passagers en 1997, ce qui correspond à une croissance de 6,5% par rapport à 1996.

Cette évolution souligne la nécessité de réaliser une infrastructure adaptée à l'évolution dans ce secteur. Faut-il rappeler que le bâtiment actuel ne répond plus, depuis un certain

temps déjà, aux attentes des clients et opérateurs à l'aéroport et que l'extension de l'aérogare reste toujours à l'état de projet. Il s'agit de mettre en place, dans les meilleurs délais, une infrastructure fonctionnelle et agréable dans la mesure où l'aérogare constitue une carte de visite de première importance pour le pays qui doit satisfaire aux besoins et aux attentes d'un nombre croissant de voyageurs.

Dans ce contexte, il y a lieu d'analyser l'opportunité d'une privatisation de certaines infrastructures du Findel sous forme d'une concession, ce qui pourrait constituer un avantage pour l'Etat et les opérateurs en termes financiers et en termes de services à offrir.

Toujours dans le souci d'augmenter l'attrait de l'aéroport, une réflexion sur la connexion du Findel au futur réseau BTB s'impose.

Du côté des investissements, Luxair commencera le remplacement de la flotte à turbopropulseurs par des avions à réacteur. Deux nouveaux avions seront mis en service en 1998 sans augmentation de capacité. Celle-ci sera obtenue en 1999. Enfin, Luxair a une option d'achat sur deux autres avions à réacteur de petite taille pour l'an 2000.

L'évolution future de Luxair restera conditionnée par la nouvelle concurrence qui pourrait naître de la libéralisation des activités aériennes et terrestres et de l'émergence d'autres aéroports compétitifs dans la grande région. Par ailleurs, l'abolition projetée des ventes tax-free pour les vols au sein de l'Union Européenne ne restera pas neutre au niveau des résultats financiers de notre compagnie aérienne. Des évolutions trop négatives dans les domaines précités risqueraient de compromettre son équilibre financier actuel.

2354 Le transport fluvial

La progression des transbordements portuaires, amorcée dès février 1997, s'est poursuivie tout au long de l'année 1997. Aussi, le port de Merttert a-t-il affiché en 1997 une augmentation de son trafic de 8,6%. En effet, les transbordements fluviaux ont atteint 1.378.878 t contre 1.269.711 t en 1996.

Cette progression est due, en premier lieu, à un essor accru des importations de ferraille qui, à elles seules, ont augmenté de 172.321 t ou 105,0%, pour atteindre 336.483 t. Le trafic global du complexe portuaire, dépendance de Bech-Kleinmacher incluse, s'élève au 31.12.1997 à 1.427.715 t, soit une augmentation de 65.697 t ou 4,8% par rapport à 1996. Les trafics terrestres «port» et «zone industrielle port», non inclus dans le trafic global, enregistrent au total 181.834 t contre 197.694 t en 1996.

Tout comme les années antérieures, l'évolution de l'activité portuaire en 1998 restera étroitement liée à celle du secteur sidérurgique. Avec la mise en service de la filière électrique à ProfilARBED, les importations de ferrailles par voie fluviale devraient atteindre des volumes identiques, voire même connaître un essor accru. Parallèlement, les exportations de laitier de haut fourneau vont diminuer encore pour s'arrêter définitivement.

Parmi les autres produits piliers, le clinker de ciment et les produits pétroliers devraient atteindre un régime de croisière identique voire supérieur à celui de l'an passé.

Signalons en fin de compte que l'année 1998 sera marquée par une extension des activités portuaires par le biais de la manutention de produits destinés au secteur de la construction. Ces activités nécessitent l'implantation d'une nouvelle halle de manutention et de stockage, laquelle sera équipée de 2 portiques d'une force de levage de respectivement 12,6 et 35 t. Les travaux y relatifs ont démarré fin 1997. Il est entendu que la mise en service de ce nouvel équipement nécessite une adaptation de l'infrastructure portuaire, notamment en ce qui concerne les installations ferroviaires et électriques.

Enfin, les travaux d'approfondissement du canal de la Moselle devraient aboutir sous peu et présenter alors une condition favorable à la future évolution dans le secteur du transport fluvial.

Le CES est d'avis que l'accord concernant la Sécurité sociale des bateliers rhénans entre l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la France, la Suisse et le Grand-Duché de Luxembourg, signé le 15.12.1961 et entré en vigueur le 1.2.1970 engendre des coûts supplémentaires à charge de notre système de la Sécurité sociale et du budget de l'Etat, tout en faussant de surcroît les statistiques de l'emploi. Une étude devrait analyser les avantages économiques et les charges pour notre pays résultant de cet accord, avant de décider du maintien ou de l'abolition de celui-ci.

236 Le secteur des médias

2361 La radio et la télédiffusion

1997 a été la première année opérationnelle de la nouvelle structure CLT-UFA qui a consacré la naissance, le 13 janvier, du premier groupe européen de télévision et de radio.

Au cours de cette première année, la CLT-UFA a obtenu des résultats conformes aux objectifs stratégiques annoncés, consolidant sa position de leader en télévision et radio commerciales tout en investissant dans de nouveaux projets. Citons l'extension des activités du groupe CLT-UFA vers de nouveaux marchés et notamment vers des pays d'Europe de l'Est et la poursuite du développement de ses activités dans le secteur de la télévision à péage en Allemagne.

Par l'acquisition de Havas Intermédiation, le Groupe entend maîtriser directement la vente de l'espace publicitaire de ses exploitations, ce qui devrait leur conférer de nouveaux atouts pour augmenter leur rentabilité.

La situation financière et les prévisions du Groupe sont largement déterminées par ses importants investissements. La CLT-UFA a réalisé, en 1997, première année après la fusion, un résultat net consolidé non audité de LUF -2,9 milliards contre LUF +3,4 milliards en 1996.

La rentabilité de ses unités de base devrait progresser de plus de 50%. Cette progression est principalement due à RTL Télévision et aux centres de profit les plus importants. Parallèlement, la CLT-UFA investira de façon importante dans le projet de télévision numérique à péage en Allemagne ainsi que dans d'autres projets, d'où une perte globale attendue de 8 milliards de LUF pour 1998.

2362 Les satellites

La Société Européenne des Satellites, troisième opérateur européen de satellites, a poursuivi sa croissance en 1997. La progression des revenus, de l'ordre de 25%, est en relation avec la capacité de transmission louée aux clients sur le système de satellite.

Le lancement du satellite Astra 1G, le septième satellite de la SES a été l'événement marquant au cours de l'exercice écoulé. A l'heure actuelle, la SES est le seul opérateur de satellites qui dispose de 120 répéteurs co-localisés, utilisant la totalité de la bande de fréquences disponible à la position orbitale 19,2° Est.

Le lancement du onzième satellite Astra 1K sur la même position orbitale, prévu pour l'an 2000, constitue un projet d'envergure dans la mesure où il permettra de sécuriser les bandes Astra A, C et D, tout en permettant une expansion géographique et des capacités accrues de transmission.

Ce satellite, dont la construction a été confiée à l'Aérospatiale, offrira un potentiel considérable pour le développement de nouveaux marchés.

Il permettra aussi à la SES d'assurer la diversification de ses activités, la SES a programmé le lancement, en 1998, de deux satellites destinés à la transmission numérique sur la position orbitale 28,2° Est.

A noter enfin la participation majoritaire de la SES dans European Satellite Multimedia S.A. (ESM) qui offre depuis 1997, moyennant le système de satellites Astra, la transmission de données multimedia vers les PC.

A remarquer, qu'à l'heure actuelle, les revenus de la SES dépendent du seul secteur TV, où l'opérateur est numéro un en Europe avec 35% de parts de marché.

En ce qui concerne la composition de l'actionnariat de la SES, où l'Etat luxembourgeois (20% des parts et minorité de blocage avec 33% des votes) et la Deutsche Telekom (16% des parts) sont les acteurs principaux, l'Assemblée Générale du 15 avril 1998 est saisie d'un projet de décision pour une entrée en bourse avec un sixième des actions, sans opérer une augmentation de capital.

Cette action faciliterait par après le financement des projets d'extension des activités de la SES, mais elle soulève également la question sur le rôle de l'Etat luxembourgeois en rapport avec les futurs choix stratégiques de cette société qui est devenue un des piliers de notre économie.

3 LA RECONVERSION DES FRICHES INDUSTRIELLES, SITUEES DANS LE SUD DU PAYS

31 Le changement de filière de la sidérurgie

Le CES reconnaît que l'effort de reconversion de la sidérurgie luxembourgeoise de la filière classique à hauts-fourneaux vers la filière électrique touche à sa fin par l'achèvement du plus important plan d'investissement de l'ARBED depuis la seconde guerre mondiale. Par l'arrêt du dernier haut-fourneau le 31 juillet 1997, la sidérurgie luxembourgeoise a définitivement franchi le pas vers un nouveau chapitre de son développement industriel.

Rappelons brièvement les changements macro-économiques liés à la restructuration de la sidérurgie. Ainsi, la production de produits finis est restée au niveau de celle des années 1970, alors que les accroissements de la productivité ont conduit à une réduction de l'emploi sidérurgique d'un niveau d'environ 27.000 personnes, en 1975, à environ 4.000 à l'horizon 1998. Un tel mouvement n'a été possible que grâce à des gains de productivité importants pendant un quart de siècle, faisant de l'industrie sidérurgique, ensemble avec la chimie, les secteurs les plus productifs de l'économie luxembourgeoise. En revanche, l'emploi dans le secteur financier a augmenté de 300% sur la période de 1970 à 1994, dans les « autres services marchands » de 110% et de 80% dans le secteur public au cours de la même période. Le PIB a augmenté de 250% et l'emploi total de 50% de 1970 à 1993, ce qui illustre les progrès substantiels réalisés dans l'augmentation du niveau de vie. Cette reconversion de l'économie a eu comme conséquence qu'aujourd'hui plus de la moitié du PIB est réalisée dans la Ville de Luxembourg et ses environs, alors que c'est la région du Sud qui a été la plus touchée par la restructuration.

C'est sur la toile de fond du rappel de ces bouleversements économiques que le CES note que la mise à disposition de terrains industriels de l'ARBED, libérés suite à l'abandon de la filière des hauts-fourneaux, est l'aboutissement d'une restructuration plus profonde de l'économie luxembourgeoise et de la sidérurgie en particulier. Il souligne que le développement futur de ces terrains sur des bases économiques, environnementales et sociales solides et durables est un élément important de la politique économique. Il note aussi qu'une première reconversion de sites de l'ARBED a eu lieu pendant la période de 1970 à 1990 sur les sites de Dudelange/Bettembourg, Differdange, Rodange et Esch-sur-Alzette par la création de zones industrielles et l'implantation du Pôle Européen de Développement (PED).

32 L'étude par le Groupement d'Intérêt Economique pour l'étude de la Reconversion des Sites Sidérurgiques (GIE ERSID)

Le GIE ERSID a été créé suite à l'accord tripartite sidérurgie du 24 avril 1996 et a été constitué fin 1996. L'ARBED et l'Etat participent chacun à raison de 50% au GIE, ainsi qu'aux frais d'études. Le secteur public est représenté par le Ministère des Finances (qui assure la présidence du GIE), le Ministère de l'Economie, le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Aménagement du Territoire. Le groupe ARBED a délégué des experts de ProfilARBED S.A. et d'ARBED S.A.. Une tâche importante du

travail du GIE consiste à assurer l'échange d'informations, notamment avec les communes concernées par la reconversion des friches.

33 La faisabilité de la reconversion

— Parmi les quelque 2.000 hectares dont l'ARBED est aujourd'hui encore le propriétaire - 2.000 hectares ayant déjà été reconvertis de 1970 à 1990 - le GIE ERSID a été chargé d'étudier la reconversion pour une surface totale approchant les 500 hectares sur une dizaine de terrains se trouvant directement sur ou face aux sites sidérurgiques. Ces friches se trouvent à proximité de la Ville d'Esch-sur-Alzette pour quelque 300 hectares et du Pôle Européen de Développement pour le solde.

— Le GIE ERSID a établi une démarche d'études en trois phases:

- une étude destinée à démontrer la faisabilité de la reconversion;
- des propositions de projets concrets à discuter avec les partenaires, tant nationaux que communaux;
- une valorisation de la reconversion par une analyse des aspects techniques, financiers et environnementaux.

La première phase d'étude est à présent terminée et démontre la faisabilité générale de la reconversion.

— Les réutilisations possibles des sites sous revue de l'étude ont été définies à la lumière de trois analyses approfondies:

- l'analyse des besoins publics et privés;
- l'étude régionale socio-économique;
- l'étude environnementale de détermination du cadastre des risques liés à l'activité passée.

— Le CES prend connaissance que malgré une utilisation industrielle de la plupart des terrains, 84% des surfaces faisant l'objet de l'étude sont utilisables au titre de la reconversion. Les risques en relation avec les activités antérieures ont été documentés et leur réelle importance sera encore vérifiée lors de la phase d'implémentation de la reconversion et évaluée, compte tenu des nouvelles utilisations des sites qui seront retenues.

34 Vers un développement des friches industrielles sur des bases économiques, sociales et écologiques solides et durables

Le développement envisagé par les études du GIE ERSID a l'ambition de faire la symbiose entre le passé et le futur. Actuellement, l'essor du secteur financier et des services dont le développement est centré autour de la Ville de Luxembourg, a pris des dimensions qui rendent ce secteur comparable à la sidérurgie des années 1970 quant à son

importance économique. Ceci dit, la région du Centre est aujourd'hui le centre économique du pays.

Le développement des friches industrielles peut servir comme catalyseur pour un développement régional du Sud à plus grande échelle. Un développement sur des terrains situés stratégiquement par rapport aux centres démographiques et de l'envergure discutée a le potentiel d'offrir de nouvelles dimensions à la région du Sud, qui représente un tiers de la population résidante. Le potentiel de terrains considérés rappelle partiellement l'ouverture de la population résidante de la Ville de Luxembourg vers le plateau du Kirchberg des années 1960, même si une partie des friches devrait garder un caractère industriel.

Le CES considère que le développement visé devra être conduit de façon à avoir des répercussions sociales et environnementales favorables. Un choix judicieux des activités permettra en effet d'agir en faveur d'un nouvel équilibre économique et culturel entre le Sud et le Centre et les différents sites concernés. Sur le plan environnemental, une décentralisation de certaines activités permettrait à plus d'actifs du Sud (et des régions frontalières française et belge) d'éviter le trajet journalier vers Luxembourg-Ville et de travailler à proximité de leur résidence, réduisant partiellement les besoins de transport entre les centres économiques. La reconversion des friches contribuerait ainsi aux efforts de développement durable social et environnemental de l'économie luxembourgeoise.

En fonction des disponibilités des sites et des besoins de réutilisation, quatre sites prioritaires (Esch-Belval, Ehlerange, Lentille Terres Rouges, Rodange) ont été définis et retenus parmi la dizaine de sites analysés qui seront les premiers à être disponibles pour une reconversion.

La reconversion telle que proposée par le bureau d'études engagé par le GIE, de ces sites prioritaires prévoit leur réutilisation tant pour l'habitation, que pour les activités économiques, la culture et les loisirs, sans oublier les infrastructures. Le CES retient que seul cet ensemble d'activités multifonctionnelles permet d'inscrire le développement des friches dans une politique de développement durable de l'économie, tout en veillant à la mise en place dans le cadre d'un concept d'aménagement cohérent pour concilier notamment la coexistence d'activités économiques et de logements. Il en souligne l'importance pour la détermination du cadre de reconversion, actuellement en discussion entre les partenaires du GIE.

Par ailleurs, le CES se rallie au projet de la conservation du haut-fourneau A sur le site d'Esch-Belval. Il reconnaît la nécessité d'une adaptation des infrastructures routière et ferroviaire à la nouvelle donne géographique, comme le projet d'un raccordement du réseau routier vers la France et d'un contournement de Belvaux, ou l'intégration des voies ferrées entre les sites sidérurgiques dans une refonte du système des transports publics du Sud et de leur liaison avec la région du Centre.

Suite à la publication des résultats des études, les partenaires publics et privés impliqués étudient des véhicules de mise en oeuvre de propositions de reconversion. Une décision

sur la démarche future à suivre devrait pouvoir être prise dans les prochaines semaines. Il est entendu que les communes sont intégrées dans la phase de définition de projets et le resteront pour la mise en place d'un concept de réalisation qui devra être dans l'intérêt de l'ensemble des parties concernées.

4 LE COMMERCE ELECTRONIQUE - QUELLES OPPORTUNITES POUR LE LUXEMBOURG?

L'humanité est actuellement confrontée à une transition de la société industrielle vers la société de l'information ou société cognitive. Cette évolution structurelle est due à l'essor fulgurant de l'électronique et des technologies de communication. Tous les secteurs économiques en sont concernés et notamment les systèmes économiques de proximité. Ceci est surtout vrai pour le Grand Duché de Luxembourg qui constitue une entité géographique et économique de très petite taille et donc très sensible à un environnement globalisé et de plus en plus concurrencé.

Par commerce électronique au sens large l'on entend l'accomplissement de toute communication ou transaction par des infrastructures électroniques ouvertes ou fermées. Selon une définition plus restreinte, le commerce électronique représente la réalisation de toutes les étapes de l'acte commercial par voie électronique. C'est cette définition qui intéresse dans le présent avis dont le but est d'analyser les répercussions sur le commerce traditionnel en général et sur certaines activités de service particulièrement développées au Luxembourg.

A en croire les spécialistes en la matière, la compétitivité de l'économie européenne et partant luxembourgeoise, dépendra demain essentiellement de leur faculté de s'adapter à la société de l'information et de se positionner sur le marché virtuel émergent dont la caractéristique de base réside dans sa déconnexion géographique.

41 Un essor qui n'est qu'à ses débuts

Déjà aujourd'hui le chiffre d'affaires de l'économie de l'information et des technologies de la communication dépasse celui de l'industrie automobile. Les nouvelles technologies sont porteuses d'un énorme potentiel de développement aussi en termes d'emploi, elles décongestionneront les circuits de communication traditionnels en dématérialisant, en partie, le flux des informations et contribueront, de la sorte, à préserver l'équilibre écologique. Des produits et des services innovateurs sont commercialisés avec succès et de jeunes entreprises atteignent rapidement une renommée mondiale grâce à une utilisation habile des opportunités offertes par le réseau Internet, véritable bazar planétaire.

En 1997, un producteur d'ordinateurs américain a vendu pour plus de 1 million de dollars d'équipement via l'Internet, tandis qu'une librairie virtuelle, sur ce même Internet, a vu flamber son chiffre d'affaires grâce aux commandes affluant des quatre coins du monde. Les spécialistes estiment que le volume mondial des transactions électroniques décuplera endéans les trois ans pour dépasser les 500 milliards de LUF en l'an 2000.

Si ce chiffre peut paraître encore bien modeste, puisque même inférieur au PIB du Luxembourg, ceci s'explique par le fait que le commerce électronique est, pour l'instant, freiné dans son évolution à deux niveaux différents:

- l'équipement nécessaire, un ordinateur en l'occurrence, est trop coûteux et trop compliqué à manipuler pour la majorité des consommateurs;
- l'absence de règles standardisées se traduit par une insécurité juridique et une certaine méfiance quant à la confidentialité de la communication électronique.

Dans une première phase, le commerce électronique sera plus ou moins limité aux relations d'affaires professionnelles vu le faible degré d'équipement des foyers en ordinateurs. En effet, selon Eurobaromètre, à peine 1/3 des ménages européens disposent d'un ordinateur et seulement 8% d'un accès au réseau Internet. (A noter, dans ce contexte, que le Luxembourg se positionne dans le peloton de tête, mené par les pays nordiques, avec une pénétration de respectivement 39% et 11%). Il est à prévoir que le déblocage ne se fera qu'au moment où la communication électronique deviendra accessible au grand public, ce qui pourrait se réaliser grâce au dialogue interactif rendu possible par la numérisation de la télévision (WebTV) ou encore suite à la percée du network computer, terminal léger opérant à travers des logiciels chargés à distance.

D'autre part, l'absence d'une législation complète et cohérente réglant le commerce électronique constitue un grave handicap. La reconnaissance de la signature électronique, la validation des contrats électroniques, le droit de la preuve électronique et la certification des actes électroniques sont autant de questions à résoudre avant que le nouveau canal de communication n'offre la sécurité juridique nécessaire à une utilisation généralisée. Vu la dimension mondiale du réseau de communication, l'encadrement législatif ne pourra se faire évidemment que dans un contexte international et global.

Encore faudra-t-il que la sécurité juridique englobe la protection des données transmises afin que l'utilisation du nouveau moyen de communication garantisse le même degré de confidentialité à l'individu que les dispositions régissant les voies de communication traditionnelles (secret postal, protection de la vie privée etc.).

42 Un défi pour le commerce traditionnel

Face aux perspectives qu'ouvre le commerce électronique, les entreprises européennes et luxembourgeoises doivent réfléchir à des stratégies qui leur permettront de survivre dans la concurrence directe avec les économies d'Asie et d'Amérique du Nord. L'Union européenne vient d'ailleurs de confirmer l'importance du commerce électronique dans le contexte de la société de l'information en lançant une initiative qui vise à renforcer l'efficacité du commerce traditionnel et à renouveler ses méthodes surtout au niveau des marchés mondiaux grâce aux technologies de l'information.

Le Livre vert de la Commission européenne sur le commerce résume d'ailleurs parfaitement l'enjeu du commerce électronique en termes de potentiel

"d'activités commerciales nouvelles qui vont de la publicité sur Internet à la réalisation d'opérations commerciales par voie électronique. Les entreprises devront réexaminer leur stratégie et leur organisation, activité qui aura des répercussions en ce qui concerne la formation des chefs d'entreprise et des salariés, dans la perspective de préparer ceux-ci et de les motiver en vue des mutations permanentes qui s'imposeront. La chaîne toute entière de la distribution, du producteur au consommateur, devra se réorganiser et adapter ses structures et stratégies en conséquence".

Si le commerce européen ne s'adapte pas, il risque d'être évincé par les entreprises étrangères qui envahiront les marchés et créeront les emplois chez eux. Afin d'éviter les retards, il devient de plus en plus urgent de sensibiliser les acteurs concernés moyennant des actions de formation et d'information systématiques.

Au vu de ces considérations, le CES est d'avis que le Gouvernement et les organisations professionnelles concernées doivent se concerter rapidement afin de définir un plan d'action systématique destiné à accompagner concrètement et efficacement les entreprises du commerce luxembourgeois lors de leur entrée dans la société de l'information et du commerce électronique.

43 Le consommateur face au cybercommerce

Dans la perspective du consommateur bon nombre de questions se rattachant au commerce électronique restent sans réponse à l'heure actuelle. Comme l'OCDE l'a récemment formulé dans un papier de synthèse, « des solutions tant techniques que juridiques doivent être trouvées pour rétablir dans le monde électronique la sécurité physique du monde du papier ». Dans ce contexte, un rôle éminent revient à la cryptographie destinée à protéger la confidentialité et l'intégrité des données, condition sine qua non pour la sécurité et la fiabilité des transactions.

Le caractère international du commerce électronique a pour conséquence que la législation mise en place dans un pays dont le but spécifique est de protéger les intérêts du consommateur dans les transactions commerciales peut ne pas être applicable sur le territoire du vendeur. Le commerce électronique devra donc engendrer la création de moyens de protection et de recours d'un nouveau type, d'où la nécessité absolue d'une coopération internationale entre pouvoirs publics, commerce et consommateurs.

Le consommateur se demande à juste titre comment il sera en mesure de faire valoir ses droits en téléchargeant par exemple un produit informatique qui s'avère ne pas répondre aux qualités promises, alors qu'il ne lui sera plus possible de renvoyer ce produit et de se faire rembourser. Les moyens de défense et de recours efficaces du consommateur qui existent à l'heure actuelle dans le cadre des transactions commerciales classiques, risquent de devenir inopérants dans le contexte d'une transaction électronique, dû à la distance qui sépare vendeur et acheteur et à l'incohérence des textes de droit, du moins en dehors des pays de l'Union Européenne.

A ce niveau, nos voisins français notamment ont situé la nature juridique du commerce électronique dans le contexte du contrat à distance. En France, tout comme au Grand Duché de Luxembourg, de même que dans les autres pays de l'Union Européenne, la législation prévoit un délai de rétractation après passation d'une commande à distance, respectivement après réception de la marchandise commandée à distance, un tel droit

conférant au consommateur la possibilité de récupérer son argent, respectivement de retourner la marchandise.

Le CES est convaincu que certains problèmes liés à ce nouveau marché mondial ne trouveront pas de réponse satisfaisante pour le consommateur. Il reste à espérer qu'à terme, la concurrence soit assez intense pour que les vendeurs malhonnêtes soient éjectés du système sous l'effet d'un phénomène d'autonettoyage, dû à une présence majoritaire de vendeurs honnêtes.

De même que pour la protection juridique du consommateur par rapport à la transaction commerciale électronique proprement dite, il s'agit de prendre les mesures appropriées en vue du respect de la confidentialité des données personnelles des consommateurs, qui eux devront être en mesure de refuser ou d'accepter en toute connaissance l'éventuelle collecte de données les concernant, par exemple en vue de la création de profils de consommateurs, auxquels le vendeur sera fortement intéressé.

Deux facteurs majeurs vont, selon leur développement, contribuer à un bon essor du commerce électronique: la souplesse des moyens de paiement et la sécurité des transactions. D'un côté, il ne faut pas que la multitude de systèmes empêche toute cohérence dans les opérations: le consommateur ne doit pas faire face à des problèmes de gestion trop importants de ses comptes virtuels ou, pire encore, de gestion des informations confidentielles dont il aurait la responsabilité (code d'accès, code client, etc.). D'autre part, il est évident que plus le consommateur se sentira protégé contre d'éventuels abus, moins il sera réticent envers les nouvelles possibilités qui lui sont offertes par le commerce électronique.

44 Les chances de positionnement

Tout défi comportant des chances d'évolution positive, il y a lieu de sonder le potentiel de développement de l'activité nouvelle qu'est le commerce électronique et d'identifier les préalables à remplir afin de créer un cadre permettant son éclosion.

La caractéristique essentielle du commerce électronique étant son détachement géographique, force est de constater qu'il n'y a guère de site qui, pour une raison ou une autre, soit particulièrement prédestiné à accueillir la nouvelle activité. L'implantation dépendra donc essentiellement de l'environnement spécifique offert aux opérateurs du commerce électronique, ceci à un moment où un peu partout cet environnement favorable fait encore défaut ou n'est que fragmentaire.

L'implantation d'activités de commerce électronique sera déterminée, dans une large mesure, par deux facteurs:

- un cadre juridique aussi complet et précis que possible,
- un environnement libéral offrant un maximum d'accessibilité aux utilisateurs.

Le Luxembourg, plus que n'importe quel autre pays, est en mesure de répondre largement et rapidement à ces exigences. Ayant prouvé, à de nombreuses reprises, sa grande capacité d'adaptation au développement à l'échelle internationale, justement en maniant avec doigté les instruments d'encadrement mentionnés, le Grand-Duché semble particulièrement bien placé pour relever le défi des temps modernes en s'attaquant au commerce électronique. Ce constat s'applique aussi bien à l'ensemble des activités économiques qu'à certains secteurs de pointe comme celui de la communication par satellite et celui des services bancaires.

45 Les opportunités spécifiques pour la place financière

Pour les banques, l'intérêt à participer au commerce électronique est particulièrement grand puisqu'elles pourront intervenir à double titre. En effet, les acteurs de la place financière réfléchissent non seulement à se lancer dans l'electronic banking, mais encore à transposer leur rôle d'intermédiaire entre fournisseur et consommateur dans l'environnement nouveau du commerce électronique.

Dès à présent largement informatisés, les instituts financiers sont sur le point d'introduire la banque à distance, dans la mesure où le client privé - à l'image du client professionnel - est disposé à faire usage de ce nouvel instrument.

Comme les guichets automatiques, le **home banking** pourrait s'imposer à brève échéance, pourvu que l'équipement technique soit adapté aux besoins du grand public. Or, une telle facilité d'accès pourrait constituer aussi un attrait additionnel pour la clientèle internationale de la place financière, sous réserve toutefois que le client obtienne toutes les assurances quant à la sécurité et à la confidentialité des relations électroniques avec sa banque.

Un deuxième aspect concerne le rôle que joue la banque en tant qu'intermédiaire entre le fournisseur et le client. Au fur et à mesure que les relations commerciales se feront à travers le canal électronique, les paiements devront emprunter forcément le même chemin. Si les banques veulent continuer à jouer leur rôle traditionnel dans le déroulement des paiements aussi sous le signe du commerce électronique, elles ont intérêt à se positionner comme charnière entre le producteur et le consommateur, ce qui leur sera d'autant plus facile qu'elles remplissent mieux que quiconque les conditions de crédibilité, de fiabilité et de confiance requises par une pareille mission.

Pour le centre financier luxembourgeois ceci veut dire qu'il pourrait pleinement jouer sa carte de place financière internationale éprouvée afin de se positionner comme plaque tournante du commerce électronique. Il n'est pas exclu que les maisons-mères étrangères des banques de la place confient à ces dernières la double mission d'assurer, même au niveau du groupe, la gestion aussi bien des relations électroniques directes avec les clients que la gestion des transactions électroniques entre fournisseurs et consommateurs.

46 Une loi-cadre pour le commerce électronique

La condition nécessaire et essentielle à une concentration des activités bancaires par voie électronique sur un site donné est la création d'un cadre légal adapté aux besoins des utilisateurs. Cet encadrement pourrait prendre la forme d'une loi-cadre qui, entre autres,

— adapte la législation existante aux exigences de l'électronique;

— règle les aspects spécifiques (signature électronique, encryptage etc.).

L'élaboration d'une telle loi-cadre présuppose un inventaire de toutes les dispositions réglant les activités commerciales ainsi que les moyens de communication. Il s'agit en effet d'étendre le cadre législatif et réglementaire aux transactions électroniques afin d'appliquer à celles-ci les mêmes règles qu'au commerce traditionnel, notamment en matière de protection du consommateur.

Une importance primordiale revient à la reconnaissance par le législateur de la **signature électronique** ainsi qu'à la validation et à la certification de celle-ci. Le secteur bancaire est d'avis que les instituts de crédit, sur la base de leur expérience et de leur structure spécifique, sont les mieux placés pour agir comme organisme certificateur lorsqu'il s'agit d'authentifier à distance le client et son engagement par voie électronique.

Compte tenu du fait que ce rôle se trouve doublé du secret professionnel auquel le banquier est tenu de toute façon et sous réserve que le secret bancaire soit garanti grâce à un encryptage efficace des données transmises, il devient évident que seul le secteur bancaire est en mesure d'assurer les transactions financières dans le cadre du commerce électronique à la satisfaction de toutes les parties concernées.

Comme pour chaque activité économique, **la taxation** jouera un rôle non négligeable dans le développement du commerce électronique sur les différents sites. La preuve en est fournie par les discussions animées qui ont lieu au sein de l'OCDE en vue de la conférence ministérielle d'OTTAWA.

Le CES est d'avis que la fiscalité ne devrait pas freiner le développement du commerce électronique par des taxes additionnelles aux taxes existantes. Aux Etats-Unis, la défiscalisation partielle des transactions électroniques et notamment des produits dématérialisés est monnaie courante. Aussi faudrait-il veiller à ne pas gêner le développement du commerce électronique par une quelconque taxation des flux informatiques (« bit-tax »).

D'autre part, il y a lieu d'encourager par des moyens appropriés la mise en place d'infrastructures pour le nouveau moyen de communication et de commercialisation en vue de l'implantation de sites de commerce électronique à Luxembourg.

X X X

Le CES est d'avis qu'il incombe aux autorités politiques de favoriser et d'accélérer le développement du commerce électronique en faisant accompagner la mise en place d'un

cadre légal adéquat par des initiatives sur le plan de la promotion et de la divulgation du nouvel instrument. Cette promotion pourrait se faire utilement à travers des projets-pilotes, à encourager par les autorités publiques.

III

L'ÉVOLUTION SOCIALE

1 LA VALORISATION DU POTENTIEL DES JEUNES

11 La formation des jeunes

Depuis le début de la décennie, l'école s'est vu projeter sur le devant de la scène politique et les critiques à son égard se sont multipliées au fur et à mesure que le chômage a augmenté parallèlement à une création nette importante d'emplois. Même si celles-ci sont souvent formulées à l'emporte-pièce et tendent un peu vite à faire endosser la responsabilité du chômage à la seule école, force est de reconnaître que cette dernière peine à trouver ses marques dans une société en proie à une évolution ultra-rapide des technologies, des valeurs et des structures et à une complexification croissante qui touche tous ses secteurs. A ces caractéristiques plus générales s'ajoutent quelques spécificités nationales qui compliquent encore un peu plus la recherche de solutions rapides, économiquement pertinentes et socialement équitables.

Ainsi, le CES peut dégager les défis majeurs suivants auxquels l'école doit répondre:

- l'évolution technique et organisationnelle des entreprises;
- l'évolution des structures familiales et des rôles sociaux H/F;
- l'évolution démographique;
- l'évolution sociétale.

111 Les réponses imposées par l'évolution technico-organisationnelle des entreprises

— La rapidité du progrès technologique impose un nouveau partenariat entre l'école et l'entreprise basé sur un partage de la mission formatrice: l'école se limitera à conférer une formation de base générale, large et solide qui rende le bénéficiaire de celle-ci apte à y asseoir la formation pointue, spécialisée nécessitée par l'entreprise et enseignée par ou sous la responsabilité de cette dernière. Cette base permettra également l'accès à la formation continue et confèrera l'aptitude à une mobilité intellectuelle plus grande.

Le recentrage sur l'essentiel exige un élagage des programmes, qui sont surchargés, et une modernisation des parties obsolètes.

— A côté de la transmission du savoir - qui devient rapidement obsolète - l'enseignement du savoir-faire, du savoir-être et du savoir-devenir devient primordial. En

d'autres termes, l'école et l'entreprise doivent faire acquérir aux jeunes non seulement un savoir professionnel au sens strict (Fachwissen), mais surtout des qualifications clés ou compétences transversales transférables, dont les compétences méthodologiques et les compétences sociales.

— Le savoir atomiste, dû au cloisonnement des matières, doit céder la place à un savoir plus holistique inter-disciplinaire.

L'exposé frontal, conduisant souvent à un véritable matraquage des élèves et un bourrage des crânes peu efficaces, devra être réduit au strict minimum en faveur d'un enseignement interactif et de travail en groupe qui débouche sur de véritables compétences d'action. On retrouve ici la vieille problématique de la préférence à donner à la tête bien faite sur la tête bien pleine.

— Dans ce type d'enseignement, l'enseignant ne sera plus le maître qui déverse son savoir sur la classe. Il sera davantage un animateur d'équipes d'élèves qui travaillent sur des projets et des processus. Le pédagogique centré sur l'apprenant devra (re)gagner du terrain sur le scientifique et l'acquisition d'une méthode l'emporter sur l'acquisition du savoir. L'enseignant s'en trouvera valorisé et son rôle deviendra plus gratifiant.

— L'économie future n'ayant plus guère besoin de main-d'oeuvre non qualifiée (+ 10% de la population active) et de beaucoup plus de main-d'oeuvre hautement qualifiée (> Bac: + 20%), l'école devra drastiquement diminuer les échecs et augmenter son taux de qualification formelle, sans en diminuer pour autant le niveau à atteindre.

A cet effet, l'école devra valoriser au mieux le potentiel de chaque élève par un enseignement plus flexible, plus personnalisé. La différenciation interne et, au-delà, la différenciation externe, notamment au moyen d'un enseignement modulaire, apparaissent comme les outils les plus pertinents, tout en évitant une homogénéisation cognitive et sociale durable des groupes d'élèves qui serait dommageable pour la cohésion sociale et qui aboutirait à une stigmatisation voire à une ghettoisation des plus démunis. Cette approche devient indispensable dans l'enseignement primaire pour réaliser au mieux l'égalité des chances des élèves et augmenter l'efficacité de l'école, qui devrait, par ailleurs, mieux valoriser les aptitudes techniques et manuelles des élèves.

Enfin, le CES est d'avis que l'enseignement préparatoire demande une sollicitude toute particulière de la part des responsables politiques.

— Le système actuel de contrôle des connaissances basé sur une approche quantitative voire arithmétique et négative est trop élitiste et discriminatoire par rapport à celui pratiquée par les pays environnants. Il devra être orienté davantage vers une évaluation formative, qualitative et positive qui s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans une approche de validation de compétences.

L'adaptation des contenus, des méthodes d'enseignement et de l'évaluation des performances devrait d'ailleurs contribuer à reconcilier les élèves avec l'école, les

remotiver à apprendre et leur redonner le goût de l'effort et du travail personnel qui font trop souvent défaut et à renouer ainsi avec le succès scolaire.

— La formation duale ou en alternance, tel l'apprentissage, apparaît comme étant un instrument très efficace d'insertion des jeunes dans les entreprises et ce surtout en période de chômage important. Il y a donc lieu d'améliorer son attrait par la qualité de la formation dispensée et d'étendre son champ d'application. La loi de 1945 sur l'apprentissage est à moderniser et à adapter en conséquence dans les meilleurs délais.

— Le passage de l'école à la vie active devient de plus en plus difficile voire impossible pour un nombre croissant de jeunes. Aussi le CES préconise-t-il de prévoir un interface ou un sas entre la fin des études et l'entrée définitive dans la vie professionnelle à mettre en place conjointement par l'école et le monde professionnel.

— Vu que le progrès technologique et les mutations qu'il induit est, pour la première fois dans l'histoire, plus rapide que le renouvellement des générations, et, partant, du savoir, la formation professionnelle continue devient un vecteur essentiel de l'employabilité future de la main-d'oeuvre, de la compétitivité des entreprises et de la maîtrise du chômage. Aussi le CES demande-t-il au Gouvernement de hâter l'évacuation du projet de loi sur la formation professionnelle continue et d'aborder dans les meilleurs délais le problème de l'accès individuel à la formation professionnelle continue.

112 Les réponses imposées par l'évolution des structures familiales et des rôles H/F

— L'augmentation constante du taux d'activité féminine dans la population active - d'ailleurs politiquement souhaitée - la non-interruption de l'activité professionnelle des femmes accouchées et l'accroissement du nombre des familles monoparentales imposent de repenser le rôle et l'organisation de l'école.

Aux évolutions précitées s'ajoute une forte immigration dans le passé récent et probablement une immigration aussi forte dans les années à venir.

Il importe peu que l'encadrement parental soit défaillant pour raison professionnelle ou pour raison linguistique, culturelle ou autres, le résultat est que l'enfant ne dispose plus de l'aide à domicile que le système éducatif luxembourgeois postule au moins implicitement. Il importe partant que pour des raisons d'efficacité autant que pour des raisons d'équité, l'école prenne le relais de la famille, là où c'est nécessaire, notamment à travers la mise en oeuvre de la journée scolaire continue.

— En dépit de progrès incontestables en matière d'égalité des sexes, les clichés et les préjugés discriminent encore trop souvent les femmes dans leur vie professionnelle autant que sociale. Comme l'école joue un rôle important dans la socialisation des jeunes, elle devra veiller à ne pas favoriser cette discrimination, notamment à travers les conseils qu'elle peut être amenée à prodiguer en matière de choix scolaires et professionnels et les contenus sexistes, fussent-ils implicites, des programmes et des supports didactiques. Dans ce domaine aussi, le politiquement correct est de rigueur.

Au contraire, vu la saturation structurelle de nombreuses professions dites féminines, voire même le risque de leur disparition à plus ou moins court terme, il incombe à l'école, ensemble avec les orientations scolaire et professionnelle, d'inciter les jeunes filles à s'orienter vers les professions dites masculines où des postes d'apprentissage ou des emplois vacants sont disponibles, et ce à tous les niveaux. Il va de soi que les milieux concernés doivent se défaire de leurs préjugés en la matière.

— L'introduction indispensable de la journée scolaire continue appelle des concepts architecturaux innovants. L'école est à concevoir autant comme lieu de vie et de rencontres que comme espace d'apprentissage. Les bâtiments doivent être accueillants et permettre à l'école de remplir correctement ses nouvelles fonctions. Les bâtiments existants sont à adapter rapidement et à munir des équipements nécessaires.

— La tâche de l'enseignant devra être élargie et d'autres professions feront leur entrée à l'école qui, elle, devra également accueillir les enfants pendant les vacances scolaires. Une collaboration avec les associations sportives et culturelles locales ou régionales serait bénéfique pour le maintien voire la reconstitution du tissu social.

113 L'évolution démographique

— Si le CES se félicite de l'évacuation d'un programme ambitieux d'investissements scolaires, il se doit néanmoins de critiquer le retard qu'il a pris.

En effet, cela fait des années que nombre d'établissements sont surpeuplés, que les classes nomades ont fait leur apparition et que des conteneurs abritent des centaines d'élèves.

Après avoir pris connaissance des hypothèses qui sous-tendent l'établissement des besoins en infrastructures dans l'enseignement post-primaire, le CES se doit de constater que les projets actuellement arrêtés sont loin de suffire pour absorber la croissance projetée des effectifs scolaires. En outre, le CES se demande si les projets ont tenu compte des nouvelles méthodes pédagogiques interactives qui nécessitent sensiblement plus d'espace pour un nombre donné d'élèves.

Finalement, le CES fait remarquer que le MENFP a retenu une immigration faible.

— Le CES regrette le manque important actuel d'enseignants brevetés et se demande comment le Gouvernement compte résoudre ce problème eu égard

- à la démographie des enseignants
- à l'accroissement projeté des élèves
- au changement impératif des méthodes pédagogiques (= moins d'élèves par enseignant)
- à la nécessaire formation continue des enseignants en place
- à la journée scolaire continue

- à la tendance à l'allongement des études
- à la féminisation croissante de la fonction enseignante.

En tout état de cause, le CES insiste pour que les élèves soient pris en charge par des enseignants brevetés.

Quant à la formation continue, elle ne souffre plus aucun retard. Vu en outre le manque de personnel enseignant, elle devrait avoir lieu exclusivement pendant les vacances pour ne pas aggraver cette situation de pénurie d'enseignants durant des années.

Dans cet ordre d'idées, le CES accueille favorablement l'idée de l'introduction de congés sabbatiques - le cas échéant en compensation des heures supplémentaires prestées - servant à des fins de formation professionnelle continue, notamment moyennant des stages dans les entreprises.

— Il résulte des développements qui précèdent que la formation des enseignants doit, elle aussi, évoluer. L'enseignant devra acquérir des qualifications clés, davantage d'aptitude à la réflexion, à la liberté et à la responsabilité pédagogique; il devra faire montre de plus de professionnalisme et s'impliquer davantage dans la recherche pédagogique.

— Un des problèmes majeurs - sinon LE problème - de la démographie scolaire est la quote-part importante des enfants immigrés en général et des primo-arrivants en particulier. Rien que pour la tranche d'âge des 12 à 20 ans le nombre de ces derniers oscillait entre 1050 et 1330 durant les dix dernières années. Pour le CES, l'école doit faire tous les efforts possibles pour valoriser le potentiel de ces élèves et pour les amener à une qualification formelle.

114 L'évolution sociétale

L'école ne doit évidemment pas seulement former le producteur ou le travailleur, mais aussi le citoyen et l'humain.

— La fonction intégrative de l'école devient d'autant plus importante, quoique plus difficile, que la société se libéralise et que les milieux primaires, dont en premier lieu la famille, sont en proie à un sérieux grippage de leur fonction de socialisation et d'acculturation. Il s'y ajoute une tendance dangereuse au cocooning sous-tendue par un individualisme voire un solipsisme qui risque de miner la solidarité et la cohésion sociales.

Aussi l'école doit-elle éduquer le jeune autant que le former et le préparer à son futur rôle de citoyen compétent, responsable, actif et critique pour qu'il puisse devenir un sujet agissant d'une société démocratique, solidaire, tolérante et dynamique.

La compétence morale en tant que capacité de juger l'action collective autant que la sienne propre par rapport à la première constitue l'intrinsèquement humain. Elle devient

d'autant plus importante que les systèmes de valeurs traditionnels explosent et que les progrès scientifiques soulèvent de nouvelles questions d'éthique.

A ce propos, le CES rappelle également le troisième volet de son avis sur la formation professionnelle continue, qu'il aimerait voir mettre en oeuvre dans les meilleurs délais.

— La maîtrise des Nouvelles Technologies de l'Information et de Communication (NTIC) pour les générations montantes est impérieuse, non seulement d'un point de vue strictement économique, mais aussi d'un point de vue sociétal plus large, dans la mesure où leur emploi se généralisera rapidement et qu'elles tendront à pousser ceux qui ne les maîtriseront pas vers l'isolation et vers l'exclusion sociales sous forme d'un nouvel illettrisme fonctionnel.

Aussi le CES estime-t-il que le Gouvernement devrait évacuer au plus vite un plan d'équipement des écoles supérieures, secondaires et primaires en matériel et logiciels multimédias didactiques.

Le CES attire l'attention sur des études qui ont (dé)montré l'emploi très bénéfique des NTIC auprès d'enfants en grandes difficultés scolaires.

— L'école est de plus en plus concurrencée dans sa fonction formatrice par les « éducateurs sauvages » que sont les NTIC, ce qui affecte d'autant plus son statut et son prestige que la qualité et la pertinence de son enseignement sont souvent mises en cause et que les compétences sont en train de détrôner les qualifications formelles. Si l'école veut garder son importance, elle devra clarifier son rapport avec la formation continue en tant que futur système institutionnel et s'insérer dans le réseau que constitueront les divers acteurs formateurs et y opérer une sorte de division du travail avec l'objectif de contribuer, en relation avec une meilleure validation des compétences, à une plus grande égalité des chances.

— L'illettrisme est en augmentation dans tous les pays dits développés et il serait étonnant que le nôtre, avec l'immigration, la situation linguistique et les échecs scolaires qui le caractérisent, échappât à ce véritable fléau. Aussi le CES estime-t-il que son dépistage devrait être systématisé et une stratégie d'alphabétisation mise en oeuvre dans le cadre de la formation continue.

— L'aptitude à la communication et à la compréhension culturelle postulent d'autant plus de bonnes connaissances linguistiques, que la société luxembourgeoise est devenue multilingue et que la fonction des langues change. Ainsi, le français s'est muté, sous l'influence de l'immigration et des travailleurs frontaliers francophones, d'une langue de littérature et de culture et d'un instrument de stratification sociale en un outil de communication sociale et de travail professionnel par excellence.

On peut affirmer que le français est la première langue du pays, ou le sera sous peu, sous l'effet combiné de l'immigration et de l'afflux des travailleurs frontaliers francophones

qu'il faut postuler dans une économie qui restera probablement dynamique à moyen terme.

Tous les acteurs économiques et sociaux sont d'accord, d'autre part, pour admettre la nécessité impérieuse de renforcer sensiblement l'enseignement de l'anglais, première langue mondiale de communication et langue des affaires et de la science et de la recherche par excellence.

Finalement, il ne faut pas se cacher que l'avance linguistique, qui a avantagé jusqu'à présent les luxembourgeois par rapport aux ressortissants des autres Etats, est en perte de vitesse sous le double effet de l'immigration et des initiatives prises un peu partout en Europe, et notamment en Allemagne et en France, en matière d'enseignement des langues étrangères, sous l'impulsion de la Commission européenne, qui demande la maîtrise de trois langues communautaires aux futurs citoyens européens.

— Compte tenu des développements qui précèdent, deux approches se sont dégagées en ce qui concerne l'enseignement des langues et l'emploi des langues véhiculaires dans l'école luxembourgeoise.

- Une partie des membres penche en faveur d'un changement radical en prônant le français, et non plus l'allemand, comme langue véhiculaire dans l'enseignement primaire et l'anglais comme langue étrangère à partir de la deuxième année à la place du français. Dans l'enseignement secondaire, donc également dans l'enseignement secondaire technique, la langue véhiculaire resterait le français, la première langue étrangère étant l'anglais et la deuxième l'allemand ou toute autre langue communautaire. Parmi ces membres il y a une divergence sur la langue véhiculaire à employer dans l'enseignement préscolaire: les uns donnent la préférence au luxembourgeois tandis que les autres préconisent le français, tous étant d'accord pour plaider en faveur d'une scolarisation et d'un apprentissage précoce des langues concernées.

- Une autre partie des membres appuie plutôt l'approche politique actuelle qui préconise le status quo dans l'enseignement primaire et secondaire tout en insistant sur une scolarisation et un enseignement du luxembourgeois précoces, afin d'accroître les chances des enfants étrangers de maîtriser l'allemand au niveau du primaire au point qu'ils puissent poursuivre et surtout réussir leurs études dans le secondaire.

Au delà de ces divergences fondamentales, tous les membres du CES sont d'avis que les langues devront être enseignées plus systématiquement et davantage comme moyen de communication, surtout orale, la finalité et le niveau de connaissance des langues devant être précisés et différenciés en fonction des régimes, filières et voies de formation. Ici, il s'agit avant tout de distinguer entre l'enseignement secondaire - où il faudra maintenir un haut niveau de connaissances des langues - et l'enseignement secondaire technique où l'enseignement des langues devra être plus utilitaire et téléologique à la profession envisagée.

Afin de pouvoir mieux comparer les compétences, entre autres, linguistiques des élèves fréquentant l'école luxembourgeoise avec celle des élèves d'autres pays, le CES est d'avis que les premiers devraient régulièrement participer aux concours et tests internationaux.

Finalement, le CES est d'avis que cet épineux mais néanmoins important problème des compétences linguistiques et communicatives de notre population devrait inciter les responsables politiques à rechercher des synergies avec la grande région.

— L'éclatement des structures organisationnelles des entreprises et les mutations qui affectent la société dans son ensemble imposent à la fois une plus grande ouverture de l'école sur la société et une organisation et un fonctionnement plus démocratiques et plus éclatés.

L'école, trop recroquevillée sur elle-même et trop poussive, a besoin d'un nouvel élan, d'une nouvelle dynamique.

Aussi le CES pense-t-il qu'une réelle autonomie financière mais surtout pédagogique et administrative et un réel partenariat institutionnel aboutissant à une véritable cogestion et à une franche responsabilisation des partenaires de l'école, dont le monde économique et social, constituent une approche pertinente pour atteindre les objectifs précités. Pour le CES, il est clair que la « nouvelle école » - fonctionnement plus efficace, nouvelles approches pédagogiques, nouvelles fonctions, nouvelle organisation, équipements en NTIC - coûtera plus cher que l'école actuelle et que l'autonomie ne devra pas être abusée à des fins d'austérité financière.

— En conclusion, le CES est arrivé à la conviction que l'adaptation indispensable du système éducatif, telle qu'elle est esquissée ci-avant, constitue un des défis majeurs auxquels est confronté notre pays durant la prochaine législature, sachant que tout retard causera des coûts considérables tant en termes de pertes de compétitivité économique que de destructuration sociale.

12 Pour une politique conséquente des jeunes

Si le Luxembourg a approuvé - dans une relative indifférence - le 20 décembre 1993 la convention de l'ONU relative aux droits des enfants de 1989, il a fallu - malheureusement - d'une affaire de pédophilie avec assassinat subséquent d'enfants victimes chez nos voisins belges à retentissement mondial, pour que ce que les spécialistes appelaient le dernier tabou tombât enfin, à savoir la maltraitance d'enfants et en particulier la violence sexuelle, exercée à leur encontre, souvent incestueuse de surcroît.

Depuis lors, la société reconnaît de plus en plus l'enfant comme un véritable sujet de droits à part entière, même si la politique marque quelque peu le pas et peine à mettre en oeuvre les préceptes de la convention précitée.

Aussi le CES estime-t-il qu'une politique pertinente de l'enfant est d'abord une politique transversale qui touche la quasi-totalité des politiques sectorielles: la politique familiale,

la politique communale, la politique médicale, la politique scolaire, la politique sportive, la politique culturelle, la politique de l'emploi, la politique de logement et d'urbanisation, la politique des transports et la politique judiciaire et carcérale.

Sans vouloir contester le bien-fondé de la politique menée durant la dernière décennie en faveur des personnes âgées - et qui reste au moins insuffisante en ce qui concerne les infrastructures d'accueil - le CES demande que les politiques développent au moins le même stress durant la prochaine décennie pour le bien-être et la socialisation du premier âge que celui qu'ils ont développé et continuent à développer à l'égard du troisième et quatrième.

Le jour où la politique choiera autant les jeunes que les vieux, elle aura fait un progrès tangible, gagné en lucidité, en moralité, en pertinence et en efficience, parce qu'une politique conséquente en faveur des jeunes est un investissement des plus utiles, des plus impérieux dans l'avenir de notre pays.

Dans cet ordre d'idées, le CES s'interroge si l'intérêt des politiques aux problèmes des jeunes ne pourrait être utilement stimulé par l'abaissement de l'âge électoral aussi bien actif que passif, et si par là les jeunes ne seraient responsabilisés davantage. Une telle mesure rajeunirait également la démographie électorale.

Une formation politique, sociale et économique apparaît comme un corollaire de cet abaissement.

Aussi le CES conseille-t-il aux responsables politiques d'établir, en association avec les structures représentatives des jeunes, une programmation d'une politique transversale des jeunes à moyen terme en exécution explicite de la convention précitée.

De l'avis du CES, une priorité devrait revenir à la garantie de l'intégrité physique et psychique des jeunes enfants et des jeunes adolescents, car elle détermine très fortement toute leur vie ultérieure. Une atteinte à cette intégrité provoque en effet des traumatismes généralement indélébiles chez les victimes et, en fait, souvent des reproducteurs des sévices subis.

Finalement, le CES est également très préoccupé par la toxicomanie - y incluant aussi bien l'alcoolisme et le tabagisme que la pharmaco-dépendance - qui frappe les jeunes de plus en plus tôt et dont l'éradication devrait être une des tâches les plus urgentes de respectivement les forces de l'ordre et des autorités sanitaires et, au delà, de la société toute entière.

Pour le CES, il est clair que le recours aux stupéfiants et les comportements violents voire destructeurs - y compris le suicide comme acte d'une violence extrême auto-destructrice - sont des symptômes d'un mal-être et d'un mal-vivre que les jeunes en question ne savent exprimer ou maîtriser autrement.

Ce sont surtout les plus fragiles parmi les jeunes qui sont broyés par un monde des adultes qu'ils taxent de trop rationnel, intolérant, calculateur, froid, voire brutal, égoïste, hypocrite, ennuyeux, superficiel, consumériste et matérialiste et qu'ils n'arrivent pas ou qu'ils ne veulent pas intégrer.

La fonctionnalisation croissante des rapports humains concomitante à la crise des milieux primaires et à l'émergence du " global village " à travers la toute puissance des médias audiovisuels qui diffusent essentiellement des nouvelles négatives, ne peuvent qu'ajouter à la fragilisation, à la démission, voire à l'auto-destruction d'une frange importante des jeunes.

Le CES regrette que tous ces problèmes soient largement, soit occultés, soit ignorés par la grande majorité de la population et les responsables politiques.

Or, le CES est d'avis que la gravité des problèmes évoqués dans ce chapitre exige des analyses plus approfondies et plus affinées devant fournir le point de départ de la politique plus conséquente des jeunes demandée ci-dessus.

Le CES compte contribuer au débat à engager dans ses avis ultérieurs.

Afin de sensibiliser d'ores et déjà davantage au problème de la toxicomanie - qui gangrène une partie de notre jeunesse - le CES donne ci-après un aperçu détaillé sur ce fléau au Luxembourg.

13 Les jeunes et la drogue

131 Le contexte général

Qui s'occupe de la jeunesse et se fait des idées sur la valorisation du potentiel des jeunes, doit également se soucier des défis auxquels les jeunes doivent faire face. Le mot « drogue » mérite une attention au moins aussi grande que le chômage, l'exclusion ou encore la criminalité et le sida.

Le CES en consacrant un chapitre au phénomène de la « drogue » dans le cadre de son avis annuel voudrait sensibiliser les partenaires sociaux et les milieux politiques à avoir une vue toute particulière pour ce problème qui en fin de compte préoccupe beaucoup de personnes, les jeunes, les parents, les enseignants, les travailleurs sociaux, les médecins, les forces de l'ordre, les magistrats et les politiciens. Il s'agit d'un problème multidimensionnel qui se pose à tous les niveaux de notre société. Le trafic de drogues illicites est loin d'être limité à certaines régions de notre globe, il s'est tout simplement étendu à l'échelle mondiale et est étroitement imbriqué avec celui des armes et, plus généralement, avec le monde de l'économie et de la finance. Le problème est à la fois économique et sociologique.

Même si l'ampleur exacte du phénomène est très difficile à cerner, des quantités importantes de drogues illégales circulent dans l'Union Européenne. Pour la seule année 1995, plus de 6 tonnes d'héroïne ont été saisies dans l'Union. Tous les Etats membres sont touchés.

La drogue affecte particulièrement les jeunes. Ainsi, les jeunes de 15 à 24 ans représentent la catégorie la plus exposée. Des enquêtes menées au sein de l'Union Européenne montrent que pour la seule catégorie des lycéens de 15 à 16 ans, plus de 4% d'entre eux ont déjà consommé au moins une drogue illégale et la proportion atteint pour certains pays de l'Union même 20 % à 30%. L'Union Européenne est bien consciente du problème et a mis en place toute une panoplie de mesures pour lutter contre le fléau de la drogue.

Ainsi, le Traité de Maastricht introduit des compétences spécifiques de l'Union Européenne en matière de drogue allant d'une coordination des politiques nationales jusqu'à une coopération très étroite avec les organisations internationales ayant développé une stratégie globale de lutte contre la drogue.

En 1993 fut créé l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) à Lisbonne qui a pour mission de fournir une information objective, fiable et comparable à l'échelon européen dans les domaines des drogues, de la toxicomanie et de leurs effets.

Cependant, toutes ces actions, aussi bénéfiques qu'elles soient, n'ont pas permis jusqu'à aujourd'hui à nous défaire de ce fléau. Bien au contraire, le marché de la drogue connaît un dynamisme sans pareil et la situation ne cesse de se dégrader. Non seulement les productions des principales drogues augmentent d'année en année, mais également les cultures apparaissent dans des régions ou des pays non-traditionnels. Parallèlement, l'explosion du marché des drogues de synthèse s'ajoute à la consommation de produits tels que la cocaïne ou l'héroïne et n'a guère une tendance à remplacer cette consommation des drogues traditionnelles, bien au contraire, de nouveaux secteurs de la population s'ouvrent. L'augmentation et la diversification des productions et des marchés impliquent aussi celles des organisations criminelles liées à la drogue.

Le processus de privatisation et d'ouverture des économies dans le cadre de la mondialisation est une des causes de l'explosion des productions des drogues. Et ce phénomène s'est encore accéléré avec l'effondrement de l'Union soviétique et du bloc de l'Est.

Le trafic des drogues se distingue des autres activités criminelles par l'énormité des profits qu'il génère. Du cultivateur ou consommateur, les prix sont multipliés par près de 700 dans un cas et près de 2000 dans l'autre. (Les 250 kilos de feuilles de coca achetées 75 dollars au paysan bolivien permettent de fabriquer un kilo de cocaïne, qui aura en Colombie une valeur de 2250 dollars, soit un premier multiplicateur de 30. De Colombie au prix de gros à l'entrée en Europe, le multiplicateur est de 15. Enfin, si le consommateur parisien paye sa ligne de cocaïne 140 dollars le gramme, cela signifie que le prix du produit aura été multiplié 1866 fois depuis la récolte des feuilles de coca - Source OGD, Observatoire géopolitique des drogues).

Il semble impossible d'évaluer le chiffre d'affaires mondial du trafic de stupéfiants. A la fin des années 80, le secrétaire général des Nations Unies diffusait pour la première fois le chiffre de 500 milliards de dollars pour les ventes illégales de drogues dans le monde.

Dans la littérature spécialisée, l'on cite souvent la comparaison, selon laquelle aux Etats-Unis, les ventes de drogues illicites seraient plus élevées que celles du pétrole.

Derrière tout le trafic national et international de la drogue se cachent très souvent des enjeux majeurs d'ordre politique et économique. Ces enjeux touchent d'une façon générale les défaillances des économies officielles, l'incapacité croissante à développer l'emploi, les moyens d'intégration et la satisfaction des besoins essentiels des populations.

132 La situation du Luxembourg

Les informations venant de l'OEDT renseignent clairement que les statistiques ne renferment que les personnes qui ont enfreint d'une façon ou d'une autre la législation luxembourgeoise en la matière. Les forces de l'ordre parlent de 1500 à 2000 personnes qui consomment régulièrement de l'héroïne. Le nombre des consommateurs de cannabis est évalué à 7000 à 8000 personnes. Un chiffre sur les consommateurs de cocaïne est pratiquement impossible à avancer et la drogue synthétique est bien présente au Luxembourg, mais son phénomène est encore peu connu.

La photographie du Luxembourg sur les stupéfiants pour la seule année 1996 nous montre le tableau suivant :

procès-verbaux	864
prévenus	1368
arrestations	149
saisies	702

Source: IPA - Section Luxembourg

Age des prévenus	.
0 - 14	3
15 - 19	270 (dont 102 mineurs)
20 - 24	447
25 - 29	304
30 - 34	191
35 - 39	80
40 et plus	42

Source: IPA - Section Luxembourg

Premiers auteurs : 508 dont 80 mineurs

Sexe des prévenus : hommes 1138

femmes 173

inconnu 57

Profession des prévenus	.
ouvrier	323
étudiant	187
fonctionnaire/employé	59
indépendant	29
sans profession	679
inconnue	72
rentier	7

Source : IPA - Section Luxembourg

En 1994, 29 personnes sont mortes d'une overdose, en 1995, ce chiffre se situait à 20 morts et, en 1996, il y a eu 16 morts.

L'âge moyen pour un premier contact avec la drogue est de 16 ans. A l'âge de 20 ans, le jeune se fait sa première injection.

Entre le premier contact avec la drogue et la toxicomanie se trouve, en moyenne, un laps de temps de 3 années et 11 mois.

2 L'EVOLUTION DE L'EMPLOI ET LE DEVELOPPEMENT DU TRAVAIL

21 La situation actuelle du marché de l'emploi au Luxembourg

211 L'évolution de l'emploi salarié

Bien que marqué par des crises conjoncturelles et structurelles, l'emploi au Luxembourg est caractérisé depuis de longues années par une croissance quasiment ininterrompue. Grâce à des taux de croissance annuels supérieurs à la moyenne européenne, l'emploi s'est développé sur une trajectoire ascendante.

Taux de progression récents de l'emploi salarié intérieur (source: fichiers de la Sécurité Sociale):

(octobre 19n à octobre 19n + 1)

de 1990 à 1991: + 3,5 % (+ 6.173 emplois)

de 1991 à 1992: + 2,8 % (+ 5.070 emplois)

de 1992 à 1993: + 1,8 % (+ 3.360 emplois)

de 1993 à 1994: + 2,5 % (+ 4.704 emplois)

de 1994 à 1995: + 2,8 % (+ 5.386 emplois)

de 1995 à 1996: + 3,1 % (+ 6.152 emplois)

de 1996 à 1997: + 3,9 % (+ 7.974 emplois)

Ainsi, la croissance au niveau des emplois dépasse largement l'accroissement annuel de la population active résidente au Luxembourg, qui est passée de 163.900 en 1990 à 176.800 en 1997. L'emploi salarié intérieur a progressé durant cette même période de 170.400 à 210.000. Ces chiffres sont à mettre en rapport avec la population totale de près de 415.000 habitants.

Population active

.	Emploi salarié intérieur	Indépendants	Emploi total intérieur
déc. 95	198.398	16.329	214.727
déc. 96	204.930	16.496	221.426
déc. 97	212.384	16.713	229.097

Source: Fichiers de la Sécurité sociale

Emploi salarié par branche d'activité

Emploi salarié par branche d'activité	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1000 pers.								
1. Agriculture, viticulture et sylviculture	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6
2. Energie et eau	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8
2. Industries extractives et manufacturières	36.0	36.2	35.7	34.1	33.1	32.5	32.2	32.0
dont: Minerais et métaux	12.3	11.6	10.9	10.0	9.4	8.9	8.3	7.7
Autres	23.7	24.6	24.8	24.2	23.7	23.6	23.9	24.3
4. Construction	18.3	20.2	21.6	22.1	21.9	22.1	22.4	22.6
5. Services marchands	85.9	90.8	94.1	97.8	102.8	107.4	112.0	117.6
dont: Commerce, récupération	25.8	27.1	28.0	28.1	28.7	29.4	30.1	30.8
	16.9	17.4	17.2	17.7	18.2	18.8	19.1	19.2

et réparation	43.3	46.3	48.9	52.0	55.8	59.1	62.8	67.6
Institutions de crédit et d'assurance								
Autres								
6. Services non marchands	27.1	28.1	28.9	29.8	31.2	32.2	33.2	34.4
7. TOTAL	170.4	178.4	183.4	187.0	192.2	197.6	203.2	210.0
taux de variat.								
1. Agriculture, viticulture et sylviculture	7.7%	1.6%	1.1%	0.2%	3.2%	-0.4%	0.0%	-0.6%
2. Energie et eau	2.9%	4.3%	2.2%	-0.5%	-0.8%	4.3%	5.8%	1.8%
3. Industries extractives et manufacturières	-0.4%	0.5%	-1.4%	-4.2%	-3.0%	-1.9%	-0.8%	-0.8%
dont: Minerais et métaux	-6.0%	5.8%	-5.8%	8.6%	5.7%	5.5%	-6.2%	-8.0%
Autres	2.7%	3.7%	0.6%	2.3%	1.9%	0.5%	1.3%	1.7%
4. Construction	8.8%	10.1%	7.1%	2.5%	-1.0%	1.0%	1.0%	1.1%
5. Services marchands								
dont: Commerce, récupération et réparation	6.8%	5.7%	3.6%	3.9%	5.1%	4.5%	4.2%	5.1%
Institutions de crédit et d'assurance	3.5%	5.2%	3.2%	0.4%	2.2%	2.6%	2.2%	2.5%
Autres	9.6%	3.0%	-1.3%	2.8%	3.3%	3.4%	1.1%	0.9%
	7.8%	7.1%	5.6%	6.3%	7.3%	5.9%	6.2%	7.6%
6. Services non marchands	2.7%	3.7%	2.8%	3.0%	5.0%	3.2%	3.1%	3.4%
7. TOTAL	4.7%	4.7%	2.8%	1.9%	2.8%	2.8%	2.8%	3.3%

Source: IGSS/CISS/STATEC (février 1998)

Ainsi que le documente le tableau ci-avant, la plus grande partie des emplois a été créée en 1997 dans le secteur des services, à savoir les services marchands (5,1 %) et les services non marchands (3,4 %). Les services marchands ont enregistré une progression de l'emploi salarié, de 2,5 % pour le commerce, la récupération et la réparation, de 0,9 %, pour les institutions de crédit et d'assurance ainsi que de 7,6 % pour les autres services marchands. Le secteur de la construction a connu également une légère augmentation du nombre d'emplois, en passant de 22.400 en 1996 à 22.600 en 1997.

Quant à l'industrie, le nombre total des emplois diminue graduellement, phénomène qui s'explique essentiellement par la restructuration des activités dans ce secteur.

Ainsi, de 1996 à 1997, les industries extractives et manufacturières ont connu une régression de 32.200 à 32.000 salariés (-0,8 %) dont une baisse de 8.200 à 7.700 (- 8 %) pour les minerais et métaux, alors que d'autres entreprises industrielles ont noté une progression de 23.900 à 24.300 salariés (1,7 %).

212 Les travailleurs étrangers

Au cours de la décennie écoulée, la croissance de l'emploi a été déterminée par l'apport important des travailleurs frontaliers. La population des salariés ayant leur résidence dans les régions limitrophes a augmenté au cours de la période d'octobre 1996 à octobre 1997 de presque 5.200 personnes, soit 8,4 %.

Actuellement, le taux de participation des frontaliers à l'emploi salarié dépasse 31 % (67.000 salariés dont 21.400 femmes) contre 30 % il y a un an. Il est à relever que ces 67.000 salariés frontaliers représentent plus de 20 % de l'ensemble des frontaliers des pays de l'Union Européenne.

La ventilation par pays de résidence est la suivante:

France: 52 %

Belgique: 30 %

Allemagne: 18 %

Les travailleurs non luxembourgeois tant résidents que frontaliers représentent plus de 55 % de la population active salariée.

Le taux d'activité (rapport entre la population active - personnes vivant au pays et ayant ou recherchant un emploi - et la population en âge de travailler) est relativement bas au Luxembourg par rapport aux autres pays de l'Union européenne. Une des raisons est le retrait prématuré du marché du travail d'une partie de la population en âge de travailler, qui est bénéficiaire des mesures prises dans le cadre des conférences tripartites pour éviter des licenciements collectifs et une autre est le faible taux d'activité féminine.

Dans son avis sur l'évolution économique et sociale de 1997, le CES avait soulevé à propos de la création de nouveaux emplois le problème du transfert d'emplois vers le Luxembourg dans notamment les secteurs du transport et de la construction, où des emplois existants dans la région transfrontalière ont été enregistrés au Luxembourg dans le cadre de filiales d'entreprises étrangères.

Le CES appuie dès lors la motion adoptée par la Chambre des Députés lors du débat d'orientation sur l'emploi du 13 novembre 1997, qui, après avoir constaté qu'il n'existe

pas de données précises sur les emplois nouvellement créés, charge le STATEC, en collaboration avec l'IGSS, d'une étude afférente.

213 L'évolution récente du chômage

Année	Demandeurs d'emploi (moyenne)	Augmentation par rapport à l'année précédente
1990	2.060	- 9,0 %
1991	2.298	+ 11,6%
1992	2.734	+ 19,0%
1993	3.526	+ 29,0%
1994	4.643	+ 31,7%
1995	5.130	+ 10,5%
1996	5.643	+ 10,0%
1997	6.357	+ 11,9%

Source: ADEM

L'évolution positive en termes de création d'emplois n'a pas permis d'enrayer l'évolution à la hausse de l'effectif des demandeurs d'emploi .

Depuis 1991, cette tendance est devenue plus sensible et les effectifs ont dépassé, pour chacune des périodes, les données correspondantes de l'année précédente. Les reflux saisonniers traditionnels, constatés régulièrement au cours du deuxième et du troisième trimestre des années considérées, n'ont jamais permis d'inverser définitivement la tendance à la hausse du chômage enregistré.

De janvier à août 1997, la population des demandeurs d'emploi a régressé de plus de 1.100 unités (- 15,9 %) en passant de 6.969 à 5.859. Le recul continu du chômage caractérisant le premier semestre a été freiné au cours du mois d'avril par l'arrivée sur le marché du travail notamment de 400 personnes touchées par des faillites et des licenciements dans le secteur du bâtiment. En dépit de la participation accrue de l'ADEM aux activités du marché de l'emploi, les chiffres de fin de mois restent bien supérieurs à ceux des mois correspondants de l'année précédente.

Par ailleurs, à partir de septembre, le chômage accuse de nouveau une tendance à la hausse. Ainsi, en 1997, le nombre moyen de demandeurs d'emploi est de 6.357 contre 5.642 pour l'année 1996, soit une augmentation de 11,9% (+714 personnes).

Tableau des travailleurs en chômage complet indemnisé

Année	moyenne	% des demandeurs d'emploi inscrits
1990	887	43,1

1991	934	40,6
1992	1.203	44,0
1993	1.764	50,0
1994	2.518	54,2
1995	2.634	51,4
1996	2.837	49,9
1997	3.191	50,2

Source: ADEM

Indemnisation du chômage complet (1990 - 1997)

Année	Indemnité brute	Part patronale	Frais de versement**	Dépense totale
1990	403.673.803	56.696.235	372.244	460.742.282
1991	486.512.071	67.846.330	640.220	554.998.621
1992	665.813.304	92.790.200	800.400	759.403.904
1993	985.450.163	147.109.933	1.112.640	1.133.672.736
1994	1.370.523.701	196.831.477	1.782.600	1.569.137.778
1995	1.373.097.471	213.801.301	2.587.820	1.589.486.592
1996	1.487.426.709	229.929.518	2.724.060	1.720.080.287
1997*	1.650.000.000	247.500.000	4.000.000	1.901.500.000

* Situation au 15 février 1998.

** Les frais de versement résultent du paiement de l'indemnité de chômage complet par voie de chèque postal.

Source: ADEM

214 La structure du chômage

L'analyse détaillée de la population des demandeurs d'emploi enregistrés au 31 décembre 1997 fait ressortir les caractéristiques suivantes:

— Lieu de résidence

· Agence Luxembourg: cantons de Luxembourg, Capellen, Grevenmacher, Mersch et Remich

total: -----2.810 -----42,6%

· Agence Esch-sur-Alzette: canton d'Esch/Alzette

total:----- 2.424----- 36,8%

· Agence Diekirch: cantons de Diekirch, Echternach, Rédange et Vianden

total: -----913 -----13,8%

· Agence Wiltz: cantons de Wiltz et Clervaux

total: -----451 -----6,8%

Total: -----6.598 -----100,0%

— Nationalité

Union européenne

Luxembourg: ---2.781---- 42,1%

Portugal -----1.555 -----23,6%

France -----508 -----7,7%

Italie----- 408-----6,2%

Belgique-----259 -----3,9%

Allemagne-----170----- 2,6%

Espagne----- 43 -----0,7%

Autres: -----140 -----2,1%

total: -----5.864 -----88,9%

Europe non UE:

Yougoslavie- ----331 -----5,0%

Autres----- 54 -----0,8%

total- -----385 -----5,8%

Hors Europe:

total- -----349----- 5,3%

Les demandeurs d'emploi non luxembourgeois représentent presque 58 % des personnes inscrites à l'ADEM. Ce % est bien supérieur au poids des non nationaux dans l'emploi résident (environ 38 %). Au total, près de quatre-vingt-dix nationalités différentes peuvent être dénombrées dans la population des demandeurs d'emploi.

— Sexe

hommes:-----3.718----- 56,4 %

femmes: -----2.880 -----43,6 %

Total: -----6.598 ----100,0 %

Les femmes représentent 44 % des personnes au chômage alors qu'elles ne constituent qu'environ 39 % de l'ensemble des salariés résidant sur le territoire national.

— Durée d'inscription

.	Hommes	%	femmes	%	Total	%	
< 1 mois	698	18,8	484	16,8	1.182	17,9	61,3%
1 - 3 mois	892	24,0	716	24,9	1.608	24,4	
3 - 6 mois	678	18,2	572	19,8	1.250	19,0	
6 - 9 mois	398	10,7	328	11,4	726	11,0	
9 - 12 mois	363	9,8	351	12,2	714	10,8	
> 12 mois	689	18,5	429	14,9	1.118	16,9	
Total	3.718	100,0	2.880	100,0	6.598	100,0	

Source: ADEM

Globalement, ces chiffres sont restés assez stables au cours des dernières années. Il apparaît qu'un nombre élevé de chômeurs réintègrent le marché du travail après une période de chômage relativement courte: au 31 décembre 1997, plus de 42 % des demandeurs d'emploi inscrits connaissent une durée d'inscription inférieure à 3 mois; pour 61,3 % des inscrits, l'ancienneté de la demande est inférieure à 6 mois. Presque 17% des inscrits sont à considérer comme des chômeurs de longue durée.

— Age

	Hommes	%	femmes	%	Total	%
< 26	873	23,5	789	27,4	1.662	25,2

26 - 30	590	15,9	477	16,6	1.067	16,2
31 -40	1.116	30,0	831	28,8	1.947	29,5
41 - 50	813	21,8	561	19,5	1.374	20,8
51 - 60	312	8,4	200	6,9	512	7,8
> 60	14	0,4	22	0,8	36	0,5
Total	3.718	100,0	2.880	100,0	6.598	100,0

Source: ADEM

Le chômage des jeunes est relativement modéré par rapport aux catégories des chômeurs plus âgés.

La part des «moins de 26 ans» dans la population des demandeurs d'emploi a très peu varié au cours de la période récente. Le fait d'être jeune ne constitue donc pas la principale cause de chômage comme c'était le cas il y a une quinzaine d'années. Ce sont de plus en plus les personnes ayant atteint l'âge de pleine activité qui viennent s'ajouter au rang des chômeurs.

— Age et durée d'inscription en %

	< 1	1 - 3	3 - 6	6 - 9	9 - 12	> 12	TOTAL
< 26	23,1	28,2	18,8	9,0	8,0	12,9	100 (1.662)
26 - 30	19,0	27,7	20,6	12,3	11,1	9,3	100(1.067)
31 - 40	18,6	25,2	21,0	11,2	10,1	13,9	100(1.947)
41 - 50	13,6	20,1	16,6	12,2	13,2	24,3	100(1.374)
51 - 60	8,6	14,7	15,2	11,1	14,5	35,9	100(512)
> 60	2,8	8,3	11,1	2,8	30,6	44,4	100(36)

Source: ADEM

— Chômeurs de longue durée ventilés selon l'âge

âge	personne ayant une durée d'inscription supér. à 12 mois (ch.de L.D.)	% des ch. de L.D. p.r. aux inscrits dans les classes d'âge respectives
- 26	215	12,9
26 - 30	99	9,3
31 - 40	270	13,9
41 - 50	334	24,3
51 - 60	184	35,9
61 et plus	16	44,4

TOTAL	1.118	17,6
-------	-------	------

Source: ADEM

L'âge avancé constitue un handicap réel à une réintégration rapide dans la vie active. Ainsi, près de 36% des personnes étant âgées entre 51 et 60 ans connaissent une durée d'inscription comme demandeur d'emploi supérieure à 12 mois.

— Formation

Ventilation des demandeurs d'emploi selon leur niveau de formation scolaire:(ordre d'enseignement fréquenté) (N.B. Le demandeur d'emploi (DE) n'a pas nécessairement terminé avec succès les études entamées)

- Primaire / Complémentaire: -----3.086----- 46,8%
- Enseignement sec. technique: -----2.466 -----37,4%
- Enseignement secondaire: -----443 -----6,7%
- Enseignement postsecondaire: -----603 -----9,1%

Total: -----6.598 ---100,0%

DE ayant un faible niveau de scolarisation:

- Primaire / Complémentaire: -----3.086
- Enseignement sec. technique (7e,8e et 9e):- --723
- Enseignement secondaire (7e, 6e et 5e):-- ---- 54

Total: -----3.863 = 58,6 % des DE inscrits

Le manque de formation et de qualification professionnelles est une raison importante des difficultés en matière de placement des demandeurs d'emploi. Pour le mois de décembre 1997, 3.863 demandeurs d'emploi, soit plus de 58 % des inscrits ne pouvaient se prévaloir que d'un niveau de formation scolaire équivalent à environ 9 années d'études²³.

²³ Le CES donne à considérer que la grande majorité des DE ne pouvant se prévaloir que d'un enseignement primaire ou complémentaire n'atteignent pas, loin s'en faut, un niveau d'études équivalent à celui d'une 9ème classe.

Les chiffres des demandeurs d'emploi issus de l'enseignement post-secondaire ne renseignent pas sur la nature et le niveau des études universitaires accomplies, de sorte qu'il est difficile de porter un jugement global sur l'envergure du chômage intellectuel.

— **Formation et durée d'inscription**

	<1	1 - 2	3 - 6	6 - 9	9 - 12	> 12	TOTAL
Primaire/complémentaire, et Ens. sec. techn. 7e à 9e et Ens. secondaire 7e à 5e	715	861	683	431	436	737	3.863
%	18,5	22,3	17,7	11,1	11,3	19,1	100
Ens. sec. techn. 10e à 13e et Ens. secondaire 4e à 1re	381	597	433	225	209	287	2.132
%	17,9	28,0	20,3	10,5	9,8	13,5	100
Formation post-secondaire	86	150	134	70	69	94	603
%	14,3	24,9	22,2	11,6	11,4	15,6	100
	1.182	1.608	1.250	726	714	1.118	6.598

Source: ADEM

Il est hors de doute qu'une bonne formation de base constitue un atout dans la recherche d'un emploi et qu'il existe une corrélation positive entre le niveau de la formation ou de la qualification et les opportunités d'une réinsertion rapide dans le marché du travail. Toutefois, sur la base des seuls chiffres « formation / durée d'inscription », on note que pour les chômeurs inscrits, une scolarisation plus poussée ne semble pas, à elle seule, être le garant d'une durée d'inscription sensiblement réduite.

— **Nombre de retraits de l'indemnité de chômage complet en 1997**

Motif du retrait	Nombre de retraits
Refus d'un emploi approprié	231
Refus ou rupture d'une mise au travail / abandon des cours au CFPC	48
Octroi d'une pension d'invalidité en cours d'indemnisation	19

Autre cause	2
TOTAL	300

Source: ADEM

22 Le développement du travail

Le monde du travail vit actuellement une transformation considérable dont les dimensions ne peuvent pas encore être mesurées dans leur totalité. De plus en plus d'organisations (comme le **Club de Rome** récemment) se penchent sur les mutations du travail.

Aussi le CES - qui ne veut pas être absent de ce débat - consacre-t-il cette année une analyse prospective au développement du travail à moyen et à long terme (au-delà d'un horizon de 10 ans). Ce faisant, le CES est conscient du fait que ses recommandations doivent également être situées dans cette durée et qu'elles ne s'appliqueraient pas uniformément dans chaque secteur de notre économie, voire dans chaque entreprise.

221 Le développement du travail dans le monde — La nouvelle division du travail

Après la première révolution industrielle qui créa les chemins de fer, la deuxième qui vit la naissance de la voiture automobile et de l'avion, nous nous trouvons actuellement en pleine troisième révolution industrielle, caractérisée par le développement de plus en plus rapide des ordinateurs et des technologies de l'information qui tendent à assurer aux êtres humains une mobilité virtuelle parfaite.

Cette mobilité croissante des hommes, des biens et des idées conduit d'abord à une nouvelle division du travail entre le Nord et le Sud, entre les pays développés et les pays émergents. Le coût de la main-d'œuvre très bas et la faible réglementation du travail dans les pays d'Asie, d'Afrique et de l'Europe de l'Est augmentent leur attrait pour y délocaliser des productions industrielles.

Aussi assiste-t-on à une transformation des entreprises dans les pays du Nord, dont l'activité est désormais beaucoup plus orientée vers la recherche et le développement ainsi que vers la commercialisation, alors que la production proprement dite se fait au Sud: conception de chaussures de sport dans les pays développés, alors que la production se fait en Asie et en Afrique, les jouets sont développés au Nord, alors qu'ils sont produits en Chine, les logiciels sont conçus aux Etats-Unis et les ordinateurs sont assemblés au Sud.

Par ce fait, les économies occidentales s'orientent largement vers une économie productrice d'idées (**knowledge based economy**), alors que la production réelle se fait souvent ailleurs.

Selon Robert Reich, ancien Secrétaire au Travail du Gouvernement des Etats-Unis, ce sont les catégories des travailleurs impliqués dans ces deux pôles de l'économie – conception et production – qui sont les plus touchés par la mondialisation, les

"producteurs de symboles" sont les gagnants de la mondialisation, alors que les travailleurs non qualifiés des entreprises industrielles du Nord en sont les perdants.

Les autres catégories de travailleurs se situant entre ces deux extrêmes (R. Reich en cite deux: les professions associées de près ou de loin à l'Etat-Providence, d'une part, et les tâches de service aux personnes en général, d'autre part) seront déchirées, aspirées vers l'évolution favorable du premier quart ou la situation concurrencée en raison de la mondialisation du dernier quart.

Une des questions fondamentales du monde du travail de l'avenir est donc la suivante:

Comment assurer la meilleure formation possible aux travailleurs pour les adapter à l'évolution technologique tout en procurant du travail aux moins qualifiés d'entre eux qui sont les plus concurrencés par la main d'oeuvre des pays émergents?

222 La modification de l'organisation du travail

— Le monde du travail futur sera probablement marqué par les caractéristiques suivantes:

- la poursuite de la révolution technologique, principalement dans le domaine des technologies de l'information;
- une internationalisation croissante de l'économie;
- une économie marquée par le souci de l'environnement et du développement durable;
- une individualisation accrue des comportements humains due à l'évolution de la société et des valeurs;
- une présence plus renforcée des femmes sur le marché du travail;
- l'évolution démographique et notamment le vieillissement de la population;
- l'accroissement des mouvements de populations.

Déjà maintenant, on peut assister partout dans le monde industrialisé aux mutations du travail salarié caractérisées par la décomposition des communautés ouvrières due à la disparition des grandes usines et une segmentation de plus en plus poussée des processus de production et, par conséquent, du monde du travail. Par ailleurs, on peut également observer une responsabilisation accrue des salariés, notamment dans le cadre des cercles de qualité.

Il est presque devenu un lieu commun de proclamer que le travail tel que nous l'avons connu jusqu'à présent n'existera plus guère à l'avenir. Peu de salariés pourront encore prétendre à un emploi à vie dont le contenu ne variera pas.

— Mais si les changements cités ci-dessus concernent plutôt la nature du travail salarié, il faut également poser la question de la pérennité de la société salariale, du fait qu'il y aura des mutations en ce qui concerne le statut proprement dit du travailleur.

En effet, on nous préconise que le travail sera à l'avenir souvent orienté vers des projets engageant des travailleurs qui se sépareront une fois le projet terminé. Travail salarié et travail non salarié alterneront. Il y aura dans certains cas différence entre le lieu du travail et l'entreprise à laquelle appartient le travailleur, la durée de travail pourrait être différente de la durée de fonctionnement de l'entreprise.

A l'avenir, le monde du travail pourrait être caractérisé davantage par des unités de production plus petites, de bureaux satellites, du travail à domicile, du télétravail, d'une plus grande indépendance du travailleur, du travail en réseaux.

Cette évolution aurait comme avantage une organisation de la vie plus autonome du travailleur qui pourra, dans une situation optimale, mieux concilier et organiser vie professionnelle, vie familiale et loisirs. Le danger réside cependant dans une plus forte individualisation du travail qui serait à l'origine d'une société plus fragmentée.

L'augmentation de professions à haut contenu d'information et de savoir s'accompagne d'une plus grande autonomie d'une certaine catégorie de travailleurs tout en rendant la situation des travailleurs non qualifiés plus précaire. En général, les changements des processus de production entraînent avec eux une professionnalisation accrue du travail ayant pour conséquence une marginalisation des travailleurs non qualifiés et de ceux qui ne sont pas aptes à s'adapter aux changements, renforçant ainsi les inégalités dans la société.

223 Du contrat de travail vers le contrat d'activité

Face au haut niveau de chômage dans l'Union européenne, des idées se sont développées selon lesquelles un partage du travail devrait se faire par un découplage du travail et de l'activité. Le contrat de travail serait remplacé par un contrat d'activité.

Un tel contrat d'activité serait conclu à durée indéterminée ou à durée déterminée pour plusieurs années, permettant une grande souplesse dans la détermination des périodes de travail et de non-travail, le temps de travail n'étant plus celui de la présence sur le lieu de travail et celui convenu au contrat de travail.

Le contrat établirait une relation entre le travailleur et un collectif d'employeurs et de responsables économiques et sociaux réunis dans un groupement local ou d'intérêt économique. Le salaire et les droits sociaux du travailleur seraient assurés par ce groupement. La personne en question pourrait bénéficier de périodes de formation et de temps personnel venant s'intercaler entre des phases d'emploi au sens habituel du terme.

Cette situation aurait l'avantage de concilier une garantie de revenu et d'activité sur une période relativement longue, sans pour autant obliger chacune des entreprises et

associations du groupement à assumer elle-même le droit absolu à l'emploi conféré au travailleur.

Ce contrat d'activité soulève cependant des questions. Le libre parcours de la personne sera-t-il choisi par elle-même ou déterminé par les membres du groupement, ce qui revient à poser la question du lien de subordination? Le contrat ne pourrait-il pas devenir une façon d'organiser la flexibilité du travail dans le temps en lui donnant l'apparence du temps choisi?

En étendant le champ des activités régies par le contrat d'activité également à des tâches de bénévolat telles que l'aide aux personnes âgées, aux handicapés, aux enfants ou encore des travaux domestiques, son intérêt est de maintenir ou de recréer des conditions de cohésion sociale, sans avoir comme premier souci la rentabilité.

— Citons finalement les théories les plus radicales selon lesquelles la demande de travail se réduira de plus en plus en raison de la forte productivité des nouvelles technologies, qui permettrait également la garantie d'un revenu à ceux qui ne travaillent pas.

Ces théories ne se vérifieront guère à moyen terme, car travail il y en aura encore demain. En effet, l'innovation des procédés de production et la société de l'information sont en train d'offrir une gamme plus large de produits et de services.

Par ailleurs, la société exprime de nouveaux besoins en raison de l'évolution de la démographie, de la durée de vie, de la participation accrue des femmes au travail et des nouveaux services aux personnes et aux collectivités capables d'améliorer le cadre de vie. Ces besoins sont actuellement insuffisamment perçus par les marchés.

224 Les conclusions

— Dans un monde où le travail et l'inactivité alterneront, d'une part, et où il y aura des changements d'emplois plus fréquents assortis parfois d'un changement de statut, d'autre part, une importance capitale revient à la formation des citoyens qui sera obligatoirement une formation –non seulement professionnelle, mais également civique et culturelle– tout au long de la vie.

Le Conseil Economique et Social – qui renvoie à ses avis des années 1993 à 1995 sur la formation continue (triptyque de la saisine gouvernementale du 17 mars 1992) - demande l'établissement de programmes de formation tout au long de la vie. Cette formation étant également une garantie pour le maintien de la cohésion sociale, tant l'Etat que les entreprises devraient, à l'avenir, continuer à y contribuer.

— S'il est certainement louable de faire profiter davantage de gens d'une bonne formation, il ne faut cependant pas perdre de vue que, dans un monde de plus de diplômés, le sort de ceux qui –pour des raisons diverses qui souvent échappent à leur volonté– ne le sont pas risque de devenir catastrophique, du fait qu'ils seront, de plus en plus, concurrencés et évincés par les mieux qualifiés.

Aussi convient-il de prendre des mesures en faveur des travailleurs non qualifiés qui sont incontestablement les victimes de la révolution technologique et de la globalisation de l'économie. Pour maintenir et créer des emplois faiblement qualifiés, il est important d'alléger les coûts non salariaux (Lohnnebenkosten) et d'explorer les nouveaux gisements d'emplois, surtout dans les services de proximité. Une barrière au développement de tels emplois est incontestablement constituée par les procédures administratives extrêmement lourdes en matière de législation fiscale et sociale, procédures qu'il convient par conséquent de simplifier.

Le CES tient à relever le fait que les coûts non salariaux au Luxembourg sont parmi les plus bas des pays de l'UE, ce qui est notamment dû au degré élevé de fiscalisation de la Sécurité sociale.

— Afin de ne pas favoriser la création d'une classe de travailleurs paupérisés (**working poor**), des réflexions sont engagées sur la création d'un revenu de citoyenneté²⁴, respectivement sur la fiscalité négative, dans le but de prévenir l'exclusion de ceux qui - pour des raisons qui sont étrangères à leur volonté - ne peuvent pas mener une vie décente, alors qu'ils travaillent régulièrement et souvent très durement.

²⁴Le revenu de citoyenneté (ou allocation universelle) est une somme accordée inconditionnellement à toute personne qu'elle travaille ou non.

— Le CES plaide en faveur d'une définition précise du statut du travailleur. Il ne doit pas exister de doute concernant sa situation qui doit être claire en ce qui concerne le droit du travail et les législations sociale et fiscale. S'il y a lien de subordination envers un employeur, il est évident que les droits et les devoirs des parties doivent être régis par la législation du travail.

Les relations du travail pourront être souples, dans la mesure où cette souplesse profite aux deux parties en augmentant leur bien-être conformément à l'esprit pluraliste de notre société. Est cependant inconcevable une relation où le travailleur qui voit dans son travail l'accomplissement de sa personnalité et/ou qui a besoin du revenu qu'il tire de son travail pour subvenir à ces besoins voit couramment l'organisation de son travail - et, partant, de sa vie - changée en fonction des besoins de l'entreprise.

— Le CES rappelle que dans notre société actuelle, le travail conditionne la vie et que l'aspiration à un emploi stable et rémunérateur est une préoccupation prioritaire des citoyens. Cet état des choses n'étant pas prêt à changer, tout au moins à moyen terme, la création d'emplois salariés doit rester un objectif primaire de la politique de l'emploi. De tels emplois devant également être disponibles dans l'industrie, le CES rappelle l'importance du maintien d'un secteur industriel performant et compétitif au Luxembourg.

— A une nouvelle organisation du travail devra également correspondre une politique contractuelle différente dans les entreprises qui devront prendre en compte les alternances des salariés entre travail, d'une part, et formation, congés sabbatiques et bénévolat, d'autre part. De cette manière, les entreprises auront, à l'avenir, encore davantage de responsabilité citoyenne.

— Sur le plan international, le Luxembourg devrait agir en faveur de l'introduction de standards écologiques et sociaux minimaux pour encadrer le processus de mondialisation, caractérisé par une intensification des échanges et des interdépendances entre les acteurs économiques des différents pays.

23 L'état du développement du travail en dehors du contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein

— Au Luxembourg, il n'existe que depuis peu des statistiques et des enquêtes sur des formes de travail que l'on qualifie parfois d'atypiques, de nouvelles ou de diversifiées, ce qui ne permet souvent pas de retracer l'évolution de ces formes de travail dans le temps.

Il s'agit du travail à domicile, du télétravail, du travail à temps partiel, du travail intérimaire ou encore du contrat de travail à durée déterminée.

Dans ses avis annuels des années 1996 et 1997, le CES s'était déjà penché sur le travail à domicile et le télétravail, réclamant notamment une législation concernant le dernier.

— **Pour ce qui est du télétravail**, il s'agit d'une forme de travail encore peu développée au Luxembourg. Il résulte d'une enquête effectuée par le CEPS/INSTEAD (portant sur l'année 1996 et réalisée avec un échantillon de 378 entreprises de 10 salariés au moins) que 3,6% des entreprises ont recours au télétravail, indifféremment qu'il s'agisse d'entreprises du secteur industriel ou du secteur des services. Cependant, parmi les services, ce sont surtout les entreprises d'activités informatiques et d'aide aux sociétés qui utilisent le plus le télétravail (10,5%), alors que d'autres entreprises, notamment celles de la médiation financière (principalement les assurances) et de la vente en gros présentent un intérêt manifeste pour cette nouvelle forme de travail sans cependant y avoir recours dans la même mesure. D'après les informations du CEPS, celles-ci pourraient être trois fois (assurances) respectivement cinq fois (ventes de gros) plus nombreuses que maintenant à faire du télétravail.

Retenons encore que - dans les entreprises de l'échantillon- le télétravail s'effectue au domicile du travailleur, donc il n'y a pas d'utilisation de télécentres.

— **En matière de travail à domicile**, l'enquête sur les forces de travail du STATEC indique qu'en 1994, 6% des individus ayant un emploi travaillaient habituellement à domicile: 5,5% des hommes et 7,7% des femmes. Le Luxembourg se situe ainsi un peu au-dessus de la moyenne de l'UE qui est respectivement de 4,8% pour l'ensemble des individus, 4,3% pour les hommes et 5,5% pour les femmes.

Selon le statut professionnel, la majorité des travailleurs à domicile indiquent être des aidants familiaux (64,4%). 41,0% sont des indépendants alors que le travail salarié à domicile n'est que faiblement développé (2,3%).

— **En ce qui concerne cependant le statut d'indépendant**, le CES note avec préoccupation l'évolution qui consiste à pousser de plus en plus de travailleurs salariés à adopter un statut de faux-indépendant qui les oblige à assumer eux-mêmes le risque de leur activité alors qu'il y a toujours un lien de subordination avec l'employeur.

A ce sujet, il est intéressant de noter que la part relativement la plus importante des travailleurs intellectuels indépendants (562 hommes et 219 femmes au 30.09.1996 ou 22,1%²⁵) sont rangés dans les statistiques de l'IGSS dans la catégorie "Divers".

— **Pour ce qui est du travail à temps partiel**, celui-ci est en constante augmentation au Luxembourg depuis le début des années 90. En effet, le nombre de personnes travaillant à temps partiel est passé de 28.468, en 1991, à 35.383, en 1996, ce qui représente un accroissement de presque 25%, alors que l'emploi salarié total n'a augmenté que de 13,8% pendant la même période. Les travailleurs à temps partiel (ceux qui, dans les fichiers de la Sécurité sociale effectuent moins de 3/4 du temps de travail habituel par mois de 173 heures) représentent ainsi au 31 mars 1996 17,7% de la population active salariée. Le commerce est le plus grand employeur des travailleurs à temps partiel: il en occupe 21,3%. Notons, en outre, que 70,3% des salariés à temps partiel sont des femmes. Comparé au total de la main-d'oeuvre, 34% des femmes travaillent à temps partiel tandis que la proportion des hommes est presque insignifiante (8,2%)²⁶.

²⁵ Source: IGSS

²⁶ Source: IGSS

Le CES tient cependant à soulever une contradiction entre ces chiffres fournis par l'IGSS et les chiffres dont fait état l'OCDE, laquelle indique une proportion de 7,9% de salariés qui occuperaient un emploi à temps partiel.

— **Le travail intérimaire** est également en augmentation. D'après les chiffres du Ministère du Travail et de l'Emploi, le nombre d'entreprises utilisatrices est passé de 557, en 1995, à 660, en 1996, soit une croissance d'environ 18%. Selon l'IGSS, près de 4,1 millions d'heures de travail intérimaires ont été effectuées en 1995. Pour 1996, la comparaison des chiffres des neuf premiers mois avec ceux de l'année précédente laisse entrevoir une légère augmentation des activités d'intérim.

En ce qui concerne le nombre de contrats, on constate une forte augmentation respectivement entre les premiers et les troisièmes trimestres des années 1995 et 1996.

Cet accroissement a été largement supérieur à celui du volume d'activité, témoignant ainsi de la réduction de la durée moyenne des missions.

L'analyse du nombre moyen des travailleurs intérimaires fait état de fortes variations saisonnières. Ainsi, l'activité intérimaire diminue d'une façon très prononcée au cours des mois d'hiver avant de reprendre vers le mois d'avril. Ce mouvement peut s'expliquer, en grande partie, par le nombre élevé de missions confiées par les secteurs de la construction respectivement du parachèvement.

3 LA REPARTITION DES REVENUS

31 Le cadre théorique

La répartition des revenus peut s'analyser à un double niveau.

Au niveau macro-économique, elle vise la rémunération des facteurs de production qui sont à la source de la valeur ajoutée, à savoir, d'une part, les revenus du travail et, d'autre part, les revenus du capital.

Au niveau micro-économique, elle concerne la répartition des revenus entre les ménages (et les individus).

La question de la croissance de l'inégalité sociale domine les débats politiques dans les pays de l'OCDE. L'enjeu de ce débat de société est extrêmement important pour l'avenir du modèle social européen et touche aux fondements du contrat social qui a prévalu depuis l'après-guerre. La question de l'égalité est très délicate car elle fait appel aux principes fondamentaux de la justice sociale et aux représentations et attentes concrètes que s'en fait la société au cours des âges. Elle mérite cependant d'être posée dans la mesure où elle sert de référence, du moins implicite, aux principes qui président en matière de politique de répartition des revenus. Cette question de fond est mise entre parenthèses dans cette section.

Au cours des deux dernières décennies, des études²⁷ ont montré que le revenu disponible des ménages accuse une inégalité croissante. Celles-ci ont dévoilé également que les poches de pauvreté refont surface.

²⁷ BURNIAUX et al. "Income distribution and poverty in selected OECD countries", Working paper 189 (1998)

Il s'avère que la dispersion croissante des revenus du travail, principale composante du revenu du ménage, ainsi que le nombre de personnes actives dans un ménage déterminent fortement l'évolution relative des revenus des ménages. Il est important de noter que dans tous les pays, le système fiscal et social a montré sa capacité à redistribuer les revenus des ménages les plus favorisés vers les ménages les moins favorisés, réduisant de la sorte

l'inégalité des revenus par rapport à la distribution primaire résultant du jeu des forces du marché. Cependant, il appert clairement que les impôts et les transferts sociaux n'ont pas réussi à contrebalancer l'inégalité croissante des revenus du travail dans un certain nombre de pays.

Les données disponibles ne peuvent rendre justice de la complexité des inégalités par essence multidimensionnelles. Qui plus est, les experts notent que la transformation de la société et du travail - qu'on impute, en partie, à la globalisation des échanges économiques et aux mutations technologiques - génère une nouvelle catégorie d'inégalités dynamiques qui sont encore mal appréhendées statistiquement. Les inégalités nouvelles se logent à l'intérieur des catégories socio-économiques jadis considérées comme statistiquement homogènes. L'inégalité se propage entre les travailleurs au sein même des branches, des catégories socio-économiques, voire des entreprises. Ainsi, l'on peut constater que la dispersion peut augmenter sans que la moyenne soit modifiée²⁸. Pour retracer les inégalités dynamiques qui sont le propre de la société de l'information en émergence, il est indispensable de recourir à des dispositifs d'observation longitudinaux qui permettent de suivre la trajectoire professionnelle et familiale de cohortes d'individus (actifs ou inactifs) au cours de leur cycle de vie. Il faut regretter que les études actuellement disponibles sur la situation luxembourgeoise pâtissent de cette faiblesse méthodologique fondamentale et risquent d'occulter l'apparition des nouvelles inégalités, même si tout un chacun s'accorde à reconnaître que nous disposons de données très riches sur les inégalités structurelles.

²⁸ J.P. FITOUSSI & P. ROSANVALLON. "Le nouvel âge des inégalités", Seuil, 1996

32 La répartition des revenus au Luxembourg

Depuis le début des années quatre-vingt, les données du STATEC mais surtout celles collectées par l'IGSS pour ses besoins de gestion administrative et enfin celles du CEPS dans le cadre de ses activités ont permis de combler quelque peu les déficiences statistiques en matière de distribution personnelle des revenus et des salaires. Les études sont limitées par la nature des sources des données disponibles, les objectifs de leur constitution et les dispositifs d'analyse mis en place pour leur exploitation.

Sources	Types de revenu	Force/Faiblesse
STATEC (enquête des salaires, enquêtes sur les budgets familiaux)	salaires bruts (individus)	échantillon de travailleurs résidents et non résidents
CEPS/I (Panel Ménages)	revenu disponible net des ménages (salaires, transferts)	échantillon de ménages (et d'individus) résidents, y compris indicateurs sociologiques sur le bien-être, enquête lourde longitudinale, risque de biais statistiques

IGSS	salaires (cotisations)	fichier administratif exhaustif sur individus affiliés
Administration des contributions	Revenus bruts, fortune (impôts) des foyers fiscaux	non disponible

Dans cet avis, le CES se penche sur deux questions essentielles:

- les déterminants du différentiel des salaires bruts;
- la sélectivité de la répartition des revenus de transferts, mesurée par la part des revenus de transferts reçus par les ménages des plus défavorisés aux plus favorisés.

321 La distribution des salaires

L'enquête sur la structure des salaires 1995²⁹ livre des éléments très intéressants pour saisir la structure des salaires bruts moyens à temps complet auprès d'un échantillon d'entreprises et de travailleurs du secteur privé. Le salaire moyen brut est de 129.195 LUF et le salaire médian de 99.683 LUF par mois. La disparité des salaires s'explique par de multiples causes. Un déterminant prépondérant tient à la contribution différentielle de chaque travailleur à la production de l'entreprise. Ces différences sont le résultat de la capacité à contribuer à la production, de la dotation en capital humain spécifique ou général (diplôme, ancienneté expérience) qui peut être très hétérogène d'un individu à l'autre. D'autres facteurs, comme l'offre et la demande de travailleurs pour différentes catégories de capital humain, revêtent une importance non négligeable, étant donné la mobilité du travail dans l'UE et dans la Grande Région Transfrontalière. Le cadre institutionnel (cadre légal et réglementaire du marché du travail et du marché des biens et services, les traditions, la culture) et le poids des partenaires sociaux dans la négociation collective sont d'autres facteurs qui doivent être pris en compte. La position concurrentielle de l'entreprise et son mode de gestion des ressources humaines sont des facteurs non négligeables. Les enquêtes empiriques comme celle du STATEC permettent de prendre en compte certains des facteurs mentionnés plus haut, sans pouvoir toutefois les mesurer tous de manière satisfaisante dans le temps et l'espace.

Grâce à une analyse économétrique, la fonction de gain permet d'isoler l'impact de chacun des facteurs mesurés sur la disparité des salaires bruts, toutes choses égales par ailleurs (*ceteris paribus*)³⁰.

²⁹ Pour le détail technique de l'échantillon et des variables cf Bulletin du Statec vol XXXIV, N0 7/1997

³⁰ S. Allegrezza « An earning's function for private sector employees. A note on the Luxemburg case » in Cahiers Economiques de Nancy 1986

Il ressort de pareille analyse économétrique que les résidents ont, toutes choses égales par ailleurs, un salaire brut moyen plus élevé que les frontaliers (étrangers résidents +2,6%, nationaux résidents +8,8%). Le niveau d’instruction qui reflète l’investissement en capital humain initial confère une prime par rapport au salaire moyen des travailleurs pouvant se prévaloir uniquement du niveau d’instruction primaire. En se référant au salaire moyen du travailleur ayant atteint le niveau d’enseignement primaire, les détenteurs d’un diplôme universitaire jouissent, toutes choses égales par ailleurs, d’un avantage de 30%, légèrement supérieur à la prime de 23% dont bénéficie le bachelier.

L’étude met en évidence la discrimination de la femme sur le marché du travail. En effet, les femmes gagnent moins que leurs collègues masculins pour une même ancienneté dans l’entreprise, quelle que soit la catégorie socio-professionnelle à laquelle elles appartiennent. Dans le même contexte, il s’avère que la durée des études accuse un rendement marginal supérieur à celui des hommes au cours des 10 premières années mais que le rendement se déprécie par la suite fortement et devient inférieur à celui de leur collègues masculins. Il importe d’étudier plus en profondeur les déterminants de l’inégalité d’opportunités des femmes quant à la poursuite d’une carrière professionnelle équivalente à celle des hommes tout en étant compatible avec la charge traditionnelle qui leur incombe actuellement dans le domaine de l’éducation des enfants.

Salaire moyen brut par ancienneté et par catégorie socio-professionnelle (Ancienneté en années)

Catégorie socio-économique	< 2	3 - 5	6 - 10	11 - 15	16 - 20	21 >
Cadres						
Les deux sexes	162.547	183.122	203.099	218.387	243.340	266.481
Hommes	170.702	190.311	213.994	225.662	242.427	272.109
Femmes	141.265	156.029	164.384	189.911	247.447	230.666
Techniciens etc.						
Les deux sexes	111.982	126.179	139.672	149.704	160.848	180.991
Hommes	115.202	132.206	146.352	151.634	167.280	184.674
femmes	106.596	115.826	129.310	145.737	139.520	163.273
Employés administratifs						
Les deux sexes	81.753	86.706	98.696	113.481	124.452	135.579
Hommes	84.262	88.553	103.309	120.200	127.471	138.493
Femmes	80.211	85.420	95.545	103.847	116.948	122.116
Ouvriers qualifiés						
Les deux sexes	74.229	80.942	87.683	97.461	102.801	105.138
Hommes	75.173	82.355	89.155	98.985	103.861	105.533

Femmes	58.819	62.612	66.370	73.976	74.575	70.710
Travailleurs non qualifiés						
Les deux sexes	59.308	63.124	71.309	78.958	86.854	95.696
Hommes	62.909	67.354	76.704	86.854	91.143	99.888
Femmes	53.171	56.504	60.553	67.166	71.165	77.225

Source: STATEC - 1998

322 La distribution du revenu disponible des ménages

Evolution de la composition du revenu disponible

Proportion moyenne de chaque rubrique de revenu dans le RD (moyenne du rapport calculé au sein de chaque ménage)	1985	1996
1. Revenus primaires	65.7	62.4
- Revenus du travail	63.0	58.6
- Revenus du capital	2.2	3.4
- Transferts privés	0.5	0.4
2. Revenus de la Redistribution publique	34.2	37.6
- Revenus de remplacement	30.8	32.9
- Prestations familiales	3.0	4.4
- Autres transferts publics	0.4	0.3

Source: CEPS-1998

Le revenu disponible des ménages est composé au 3/5 de revenus des facteurs, en particulier du travail, dont la part diminue alors que les transferts publics, y compris les retraites, forment les 2/5 dont la part est en augmentation entre 1985 et 1996. Le tableau montre également la nette croissance de la part des revenus du capital perçus par les ménages résidents. En effet, l'enquête du CEPS révèle que la proportion des ménages qui bénéficient de revenus du capital est passée de 9,4% en 1985 à 37,5% en 1996.

Composition du revenu disponible selon les sources de revenus (Décilage selon les revenus primaires par unité de consommation en 1996)

Déciles selon Rev.prim./U.C.	Revenus primaires	Pensions de vieillesse	Autres transferts	Revenu disponible moyen
1	0.0	69.6	30.4	100.0
2	1.1	57.3	41.6	100.0
3	17.8	48.0	34.2	100.0

4	56.4	18.1	25.5	100.0
5	73.3	8.9	17.8	100.0
6	81.2	6.7	12.1	100.0
7	87.8	4.0	8.2	100.0
8	89.9	3.6	6.5	100.0
9	94.1	2.0	3.9	100.0
10	97.3	1.5	1.2	100.0
Ensemble des ménages	71.4	14.9	13.7	100.0

Source: CEPS

Comme dans les autres pays industrialisés de l'OCDE, les transferts sociaux et l'impôt jouent un rôle décisif dans la redistribution des revenus. L'inégalité de départ des revenus des facteurs est fortement atténuée par les transferts sociaux (l'indice de GINI qui synthétise le degré de concentration des revenus diminue de moitié avant et après redistribution). Signalons au passage que ne sont considérés ici que les transferts en espèces excluant donc les transferts en nature.

Les retraites se partagent la part du lion dans les transferts; elles se concentrent dans les quatre premiers déciles. Le tableau ci-après montre que les transferts sociaux, y compris les retraites, jouent un rôle important dans la redistribution du revenu disponible au bas de l'échelle, mais également au niveau de la catégorie du revenu médian et au-delà. Cette caractéristique de la redistribution tient vraisemblablement au fait que les transferts ne dépendent pas des conditions de ressources des ménages.

En comparant la distribution des revenus entre 1985 et 1996, on observe que les revenus disponibles **bas, modestes et moyens**³¹ sont restés plus ou moins stables. Il n'y a pas eu de déplacement des revenus entre les catégories de ménages classés selon leur position dans la hiérarchie des revenus disponibles. Certes, il faut admettre que la croissance de l'inégalité ainsi que le léger déplacement des sources de revenus au profit des revenus issus des transferts sociaux peut avoir de multiples causes qu'il est malaisé d'appréhender en l'état actuel de l'étude. On peut supputer que la structure sous-jacente des ménages (âge du chef du ménage, composition et fécondité, modification dans le niveau relatif des salaires nets, immigration...) et de la position de ses membres par rapport au marché du travail font partie d'un modèle explicatif plus complexe. Il est essentiel que le CEPS se dote des moyens de procéder à une analyse économétrique qui mette en évidence les facteurs explicatifs de la dynamique des revenus en distinguant bien la situation des individus et des ménages. En l'absence d'une analyse rigoureuse des facteurs explicatifs, il n'est pas possible d'évaluer si, en dernière analyse, la dispersion des revenus a évolué favorablement ou défavorablement.

³¹ **Bas revenu:** revenu inf. à la moitié de la médiane du RD/UC. **Revenu modeste:** revenu compris entre 0.5 et 0.7 fois la médiane du RD/UC. **Revenu moyen:** revenu compris entre 0.7 et 1.5 fois la médiane du RD/UC. **Revenu élevé:** revenus égaux ou supérieurs à 1.5 fois la médiane du RD/UC.

L'impact de la politique de redistribution peut être évalué à partir des changements de leur position relative sur l'échelle des revenus dus aux transferts sociaux. Ainsi, en 1996, la transition entre la répartition des revenus primaires (par unité de consommation) et celle du revenu disponible (par unité de consommation) concerne près de huit ménages sur dix. Il faut cependant constater que les revenus disponibles (corrigés ou non par u.c.) sont devenus légèrement plus inégalitaires entre 1985 et 1996 (l'indice de GINI passe de 0,29 à 0,31).

Evolution de la part des ménages avec revenu disponible bas, modeste, moyen et élevé

	1985	1994	1995	1996
Bas revenus	4.6	6.8	5.4	6.1
Revenus modestes	13.9	14.0	15.0	14.1
Revenus moyens	62.9	58.8	61.3	60.7
Revenus élevés	18.6	20.3	18.3	19.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Ecart: Revenus élevés-bas revenus	14.0	13.5	12.9	13.0

Source: CEPS

Au total, on peut conclure que les systèmes des prélèvements obligatoires et de transferts sociaux ont permis de résister avec succès à l'ouverture de l'éventail des revenus.

Cette analyse encore sommaire laisse ouverte la question de savoir si la redistribution pourrait ou devrait être encore plus sélective en réservant une part croissante des transferts sociaux aux revenus bas et modestes. Elle ne préjuge pas d'un débat plus large sur le financement des transferts publics étant donné la contrainte de la pression des prélèvements obligatoires en particulier sur les revenus moyens et élevés.

33 Les recommandations

Le cadre de la politique des revenus s'est profondément transformé au cours des vingt dernières années. Traditionnellement, la politique de revenus avait pour objet d'éviter que la fixation des salaires ne soit source d'inflation et ne vienne contrecarrer les objectifs de politique économique. La politique des revenus avait pour but d'arbitrer entre les hausses générales et spécifiques des rémunérations, entre le niveau national, les branches et les entreprises. Les difficultés de la mise en oeuvre et de l'évaluation de la politique des revenus, abandonnée dans la plupart des pays, a stimulé une réflexion plus large sur les conditions d'une **politique de répartition** des revenus qui dépasse les politiques de

revenu au sens traditionnel et qui englobe les politiques de redistribution. Une telle politique de répartition aurait pour objet d'agir, en amont, sur la formation des revenus primaires et les transferts sociaux et d'englober, de manière cohérente, le partage des revenus primaires - salaire et profits - mais également la répartition personnelle des revenus (y compris les transferts publics)³². Le défi auquel doit répondre la politique de répartition est de concilier les objectifs en matière d'équité et d'efficacité économique, objectifs qui peuvent entrer en conflit, sans qu'ils soient à priori contradictoires.

³² CF X. GREFFE (1991) *Politique économique*, Economica, pp. 411 et seq.

Une politique de répartition fonctionnelle des revenus primaires, entre les revenus du capital et du travail, mais également la répartition personnelle entre les revenus disponibles des ménages et des individus, qui constituent les ménages, requiert une analyse dynamique qui revêt une importance cruciale que le CES tient à souligner.

Elle doit permettre au Gouvernement et aux partenaires sociaux:

- d'apprécier et de décider du partage des fruits de la croissance et d'étalonner l'évolution des salaires (et des autres catégories de revenus) en fonction de la croissance des gains de productivité du travail (en termes réels) et des indicateurs de compétitivité des branches (cf dans ce contexte les recommandations du Livre Blanc «Delors »);
- de maintenir voire de diminuer l'inégalité des revenus disponibles des ménages par des mesures fiscales (assiette, abattements et déductions, tarifs) et des transferts sociaux (en nature ou en espèces);
- d'évaluer l'efficacité des politiques sociales et, en particulier, le degré de sélectivité des mesures en faveur des personnes et des ménages exclus des fruits de la croissance;
- de chiffrer et de suivre la part des ménages les moins favorisés et les plus précaires ainsi que les facteurs qui déterminent le processus de paupérisation de segments de personnes à risque. Une attention particulière devrait être portée à l'impact du Revenu Minimum Garanti sur les ménages défavorisés ainsi que sur leur réinsertion sur le marché du travail;
- de rendre plus transparents les mécanismes de formation des salaires, des prix/coûts et de distribution des revenus au cours du temps et de vérifier la réalité de la mobilité sociale ascendante, de l'égalité des chances dans le champ des revenus et du bien-être.

De grands progrès ont été réalisés depuis les années quatre-vingt grâce à la richesse des données archivées par l'IGSS sur les salaires et l'emploi et des données récoltées par le CEPS sur le bien-être des ménages résidents. Mais ces efforts restent insuffisants.

Tout d'abord, les sources de données et la démarche méthodologique diffèrent sensiblement entre les organismes. Les informations livrent une image trop disparate pour permettre une synthèse utile des revenus des différents groupes sociaux au cours du temps et pour faciliter une politique de répartition dynamique. Le CES recommande au gouvernement la confection, sous la houlette du STATEC, d'un tableau de bord périodique sur la répartition des revenus factoriels capital et travail et des revenus disponibles (et du bien-être) des individus et des ménages.

Ensuite, les statistiques sur les revenus sont encore incomplètes notamment en ce qui concerne la fortune des ménages et la charge fiscale réelle supportée par ces derniers (compte tenu des transferts publics reçus). Il est urgent que l'Administration des Contributions progresse rapidement dans l'informatisation de ses services de manière à constituer des bases de données fiables sur les revenus des foyers fiscaux. Un tel outil devrait permettre la conception de réformes fiscales plus ciblées et la simulation de l'incidence probable sur le budget de l'Etat et sur le budget des ménages. Il devrait également permettre d'évaluer l'impact des réformes fiscales entreprises au cours des dernières années. Il est important pour le CES de disposer d'informations fiables sur la distribution de la fortune des ménages, sans lesquelles tout débat sérieux sur une politique de répartition des revenus reste stérile.

Enfin, le CES est d'avis que les questions liées à une politique de répartition sont trop importantes en raison de leur incidence, à long terme, sur la compétitivité de l'économie et le niveau de vie des ménages pour être traitées aussi brièvement dans le cadre limité du présent avis. La problématique de la formation des revenus et de leur répartition au niveau macro-économique et micro-économique ainsi que les conditions d'une politique cohérente dans ce domaine, devront faire l'objet d'un avis spécifique approfondi. [cf saisine sur la formation des salaires].

4 LA SECURITE SOCIALE

41 L'appréciation globale des comptes de la protection sociale

411 Les dépenses

Les dépenses globales de la protection sociale atteignent, en 1996, le niveau de 136,2 milliards de LUF, alors que les recettes de la protection sociale stagnent à 141,0 milliards de LUF.

Il se dégage un excédent de l'ordre de 4,9 milliards de LUF. Cet excédent est en régression par rapport aux exercices antérieurs et il s'explique par une augmentation des dépenses de l'ordre de 5,5 % et des recettes de l'ordre de 1,2 % seulement.

Dépenses			Recettes		Excédent
Année	Montant en mio.	En % du PIB*	Montant en mio.	En % du PIB*	Montant en mio.
1985	54.717	20.0	60.617	22,1	5.900

1990	81.146	21,5	93.068	24,5	11.922
1994	120.239	21,9	128.389	23,4	8.150
1995	129.123	22,7	139.237	24,5	10.114
1996	136.249	23,0	140.975	23,8	4.726

*PIB version nationale

Source: IGSS, sans transferts

L'évolution de la répartition des prestations de la protection sociale est reprise dans le tableau ci-après.

Branches	1985	1990	1995	1996	Evol. 85/96
	%	%	%	%	%
Maladie	4,5	5,0	5,2	5,5	+ 1,0
Invalidité, infirmité	2,6	2,5	2,5	2,5	- 0,1
Accidents de travail	0,7	0,6	0,6	0,7	0,0
Vieillesse, survie	9,2	9,8	10,2	10,1	+ 0,9
Maternité, famille	1,7	2,2	2,9	3,0	+ 1,3
Chômage, placement	0,3	0,2	0,5	0,5	0,2
Logement, divers	0,2	0,3	0,1	0,1	- 0,1
Total	19,2	20,6	21,9	22,3	3,1

Source: IGSS, exprimées en % du PIB (version nationale)

Si, au cours des dernières années, le poids de la protection sociale (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 3,0 points de %, cela malgré une croissance assez forte du PIB. Cette augmentation du poids de la protection sociale est imputable, pour l'essentiel, aux fonctions famille-maternité (+1,3%), maladie (+1,0%) et vieillesse, survie (+0,9%); à noter que, sauf en ce qui concerne la fonction « maladie », ces hausses sont essentiellement imputables à des réformes volontaristes, décidées au niveau politique.

412 Les recettes

— La progression des recettes est de 1,2%. Elle passe à 140.975 millions de LUF et accuse un fléchissement dans son évolution. En effet, ce taux passe à 1,2% en 1996, contre 7% en moyenne par an depuis 1990. Ce fléchissement s'explique par:

- une évolution très lente des salaires;
- l'anticipation d'un mois de la clôture des comptes cotisation;
- une diminution sensible de la participation de l'Etat au Fonds pour l'Emploi.

— La structure des recettes ressort du tableau ci-après.

e
n
%

	1985	1990	1995	1996
Cotisations dont notamment	54.9	51.5	48.8	50.8
- salariés et indépendants	20.1	19.4	19.9	20.7
- entreprises effectives	19.1	18.6	16.8	17.7
- adm. Publiques effectives	3.4	2.9	3.0	3.1
Contributions publiques	38.6	40.6	46.1	44.5
Revenus des capitaux, autres	6.5	7.9	5.1	4.7

Source: IGSS

La part des cotisations effectives des employeurs passe de 19,1%, en 1985, à 17,7% en 1996 = -1,4%. La part des salariés et des indépendants est en hausse de 0,6% pour la même période. Ce double phénomène s'explique, d'un côté, par la suppression de l'obligation légale pour les employeurs de verser des cotisations « prestations familiales » et, de l'autre côté, par l'introduction progressive de cotisations « vieillesse » pour les fonctionnaires.

— En tenant compte du régime statutaire des fonctionnaires de l'Etat, l'ampleur de la contribution totale de l'Etat représente 49,3% des recettes courantes de la protection sociale, 11,8% du PIB et même 49,1% des dépenses ordinaires du budget de l'Etat pour l'année 1996.

Le tableau ci-après illustre les contributions publiques totales à la protection sociale.

Année	Contributions publiques		Contributions publiques		
	Total en millions	Dont régimes statutaires en millions	En % des recettes courantes	En % du PIB	En % du budget ordinaire de l'Etat
1985	27.398	4.006	45.0	10.0	43.1
1990	43.018	5.212	46.2	11.3	45.5
1995	70.610	6.419	50.7	12.4	52.0
1996	69.538	6.825	49.3	11.8	49.1

Source: IGSS

La contribution publique aux recettes courantes de la protection sociale est légèrement en baisse, de -1,4%.

42 La comparaison internationale

Le tableau ci-après reprend les données des prestations de protection sociale par pays en % du PIB.

Les prestations de protection sociale par pays en % du PIB

Pays	1990	1994
Danemark	28.9	32.8
Pays-Bas	30.8	30.9
France	26.4	28.9
Allemagne	26.0	26.8
Belgique	25.5	25.9
Royaume-Uni	21.7	25.8
Italie	22.8	24.3
Luxembourg	22.6	23.8
Espagne	19.8	22.7
Irlande	18.6	20.2
Portugal	14.1	18.5
Grèce	14.9	15.2
EUR 12	24.2	26.2

Source: IGSS /EUROSTAT

Le poids de la protection sociale au Luxembourg est de 2,4% moins élevé que la moyenne des 12 pays. A noter que le Luxembourg figure, en 1994, à la huitième place devant l’Espagne, l’Irlande, le Portugal et la Grèce. Dans la comparaison directe de cette même année, le Luxembourg est devancé largement par l’Allemagne de 3%, par la Belgique de 2,1% et par la France de 5,1%.

Une explication de ce taux relativement peu important réside dans la croissance du PIB et de l'emploi. Cela a eu pour effet de ralentir le phénomène de vieillissement de la population protégée. Les fonctions de protection sociale pour lesquelles le rapport inactif âgés/actifs joue une influence déterminante, accusent des taux faibles au Luxembourg. Une autre explication résulte dans la faible dépense du Luxembourg en matière de chômage.

43 L’assurance-pension du secteur privé

L’excédent des recettes sur les dépenses courantes est toujours très appréciable et ce malgré un certain fléchissement entamé déjà en 1995. Le niveau des réserves est largement supérieur au seuil minimal prévu qui est de 1,5 fois le montant des prestations annuelles. Ainsi, la réserve a été portée à 120,3 milliards de LUF au 31 décembre 1996. A noter cependant que pour la première fois la prime de répartition pure dépasse le taux

de cotisations, de sorte qu'un relèvement du taux de cotisation devient prévisible, à moins que d'autres mesures permettant de freiner effectivement l'évolution des dépenses ne soient trouvées.

Principaux indicateurs du régime de l'assurance-pension

Année	Recettes courantes en mia.	Dépenses courantes en mia.	Excédent en mia.	Réserve au 31.12	Rapport rés/prest.	Prime de répartition pure
1985	25,0	20,9	4,1	41,0	2,19	22,6
1986	27,1	22,2	4,9	45,9	2,30	22,3
1987	28,9	23,7	5,2	51,1	2,38	22,5
1988	30,9	25,6	5,2	56,3	2,41	22,8
1989	35,4	28,3	7,1	63,4	2,45	22,6
1990	40,1	31,5	8,5	71,9	2,58	22,7
1991	43,9	36,7	7,2	79,1	2,35	23,7
1992	48,9	39,4	9,5	88,6	2,45	22,8
1993	53,0	43,8	9,2	97,8	2,43	23,3
1994	55,5	47,5	8,1	105,9	2,42	23,8
1995	58,5	51,0	7,4	113,3	2,40	23,9
1996	59,9	52,8	7,1	120,3	2,46	24,1

Source: IGSS

Nombre moyen d'assurés par caisse

Caisse	1994	1995	1996	Taux de Variation 94/95	Taux de Variation 95/96
AVI	97051	98453	100222	+ 1,4%	+ 1,8%
CPEP	84877	88899	93036	+ 4,7%	+ 4,7%
CPACI	9351	9465	9440	+ 1,2%	- 0,3%
CPA	4066	3870	3729	- 5,3%	- 3,6%
Total	195365	200687	206427	+ 2,7%	+ 2,9%

Source IGSS

Nombre de pensions par caisse

Caisse	1990	1994	1995	1996	Taux de	Taux de
--------	------	------	------	------	---------	---------

					Variation 94/95	Variation 95/96
AVI	53179	62120	64576	66694	4.0 %	3,3%
CPEP	13929	17263	18063	18947	4,6%	4,9%
CPACI	7932	8228	8279	8393	0,6%	1,4%
CPA	7223	7274	7226	7131	- 0,7%	- 1,3%
Total	82263	94885	98144	101165	3,4%	3,1%

Source: IGSS

Il ressort des deux tableaux ci-dessus que le taux de croissance des pensions (3,1%) dépasse, comme déjà en 1995, celui du taux de croissance du nombre des assurés cotisants (2,9%).

44 L'assurance-maladie

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

Année	Prestation en nature		Prestations en espèces		Total	
	Montant	Var. en %	Montant	Var. en %	Montant	Var. en %
1985	9.645		2.077		11.722	
1986	10.636	10,3	2.254	8,5	12.890	10,0
1987	11.850	11,4	2.449	8,7	14.299	10,9
1988	12.938	9,2	2.558	4,5	15.496	8,4
1989	14.522	12,2	2.745	7,3	17.267	11,4
1990	15.532	7,0	3.020	10,0	18.552	7,4
1991	17.020	9,6	3.351	11,0	20.371	9,8
1992	19.385	13,9	3.803	13,5	23.188	13,8
1993	21.570	11,3	4.142	8,9	25.712	10,9
1994	22.774	5,6	4.056	-2,1	26.830	4,3
1995	24.881	9,3	4.312	6,3	29.193	8,8
1996	27.665	11,2	4.664	8,1	32.329	10,7
1997*	28.778	4,0	4.855	4,1	33.633	4,0
1998**	29.192	1,4	5.048	3,9	34.240	1,8

Source : UCM

* Décompte prévisionnel

** Budget

En 1997, une augmentation des taux de cotisations a été réalisée pour atteindre l'équilibre financier du budget tel que prévu par la législation, malgré le fait que les employeurs et le Gouvernement avaient opté pour des mesures visant à freiner l'évolution des dépenses,

en diminuant les prestations. Rappelons que la croissance importante des dépenses en 1995 et en 1996 est due, pour l'essentiel, à la prise en charge des « Altlasten » du secteur hospitalier par le Gouvernement.

En neutralisant l'effet des provisions, les dépenses ont une croissance réelle de 10,7% en 1996, alors que le taux de la population protégée n'a augmenté que de 2%.

Les recettes (montants en millions de LUF)					variations en %		
	1993	1994	1995	1996	94/93	95/94	96/95
Total	27019,1	29557,1	31695,2	32542,6	9,4	7,2	2,7
Couverture déficit	.	.	780,0
Total global	27019,1	29557,1	32475,2	32542,6	9,4	9,9	0,2

Source: UCM

Le CES constate que la croissance des recettes, en 1996, aurait été de 2,7%, sans la prise en compte de la couverture du déficit par l'Etat en 1995. La faible croissance de recettes en cotisations résulte d'une faible croissance du nombre de cotisants (notamment dans les catégories des ouvriers et des pensionnés) et d'une augmentation assez faible du niveau des salaires et traitements.

45 Les conclusions

451 Le financement

Les ressources de financement de la protection sociale sont constituées de cotisations (50,8%), de contributions publiques (44,5%) et de revenus en capitaux propres (4,7%). Le CES - sans vouloir définitivement se prononcer pour l'un ou l'autre système de financement - constate que le taux de fiscalisation de la protection sociale est élevé et qu'un accroissement continu de la contribution publique risque de faire dépendre la protection sociale des aléas de la politique et d'exclure, dès lors, les partenaires sociaux. D'un autre côté, la volonté affirmée de sauvegarde de compétitivité de l'économie et, parallèlement, de la création d'emplois par le maintien de taux de cotisation à des niveaux relativement faibles, a, par le passé, soutenu la fiscalisation croissante. Cette situation n'était certainement pas étrangère à l'évolution dynamique du volume de l'emploi au cours des dernières années.

Cependant, le CES aimerait attirer l'attention du Gouvernement sur le fait qu'un fort différentiel des cotisations avec les pays avoisinants n'a pas que des effets bénéfiques.

En effet, l'affiliation massive de salariés en raison de ce différentiel peut produire des déséquilibres à long terme au niveau des finances publiques, si les recettes fiscales

engendrées par les nouveaux emplois ne suffisent pas pour couvrir la part des prestations non financée par les cotisations.

452 L'assurance-pension - L'évolution à plus long terme

Le CES craint que l'apparente bonne situation actuelle en matière d'assurance-pension n'induisse en erreur quant aux perspectives plus lointaines et que le taux de cotisation ne risque une série d'augmentations dans le moyen et le long terme, à moins que d'autres mesures ne soient retenues.

L'étude actuarielle présentée en 1995 par le Gouvernement a montré que la prime de répartition pure du régime contributif a tendance à augmenter pour passer du niveau actuel de 24,1% jusqu'à 39%, voire plus selon les hypothèses retenues.

Le CES constate que les paramètres statistiques ayant servi à l'élaboration de l'étude actuarielle n'ont pas été actualisés depuis 1991, afin d'évaluer la charge financière future. Cette étude devrait être actualisée périodiquement.

Sans vouloir intervenir directement dans les discussions et négociations actuelles au sujet des réformes entamées en matière d'assurance-pension, le CES voudrait contribuer à la recherche de voies permettant de maintenir, à long terme, les transferts sociaux dans des limites socialement acceptables en renvoyant à son avis annuel de 1988. Le CES y avait déjà exploré tout un faisceau de mesures susceptibles d'influencer l'évolution des charges, mesures qui ont principalement pour objet d'influencer le volume des dépenses (âge moyen à la retraite, taux moyen de remplacement, ajustement des pensions). A côté de ces mesures au niveau des prestations, le CES avait également suggéré à l'époque - sans préciser par ailleurs - la mobilisation de sources de financement alternatives.

— De plus, le CES invite le Gouvernement à revoir - à brève échéance - les règles d'affectation des réserves de la Sécurité Sociale ceci dans le but d'en augmenter le rendement dans l'intérêt des bénéficiaires de prestations. Dès lors, le cadre légal du placement des avoirs de la Sécurité sociale doit être revu, en élargissant la gamme des produits financiers éligibles pour les placements, en prévoyant la possibilité d'investissements en actions.

Actuellement, ces réserves sont placées, à proportions à peu près égales, d'un côté, en actifs immobilisés et autres actifs à long terme et d'un autre côté, en actifs à court terme.

Le CES se propose de creuser, à l'occasion de son prochain avis, la situation patrimoniale de la Sécurité sociale.

453 L'assurance-maladie

En matière d'évolution des coûts, le CES constate que les effets psychologiques liés à la réforme de 1992 en matière d'assurance-maladie - tant du niveau des prestataires que des assurés - commencent à s'estomper et que la situation financière continue à se dégrader malgré l'augmentation des cotisations réalisée en 1997. Dans ce contexte, le CES - tout en saluant expressément la surveillance de la consommation abusive des assurés -

demande avec insistance de réaliser, dans les plus brefs délais, la réforme entamée de la commission de surveillance, compétente pour le contrôle du comportement des fournisseurs.

Les dépenses liées au secteur hospitalier constituent à peu près la moitié des prestations en nature. Le CES regrette que ni le plan hospitalier national mis en vigueur par le règlement grand-ducal du 30 mai 1994, ni le projet de règlement grand-ducal actuellement en discussion n'aient fixé des objectifs plus conformes aux besoins de notre pays ni établi des normes suffisamment précises correspondant à ces besoins.

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

Il semble évident qu'en matière de financement des investissements dans le secteur hospitalier une partition des frais en trois catégories simplifierait les procédures.

Ainsi, la création et l'extension de nouveaux services hospitaliers devraient être intégralement à charge de l'Etat. Les équipements médico-techniques coûteux devraient être à charge de l'Etat et de l'UCM suivant un taux de répartition fixe. Les équipements à moindre coût seraient intégralement à charge de l'UCM.

En outre, il semble nécessaire d'adapter les instruments légaux en matière de prise de décision par l'assemblée générale de l'UCM.

IV L'EVOLUTION FINANCIERE

1 L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES

11 Les bases de départ

C'est sur base des 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 publique³³, que le présent avis a été rédigé.

³³ Article 4 du règlement CE 3605/93 du 22 novembre 1993 puis en application de l'article 104 C(6) du Traité de l'UE.

A noter tout d'abord que les chiffres concernant les exercices 1994 et 1995 viennent d'être adaptés à une nouvelle présentation du budget depuis 1996 reprenant un certain nombre de corrections, dont notamment celle relative à la 4e ressource propre PNB de l'Union européenne. Ainsi, certaines dépenses ont fait l'objet d'une classification économique différente, d'autres, classifiées dans un code non ventilé ont fait l'objet d'une classification dans le code économique correspondant.

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 1994, l'Administration centrale a dégagé une capacité de financement de 4.777,4 millions de LUF, ceci après un exercice 1993 (+112 millions LUF), mais surtout 1992 qui s'est soldé par un déficit budgétaire de 3.378 millions LUF. Le solde des fonds de l'Etat s'est également amélioré pour accuser un excédent de 3.083 millions de LUF en 1994, après un exercice 1993 (+2.619) mais surtout 1992 affichant encore un déficit de 5.628 millions de LUF.

Le compte général de l'exercice 1995 renseigne au niveau de l'Administration centrale un besoin de financement de 101,7 millions LUF dû essentiellement à des produits d'emprunts au titre de cet exercice de 5.790 millions LUF, soit 3,7 mia LUF de plus que l'exercice précédent, pour un solde des principaux fonds de l'Etat inchangé en comparaison avec 1994.

Les chiffres de l'année 1996 font état d'un revirement en ce qui a trait à la capacité de financement de l'Administration centrale (+4.536 millions LUF). En effet, même si le solde budgétaire affichait encore un excédent relativement modeste de l'ordre de 500 millions, le solde des fonds de l'Etat avec un excédent de 6.064 millions de LUF consolide résolument cette tendance.

12 Le compte prévisionnel de l'exercice 1997

L'exercice 1997 devrait clôturer avec un excédent budgétaire de quelque 2.414 millions LUF. Par rapport aux prévisions de septembre 1997, le redressement du solde budgétaire, de -1.015 à +2.249 millions LUF, soit +3.264 millions LUF s'explique essentiellement par une évolution plus favorable que prévue des recettes budgétaires hors emprunts: 173,6 milliards contre 168,9 milliards, soit +2,8% ou 4,7 milliards LUF supplémentaires.

La capacité de financement de l'Administration centrale devrait atteindre 2,2 milliards LUF contre 4,5 milliards en 1996 et celle des administrations publiques 9,7 milliards LUF, soit 1,72% du PIB en version SEC. Au niveau des soldes des fonds de l'Etat, on constate un recul important de quelque 4,6 milliards entre 1996 et 1997. Le recours à l'emprunt avec un montant de 3 milliards LUF est resté inchangé en comparaison avec l'exercice 1996.

	Compte général	Prévisionnel février 98	Projet de
--	-----------------------	------------------------------------	----------------------

							budget 98
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Solde budgétaire	- 3.378,4	- 19,8	1.974,0	996,7	494,0	2.414	2.243
Solde des Fonds de l'Etat (+)	- 5.628,5	2.619,0	3.083,0	2.962,7	6.064,0	1.369,0	- 3.859,0
Produits d'emprunts (-)	2.923,0	4.245,0	2.055,0	5.790,0	3.000,0	3.000	4.000
Amortissement de la dette (-)	- 1.385,6	- 1.277,4	- 1.025,5	- 1.037,5	- 381,0	- 893	- 269
Octrois (-) et remboursement de crédits et de participations dans les entreprises	- 5.054,0	- 480,6	- 749,8	- 691,4	-598,0	- 572	- 487
Besoin (-) / Capacité (+) de financement de l'Administration centrale	- 5.490,3	112,2	4.777,4	- 101,7	4.536,0	2.249,0	- 4.859,0
Besoin (-) / Capacité (+) de financement des communes et syndicats de com.	- 2.051,0	- 824,0	1.012,0	1.702,0	2.568,0	2.131,0	174,0
Besoin (-) / Capacité (+) Sécurité sociale	10.619,0	8.062,0	7.814,0	7.899,0	5.930,0	5.345,0	8.163,0
Besoin (-) / Capacité (+) de financement des Administrations publiques	3.077,7	7.350,2	13.603,4	9.499,3	13.034,0	9.725,0	3.478,0
PIB version SEC prix courants	398.870	444.300	487.671	509.739	525.390	563.796	592.854
Besoins (-) / Capacité (+) de financement en % du PIB (SEC) des Administrations	0,77	1,65	2,79	1,86	2,48	1,72	0,59

publiques							
-----------	--	--	--	--	--	--	--

Source: Inspection générale des Finances, situation au 20 février 1998.

13 Le budget pour 1998

Le budget voté en décembre 1997 prévoyait un déficit de 103 millions de LUF. Toutefois, au mois de mars 1998, ce chiffre vient d'être corrigé par l'IGF, pour se situer proche de +2.243 millions LUF, ceci essentiellement dû à des recettes fiscales supplémentaires.

Côté recettes, la réforme fiscale intervenue au courant de l'exercice 1997 avec effet aux exercices 1998 et suivants explique que la progression des recettes fiscales escomptée en 1998 est quelque peu ralentie (+2.500 milliards) en comparaison avec l'exercice 1997 (+4,2 milliards).

En pourcentage, la progression des recettes au niveau du budget voté 1998 est de 3,85% en comparaison avec le budget voté 1997. En pourcentage, cette progression est moins élevée que pendant les années record 1993 et 1994, où elle se situait à près de 9%.

Au niveau des dépenses de l'Etat, la progression est de 4,41%, soit 6,5 milliards LUF. Après un taux de progression de 4,25% en 1997, ce taux semble confirmer que le Gouvernement s'est engagé dans une politique de dépenses plus prudente, au moins en ce qui a trait aux projets de dépenses, donc dans une vue ex ante. Ex post, c'est à dire, lorsque l'exercice budgétaire s'est écoulé, cette norme ne se vérifie que rarement, voire se trouve dépassé considérablement, sans que ces dépassements aient fait l'objet d'un budget rectificatif et supplémentaire formel.

Cependant, un certain nombre de dépenses, dont notamment celles relatives à la modernisation des infrastructures en matières scolaire et autoroutière évoluent à un taux nettement supérieur à la norme budgétaire - respectivement +8,2% et +17,3%, dus à des choix politiques délibérés. Il y a lieu de confirmer également que le solde des fonds de l'Etat continue à se dégrader significativement entre 1997 et 1998, la diminution se chiffrant à 5,2 milliards de LUF en une seule année.

Compte tenu d'un recours prévu à l'emprunt pour 1998 de 4 milliards LUF, comparé aux 3 milliards de 1997, les finances publiques de l'Etat central évoluent en 1998 vers une situation de besoin de financement de l'ordre de 4,9 milliards LUF, après avoir atteint une capacité de financement de 2,2 milliards LUF en 1997.

En ce qui a trait à la capacité de financement des Administrations publiques, on constate une évolution parallèle à celle de l'Administration centrale, même si une capacité de financement de l'ordre de 3,5 milliards LUF peut être maintenue. A relever dans cet ordre d'idées que la forte diminution de la capacité de financement au niveau communal (-2 milliards) est plus que compensée par une amélioration sensible au niveau de la sécurité sociale (+2,7 milliards).

Le CES rappelle que dans son avis de 1997, il s'était félicité de ce qu'un projet de loi sur la réforme de la Chambre des Comptes et de la comptabilité de l'Etat a pu être déposé.

Ledit projet n'a malheureusement pas encore pu être voté, ceci malgré le fait que la question du contrôle des dépenses est parmi les plus urgentes en ce début 1998 à laquelle il y a lieu d'apporter une réponse rapide et efficace.

Le CES rappelle aussi qu'il appuie expressément qu'à la fois au niveau des impôts directs et indirects les retards d'encaissement ont pu être réduits, de sorte que les chiffres budgétaires correspondant à l'exercice 1998 reflètent plus fidèlement la véritable situation des finances de l'Etat en termes de recettes fiscales. Néanmoins, il demeure que les estimations relatives aux recettes sont systématiquement inférieures depuis des années aux recettes effectives constatés en fin d'exercice et qu'une vue plus bilantaire des avoirs de l'Etat devrait être de mise.

Le CES est aussi d'avis que les autorités publiques devraient poursuivre leur effort consistant à 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 globalement bonne avec une capacité de financement de l'ensemble des administrations publiques se situant à 1,72% du PIB en 1997. Une telle politique devrait permettre aux autorités publiques luxembourgeoises d'entamer la 3^{ème} phase de l'Union économique et monétaire en 1999 en toute sérénité.

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 tient à rappeler l'importance 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 en fussent 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 reporte 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 (Etats, communes, 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 1999, 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 sont pas absolument indispensables.

3 LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES DEPENSES EXTRAORDINAIRES 1997 - 2001

— Depuis 1993, le Gouvernement a recours à un programme d'investissement s'étalant sur plus d'un exercice, lui permettant de suppléer aux rigidités inhérentes à certains principes budgétaires, dont notamment le principe de l'annualité des recettes et des dépenses budgétaires.

Dans la 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 afin de rendre lisible et visible

l'effort financier déployé par l'Etat dans le domaine de ces investissements directs et indirects.

Ces dépenses sont soumises cependant, par leur nature, à une adaptation suivant les circonstances économiques et financières qui tracent le cadre budgétaire de l'Etat. Ainsi, la version révisée du programme pluriannuel de novembre 1997 table sur un volume global de dépenses extraordinaires de l'ordre de 122 milliards LUF pour la période 1997 - 2001.

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

Dépenses extraordinaires (1997 - 2001)

1997 - 2001	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Total des dépenses extraordinaires (y compris alimentation des fonds spéciaux) (taux de variation)	14.989.746	15.389.455 2,67%	17.203.483 11,79%	19.699.357 14,51%	22.083.737 12,10%	89.365.778
Alimentation budgétaire des fonds spéciaux (à déduire):						
Fonds des monuments historiques	195.000	200.000	250.000	300.000	300.000	1.245.000
Fonds d'équipement sportif national	210.000	300.000	300.000	250.000	250.000	1.310.000
Fonds pour la protection de l'environnement	1.350.000	1.350.000	1.500.000	1.600.000	2.000.000	7.800.000
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	700.000	700.000	700.000	700.000	700.000	3.500.000

Fonds du rail	300.000	300.000	500.000	1.200.000	2.000.000	4.300.000
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	25.000	25.000	50.000	150.000	200.000	450.000
Fonds des routes	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	2.500.000
Fonds pour la loi de garantie	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	25.000
Fonds d'investissements publics	1.850.000	1.850.000	2.650.000	3.800.000	4.850.000	15.000.000
Sous-Total	5.135.000	5.230.000	6.455.000	8.505.000	10.805.000	36.130.000
Variation en %		1,85%	23,42%	31,76%	27,04%	
Total des dépenses hors alimentations budgétaires	9.854.746	10.159.455	10.748.483	11.194.357	11.278.737	53.235.778
Dépenses des fonds spéciaux (à ajouter):						
Fonds des monuments historiques	244.300	374.000	372.500	321.500	310.000	1.622.300
Fonds d'équipement sportif national	312.400	300.000	300.000	250.000	250.000	1.412.400
Fonds pour la protection de l'environnement	2.168.000	2.007.800	2.034.800	1.927.400	1.961.300	10.099.300
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	709.400	729.600	749.600	769.600	792.500	3.750.700
Fonds du rail	1.012.300	1.285.000	1.330.000	1.885.000	2.206.800	7.719.100
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	--	100.000	150.000	150.000	150.000	550.000
Fonds des routes	2.718.700	4.400.000	4.400.000	4.400.000	4.000.000	19.918.700

Fonds pour la loi de garantie	--	--	--	--	--	--
Fonds d'investissements publics*	3.867.200	4.800.400	4.961.800	5.236.400	5.002.600	23.868.400
Sous-total	11.032.300	13.996.800	14.298.700	14.939.900	14.673.200	68.940.900
Variation en %		26,87%	2,16%	4,48%	- 1,79%	
Total dépenses budgétaires + dépenses des fonds spéciaux	20.887.046	24.156.255	25.047.183	26.134.257	25.951.937	122.176.678
Variation		15,65%	3,69%	4,34%	- 0,70%	

Source: Inspection Générale des Finances

* Fip administratif, Fip scolaire, Fip sanitaire et sociaux

— 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 semble suivre les orientations et tendances essentielles retenues dans le cadre du programme 1994 - 1998. Toutefois, le CES est d'avis que le Gouvernement devrait également renseigner sur le suivi des projets d'investissements réalisés au cours des exercices passés, afin de permettre l'appréciation de l'exécution et la fiabilité des projections au niveau de l'exécution du programme pluriannuel actualisé.

Le taux d'accroissement annuel du total des dépenses budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux aux fins d'investissements reste soutenu avec une moyenne arithmétique de 6,13% sur la période sous revue. Ce taux de progression moyen pour le budget extraordinaire reste plus élevé que celui attendu pour la croissance du budget ordinaire, même si une correction à la baisse en comparaison avec le plan pluriannuel 1996 - 2000 a été opérée.

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

- 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 transport, soit 53,1 milliards LUF;
- les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue, soit 15.535 millions LUF. S'y ajoutent, au titre de la loi de garantie, 5,25 mia LUF pour le Campus « Geessekneppchen »;

- 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 18.775 millions LUF. En outre, un montant de 1.500 millions 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 10.099 millions LUF;
- la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location, soit 1.650 millions LUF.

Les investissements ayant trait à ces cinq fonctions essentielles se chiffrent à 99,2 milliards LUF, soit 81,2% du total des investissements couvrant la période 1997 - 2001.

Il y a lieu de constater que le Gouvernement recourt de façon accrue à la loi de garantie en matière de dépenses d'investissements, technique financière pour laquelle il vient d'ailleurs de déposer un projet de loi modifiant la loi de garantie existante.

— Le CES se doit de constater 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 et 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.

— Le CES tient à rappeler également ses préoccupations au sujet des réserves des principaux fonds spéciaux qui ont baissé considérablement, de sorte que le solde accuse un besoin de financement de l'ordre de 3,9 milliards LUF, ceci malgré un recours soutenu à l'emprunt de l'ordre de 3 à 4 milliards LUF. La situation prédécrite conjuguée à une évolution des recettes fiscales en provenance du secteur financier également moins soutenue risquent de conduire à terme à une certaine fragilité de la situation des finances publiques en cette fin du 20^{ième} siècle, même si l'endettement de l'Etat reste relativement faible. L'endettement public évolue toutefois de 37,7 milliards en 1997 à 45,6 milliards LUF en 1998, ceci, entre autres, à cause de la reprise de la dette des CFL par l'Etat.

L'endettement au sens maastrichtien passe de 6,7% à 7,7% du PIB entre 1997 et 1998.

V

LE CADRE DE L'UNION EUROPEENNE

L'année 1997 a été principalement caractérisée par deux événements européens qui ont fondamentalement marqué notre pays, à savoir le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi des 20 et 21 novembre 1997 et le Conseil européen du Luxembourg des 13 et 14 décembre 1997.

Tandis que le premier sommet européen se consacrait exclusivement au thème de l'emploi dans l'Union européenne, le sommet du mois de décembre traitait de l'élargissement.

1 LE SOMMET EXTRAORDINAIRE DE L'EMPLOI

Depuis plusieurs années, les différents Conseils européens adoptent des déclarations affirmant avec force que la lutte contre le chômage figure en tête des priorités de l'Europe, mais force est de constater que le nombre de chômeurs et d'exclus n'a guère diminué. Aujourd'hui, nous comptons quelque 18 millions de chômeurs dans l'Union européenne et les efforts isolés des Etats Membres n'ont pas abouti.

En présentant son « Pacte de Confiance pour l'Emploi », le Président de la Commission européenne, Monsieur Jacques Santer, plaidait déjà, en 1996, pour une action intégrée sur le plan de la politique macro-économique des politiques de l'emploi, des politiques communes du marché intérieur et pour une mobilisation de tous les acteurs dans une recherche de convergence dans la lutte contre le chômage et pour l'emploi.

Avant le sommet de Luxembourg, le Conseil européen d'Amsterdam a enfin créé les bases pour une politique coordonnée de lutte contre le chômage. En adoptant le titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont finalement reconnu que l'emploi devrait être considéré comme une question d'intérêt commun et ils ont replacé ainsi le citoyen européen au coeur même de la construction européenne. Dans le prolongement de la procédure existante, lancée à Essen, le nouveau Traité renforce la coordination des politiques nationales de l'emploi et prévoit la définition de lignes directrices communes pouvant déboucher sur des recommandations aux Etats membres. Aussi le Conseil européen d'Amsterdam décida-t-il d'organiser, sous la présidence luxembourgeoise, un véritable sommet européen pour l'emploi. Pour la première fois dans la longue histoire de l'Union Européenne, les chefs d'Etat et de Gouvernement se consacraient exclusivement au thème de l'emploi et exprimaient implicitement leur crainte qu'un nombre croissant de chômeurs et d'exclus risque, de plus en plus, de mettre en péril toute la construction européenne, voire les fondements d'une société démocratique.

L'accord d'Amsterdam a finalement tracé le chemin en permettant aux différents Etats-membres de reconsidérer, chaque année, la situation de l'emploi et d'adopter des lignes directrices pour leurs politiques nationales de l'emploi, tout en ayant soin que ces lignes directrices s'inscrivent dans une approche intégrée globale qui comporte, entre autres, des politiques macro-économiques saines, un marché unique fonctionnant de manière satisfaisante et la prise en compte du facteur emploi dans toutes les politiques communautaires.

Le Conseil européen sur l'emploi qui s'est tenu à Luxembourg a finalement retenu, dans ses conclusions, quatre grandes lignes directrices autour des thèmes suivants:

- améliorer la capacité d'insertion professionnelle;
- développer l'esprit d'entreprise;
- encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs;
- renforcer les politiques d'égalité des chances.

Finalement, ce même sommet pour l'emploi a retenu une nouvelle méthode qui s'inspire de la méthode de convergence retenue en matière d'Union économique et monétaire par le Traité de Maastricht. Les différents plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN) sont introduits et examinés par les différentes instances du Conseil dans le cadre d'une procédure de surveillance multilatérale. Les différents PAN seront comparés et les Gouvernements devront répondre de leurs actes et de leurs performances. Dès lors, le Conseil examinera annuellement la façon dont les Etats membres auront transposé les lignes directrices dans leur politique nationale et procèdera, le cas échéant, à des réorientations nécessaires.

En plus, il faut mentionner l'accompagnement financier de cette politique par le biais de la Banque Européenne d'Investissement et par le budget européen.

Concernant le Luxembourg, le Comité de coordination tripartite a été saisi du dossier en vue d'établir le Plan d'Action National qui va être transféré à la présidence britannique pour la fin-avril.

Le CES est l'enceinte appropriée pour procéder, en temps opportun, à l'évaluation de l'impact de ce plan d'activités de lutte contre le chômage.

2 LE CONSEIL EUROPEEN DE LUXEMBOURG

— Le Conseil européen des 13 et 14 décembre 1997 a finalement pu débloquer deux autres dossiers politiques difficiles. D'une part, l'ouverture d'une nouvelle phase dans le processus d'élargissement par la désignation des pays candidats avec lesquels des négociations seront entamées et, d'autre part, la mise en place informelle d'un forum constitué des Ministres des Etats participant à la zone Euro pour discuter des questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique.

Les experts, ainsi que la presse étrangère, sont unanimes pour qualifier le Conseil européen de Luxembourg comme étant un événement de portée historique.

Quant au processus d'élargissement, le Conseil de Luxembourg n'a pas seulement désigné les pays, mais surtout la méthode de négociation conduisant à terme à l'adhésion des dix Etats candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre. Ce processus ou cette

méthode se veut évolutif en ce que tous ces Etats ont vocation, à condition d'atteindre un même niveau de préparation, pour rejoindre, en cours de négociation, le groupe de pays que le Conseil a jugé les mieux préparés. A savoir, Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République Tchèque et la Slovénie.

La Commission rapportera au Conseil du progrès de chaque Etat candidat, notamment eu égard au rythme de reprise de l'acquis de l'Union, assorti, le cas échéant, de recommandations relatives à l'ouverture de conférences intergouvernementales bilatérales.

En ce qui concerne la Turquie, son éligibilité à l'adhésion à l'Union Européenne fut confirmée à Luxembourg. Elle sera, par ailleurs, jugée sur la base des mêmes critères que les autres Etats candidats. Une stratégie spécifique a cependant été élaborée, compte tenu du fait que les conditions politiques et économiques permettant d'envisager des négociations d'adhésion, ne sont pas encore réunies. En outre, la participation à la Conférence européenne permettra aux Etats membres de l'Union européenne et à la Turquie de renforcer leur dialogue et leur coopération dans des domaines d'intérêt commun.

Les conclusions du Conseil européen précisent également que le renforcement des liens entre la Turquie et l'Union européenne est aussi fonction de la poursuite des réformes politiques et économiques y engagées.

— Quant à la mise en place du Conseil Euro-x, c'est-à-dire du forum des Etats membres qui feront partie de la zone Euro, le Conseil européen a su débloquer une situation délicate et périlleuse. En effet, les Etats membres de l'Union ne faisant pas partie de cette zone, la plupart du temps par élection, ont la certitude que chaque fois que des questions d'intérêt commun à tous les Etats membres sont concernées, ils y seront présents.

A contrario, les Ministres des Etats participant à la zone Euro se réuniront de façon informelle pour discuter de questions liées à la monnaie unique. Il demeure, qu'en tous cas, les décisions seront prises par le Conseil Ecofin selon les procédures fixées par les Traités.

3 LES CONCLUSIONS

Le CES tient à féliciter les membres du Gouvernement pour leur Présidence luxembourgeoise et, plus particulièrement, Monsieur le Premier Ministre pour les deux sommets européens qui ont marqué fondamentalement l'Union Européenne.

Le processus d'élargissement le plus délicat et le plus fondamental de toute l'Union Européenne est entamé et les règles de base pour solutionner le problème social interne à l'Union Européenne sont tracées. Les prochaines présidences devront suivre scrupuleusement le chemin politique européen engagé à Luxembourg. A ceci s'ajoutent les différentes étapes et les décisions prises sous la Présidence luxembourgeoise pour arriver à l'UEM.

Aussi le CES aimerait-il appeler à tous les milieux concernés au niveau politique, social et économique pour ne pas relâcher l'effort d'information et d'explication sur l'introduction définitive de la monnaie unique européenne, l'euro, dès l'année 2002, afin de préparer au mieux, et les citoyens, et les entreprises à la première décision européenne qui touchera en fin de compte d'une manière concrète et directe tous les citoyens. L'introduction de l'euro constitue une des plus grandes opérations monétaires que le continent européen ait connu au cours de son histoire et constitue un saut qualitatif unique dans le processus d'intégration européenne. Pour le Grand-Duché de Luxembourg en tant que plus petit Etat membre de l'Union européenne, la participation au système des banques centrales européennes constitue non seulement la consécration de son identité monétaire, mais encore la reconnaissance comme membre à part entière d'une Union monétaire qui représente la première force économique du globe.

X X X

Afin de mettre l'accent sur la politique fiscale communautaire, le CES tient à relever les actions menées sous la Présidence luxembourgeoise.

Le vaste chantier de réflexion, entamé en avril 1996 à Vérone, s'est concrétisé lors de l'Ecofin informel de Mondorf-les-Bains en septembre 1997 et a débouché sur les conclusions politiques en matière fiscale, adopté au Conseil Ecofin du 1er décembre 1997.

Lesdites conclusions du Conseil Ecofin en matière de politique fiscale couvrent notamment trois domaines, à savoir:

- la fiscalité des entreprises où une résolution du Conseil et des représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil sur un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, vient d'être adoptée;
- la fiscalité de l'épargne où le Conseil invite la Commission à lui présenter une proposition de Directive en matière de fiscalité de l'épargne incluant une liste des éléments qui peuvent constituer une base pour cette proposition. La Commission a déclaré vouloir soumettre rapidement une telle proposition. Il convient de noter que dans ce contexte le Luxembourg a fait une déclaration soulignant qu'une Directive en matière de fiscalité de l'épargne devrait s'accompagner d'une Directive en matière de fiscalité des entreprises portant sur les régimes généraux d'imposition des entreprises dans les Etats membres;
- la problématique d'une retenue à la source sur les paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances entre entreprises, au sujet de laquelle la Commission a présenté une proposition de Directive en mars 1998.

Le CES estime que le fait d'intégrer la réflexion sur la fiscalité de l'épargne dans un paquet politique plus global a permis à la Présidence luxembourgeoise de trouver le juste équilibre entre la nécessité d'assurer sa crédibilité et de préserver les intérêts

luxembourgeois en la matière. Par ailleurs, le CES constate que cette approche a montré que bien des Etats membres de l'Union européenne opèrent des régimes fiscaux préférentiels largement, voire exclusivement destinés à attirer des investissements d'autres pays.

X X X

Résultat du vote:

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

Secrétaire Général Jean Moulin	Le Président Robert Weber
---	--

Luxembourg, le 14 avril 1998

ANNEXE

ENQUETE EUROCHAMBRES 1998

1 METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

— L'enquête Eurochambres 1998 a été réalisée fin 1997 par la Chambre de Commerce auprès des entreprises luxembourgeoises de 10 salariés au moins et de tous les secteurs d'activité, à l'exception des entreprises agricoles, de l'administration publique et de la santé. La population des entreprises luxembourgeoises répondant à ces critères était de 2268 en 1993 (données Statec). De cette population, un échantillon de 950 entreprises représentatives de tous les secteurs a été tiré aléatoirement. Le même échantillon est repris chaque année, ce qui est bénéfique à la qualité des analyses comparatives des résultats.

857 entreprises ont répondu au questionnaire de l'édition 1998, ce qui représente un taux de réponse de 90,2% par rapport à l'échantillon initial. Les entreprises restantes sont pour la plupart en cessation d'activité. Afin de pouvoir généraliser les réponses des entreprises de l'échantillon à l'ensemble des entreprises luxembourgeoises répondant aux critères, une pondération est appliquée à chacune de ces réponses. Ainsi, les analyses présentées ne se rapportent pas seulement aux entreprises qui ont répondu au questionnaire, mais à l'ensemble des entreprises luxembourgeoises répondant aux critères de l'enquête.

— Afin de vérifier la représentativité de l'échantillon des entreprises retenues pour l'enquête Eurochambres 1998, les distributions de la population (cf. tableau 1) et de l'échantillon (cf. tableau 2) sont présentées ci-dessous.

Tableau 1: Distribution des entreprises luxembourgeoises de 10 salariés au moins en fonction de leur taille et de leur secteur d'activité

	ST1	ST2	ST3	ST4	ST5	ST6	TOTAL	%
NACEREV 1	92	18	10	8	4	1	133	5,9
NACEREV 2	126	16	17	7	3	3	172	7,6
NACEREV 3	405	52	35	6	1	0	499	22
NACEREV 4	696	61	38	3	1	0	799	35,2
NACEREV 5	114	21	7	0	1	2	145	6,4
NACEREV 6	386	66	35	15	3	3	508	22,4
NACEREV 7	7	1	3	1	0	0	12	0,5
TOTAL	1.826	235	145	40	13	9	2.268	100
%	80,5	10,4	6,4	1,8	0,6	0,4	100	

La comparaison de la population des entreprises luxembourgeoises répondant aux critères de l'enquête avec l'échantillon choisi permet de conclure que la représentativité de ce dernier est bonne.

Tableau 2: Distribution des entreprises retenues pour l'enquête Eurochambres de 10 salariés au moins en fonction de leur taille et de leur secteur d'activité.

	ST1	ST2	ST3	ST4	ST5	ST6	TOTAL	%
NACEREV 1	51	11	8	6	4	1	81	8,5
NACEREV 2	64	12	11	7	2	3	99	10,4
NACEREV 3	191	24	18	4	1	0	238	25,1
NACEREV 4	200	26	14	0	1	0	241	25,4
NACEREV 5	41	11	5	0	1	2	60	6,3
NACEREV 6	165	29	15	8	1	2	220	23,2
NACEREV 7	7	1	2	1	0	0	11	1,2
TOTAL	719	114	73	26	10	8	950	100
%	75,7	12	7,7	2,7	1,1	0,8	100	.

NACE: Secteur d'activité

NACEREV 1: Fabrication de produits métalliques, de machines et matériel de transport

NACEREV 2: Autres industries manufacturières

NACEREV 3: Construction

NACEREV 4: Ventes en gros et détail, réparation, hôtels et restaurants

NACEREV 5: Transports, entreposage et communications

NACEREV 6: Médiation financière et activités auxiliaires, autres activités de services

NACEREV 7: Autres (exploitation minière, carrières et électricité, gaz et eau)

STRATE: Nombre de personnes employées

ST 1: de 10 à 49 personnes

ST 2: de 50 à 99 personnes

ST 3: de 100 à 249 personnes

ST 4: de 250 à 499 personnes

ST 5: de 500 à 999 personnes

ST 6: plus de 1000 personnes

— Les entreprises luxembourgeoises peuvent être regroupées selon leur activité professionnelle. Une première catégorisation peut être réalisée en différenciant les entreprises relevant du secteur industriel et celles relevant du secteur des services. 36% des entreprises luxembourgeoises de 10 salariés au moins font partie du secteur industriel et 64% des entreprises appartiennent au secteur des services.

Les entreprises peuvent également être réparties suivant leur appartenance à l'un des 7 secteurs d'activité définis par le code Nace-Rev. La distribution des entreprises luxembourgeoises est la suivante: plus d'un tiers des entreprises luxembourgeoises fait partie du secteur du commerce (ventes, réparation, hôtel et restaurants). Les deux catégories suivantes les mieux représentées sont celles des secteurs d'activité de la finance et de la construction, regroupant chacune plus de 22% des entreprises du Grand-Duché.

On peut également classer les entreprises d'après leur taille. Les 6 catégories de taille correspondent au nombre de personnes travaillant dans l'entreprise (apprentis et stagiaires exclus). Plus de 80% des entreprises répondant aux critères de sélection ont un nombre de salariés compris entre 10 et 49, et seulement 1% des entreprises emploient plus de 500 personnes.

2 ANALYSE STATISTIQUE DES INDICATEURS ECONOMIQUES DE L'ENQUETE

21 Le chiffre d'affaires

— Les attentes des entreprises concernant l'évolution de leur chiffre d'affaires pour 1998 sont significativement différentes selon la taille de ces entreprises, bien que le lien entre ces deux variables soit faible (seuil de probabilité $p < 0,001$, Cramer's $V = 0,08$). Le taux

d'entreprises qui espèrent une augmentation de leur chiffre d'affaires total pour 1998 augmente avec la taille des entreprises.

Les entreprises des secteurs autres industries sont optimistes quant à l'avenir puisqu'elles sont proportionnellement plus nombreuses à s'attendre à une hausse de leur chiffre d'affaires total en 1998. Seulement 18,5% des entreprises de la construction voient leur chiffre d'affaires total augmenter et près de 70% pensent que leur chiffre d'affaires total sera stable entre les deux périodes. Les entreprises des « autres secteurs » sont, pour leur compte, pessimistes étant donné qu'aucune ne croit en une possible hausse et s'attendent pour 31% d'entre elles à une diminution pour 1998.

— Il existe une relation relativement importante entre les attentes pour 1998 et les réalisations 1997 au niveau du chiffre d'affaires total (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,32$). On peut noter que les entreprises qui ont connu une hausse de leur chiffre d'affaires total en 1997 (comparé à 1996) sont assez optimistes pour 1998 puisque 55% d'entre elles espèrent une nouvelle augmentation, alors que 42% attendent une stabilité. Les entreprises qui ont connu une stabilité du chiffre d'affaires total entre 1996 et 1997 prévoient à plus des deux tiers une même évolution pour 1998. Enfin, les entreprises qui avaient vu leur chiffre d'affaires total baisser entre 1996 et 1997 pensent pour un tiers d'entre elles que 1998 sera encore moins faste que les deux années précédentes.

— Les entreprises de plus de 1000 personnes sont les plus optimistes quant à l'évolution de leur chiffre d'affaires national pour 1998. Les entreprises de produits métalliques et de la construction présentent des profils proches quant à l'évolution de leur chiffre d'affaires national pour 1998. Ces entreprises, comparées aux autres secteurs d'activité, sont proportionnellement plus nombreuses à considérer que leur chiffre d'affaires national sera stable en 1998 et inversement sont moins nombreuses à espérer une hausse de celui-ci.

— On observe que, aussi bien pour les réalisations 1997 que pour les attentes de 1998, les trois chiffres d'affaires - total, national et à l'exportation - sont très proches les uns des autres.

22 Les investissements des entreprises luxembourgeoises

— La grande tendance pour 1998 sera, selon les entreprises interrogées, la stabilisation des investissements. Néanmoins, on compte près de 32% d'entreprises qui espèrent augmenter leurs investissements au courant de l'année 1998. Pour les plus importantes en effectif (> 500 personnes) on notera une proportion plus importante de firmes qui espèrent augmenter leurs investissements en 1998.

— L'évolution des investissements pour 1998 est dépendante du secteur d'activité des entreprises (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,14$). Les entreprises de la finance et des autres secteurs sont proportionnellement plus nombreuses à espérer une augmentation de leurs investissements en 1998, comparé à l'année 1997. 62,4% des firmes de construction affirment que leurs investissements seront stables en 1998.

— Les intentions des entreprises concernant leurs investissements à court terme dépendent de leurs attentes concernant leur chiffre d'affaires total (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,20$). On observe que les entreprises qui augmenteront le plus leurs investissements en 1998 sont celles qui s'attendent à réaliser un chiffre d'affaires meilleur qu'en 1997. Par ailleurs, les investissements prévus pour 1998 sont dépendants de ceux réalisés en 1997. Le lien entre ces deux variables est relativement fort (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,22$).

23 L'évolution de l'emploi

— Les différences dans les estimations concernant l'évolution du nombre de salariés selon la taille des entreprises sont peu importantes. Globalement, plus une entreprise emploie de personnes, plus elle risque de perdre des salariés entre 1997 et 1998. Les entreprises de taille moyenne (entre 50 et 249 personnes) sont celles qui ont proportionnellement plus l'intention d'augmenter le nombre de leurs effectifs en 1998.

— Les prévisions au niveau de l'emploi en 1998 dépendent du secteur d'activité des entreprises. Le lien entre ces deux variables est très significatif et non négligeable (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,15$).

— Les attentes concernant l'évolution de l'emploi en 1998 dépendent de ce qui s'est passé dans ce domaine en 1997 (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,27$). Comme pour les autres indicateurs économiques étudiés, on observe que les réalisations pour 1997 influencent, dans le même sens, les attentes pour 1998.

— On peut de même observer que les attentes concernant l'évolution de l'emploi en 1998 sont liées au chiffre d'affaires total réalisé en 1997 (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,20$), mais dépendent surtout du chiffre d'affaires total prévu pour 1998 (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,33$).

— Les perspectives d'emploi pour 1998 sont liées aux investissements envisagés pour la même année (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,20$). En effet, les entreprises dont les investissements seront en hausse ou stables en 1998 prévoient pour environ 90% d'entre elles une stabilité ou une hausse de leur masse salariale.

24 L'environnement général prévu pour 1998

— Globalement les entreprises sont plus optimistes pour 1998 que lors de l'enquête précédente. La relation qui existe entre les prévisions du climat des affaires 1998 et le secteur d'activité des entreprises est faible (seuil de probabilité $p<0,003$, Cramer's $V=0,08$).

— Les attentes concernant le climat des affaires en 1998 sont très fortement liées à l'appréciation du climat de 1997 (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,45$). Quelle que soit la réalisation observée en 1997, les entreprises estiment dans leur grande majorité que 1998 leur réserve le même type d'évolution. Les attentes concernant le climat des affaires en 1998 sont également fortement dépendantes du chiffre d'affaires total prévu pour 1998 (seuil de probabilité $p=0,000$, Cramer's $V=0,41$).

3 ANALYSES STRUCTURALES DES REPONSES ET CONSISTANCE INTERNE DE L'ENQUETE

— Dans ce chapitre on va rendre compte de l'ensemble des réponses des entreprises, en tenant compte des relations potentielles qui existent entre elles. Puisque les réponses à toutes les questions sont de type ordinal à trois modalités - en hausse, stable, en baisse ou favorable, constant, défavorable- l'analyse la plus appropriée pour mettre en évidence la structure des réponses est l'analyse HOMALS. On peut en conclure que les entreprises ayant fourni une certaine réponse à une question ont, dans l'ensemble, répondu de la même façon aux autres questions. Cette structure signifie que l'ensemble des questions du questionnaire se rapporte à un même facteur.

Ces résultats sont confirmés par des Analyses Factorielles en Composantes Principales (ACP) qui n'extraient qu'un seul facteur. Ces différents résultats nous amènent à considérer que les réponses des entreprises aux questionnaires renvoient à une même dimension économique. Les analyses précédentes ont mis en évidence l'existence d'une dimension commune à l'ensemble des questions du questionnaire Eurochambres.

— Le calcul du coefficient de Cronbach, qui rend compte de la consistance interne du questionnaire, permet de réaliser une analyse de fidélité de celui-ci. On entend par consistance interne, le lien qui unit l'ensemble des questions les unes par rapport aux autres. Plus ce lien est proche de 1, plus la consistance interne est importante, et donc, plus la création d'un score composite est pertinente. On obtient une valeur Alpha de 0,78 pour les réponses concernant l'année 1997 et une valeur de 0,77 pour celles concernant 1998.

Les valeurs Alpha étant relativement importantes, elles justifient la création d'un score composite pour les dimensions économiques 1997 et 1998. Ces scores permettent de classer les entreprises, en prenant en compte l'ensemble de leurs réponses, le long du facteur économique. Ainsi, les entreprises qui ont un score négatif estiment que le facteur économique était ou sera défavorable, et inversement si leur score est positif. Plus les entreprises ont un score proche de 0, plus elles estiment qu'il y aura une stabilité économique.

4 ANALYSE COMPARATIVE DES ENQUETES EUROCHAMBRES

— Les résultats de ce chapitre sont basés sur les réponses des entreprises ayant participé aux quatre enquêtes de la Chambre de Commerce.

Une certaine stabilité pour les quatre années de l'enquête pour le chiffre d'affaires total peut être observée. Les entreprises qui estiment que le chiffre d'affaires total est en hausse sont plus nombreuses cette année que les années précédentes. Entre 1994 et 1997, on constate que les proportions de chacune des trois catégories de chiffre d'affaires total sont plus stables pour les petites entreprises que pour les plus grandes.

La diminution des entreprises, observable de 1994 à 1996, augmentant leurs effectifs ne se poursuit pas cette année. De 1996 à 1997, la proportion d'entreprises dont le nombre de salariés est en hausse a augmenté. Pour toutes les années, la proportion d'entreprises pour lesquelles le nombre de salariés ne varie pas est proche de 50%. Pour tous les secteurs, à l'exception des entreprises du secteur "autres activités", on observe de 1996 à 1997 une augmentation ou une certaine stabilisation du nombre de firmes dont les effectifs sont plus élevés comparés à l'année précédente.

Le nombre d'entreprises ayant augmenté leurs investissements était stable de 1994 à 1996. On observe que ce nombre est plus élevé de 1996 à 1997. La stabilité des investissements est, pour chaque année, la tendance principale des entreprises. Les variations dans les investissements sont très peu différentes, d'une année sur l'autre, pour les plus petites structures.

Les entreprises qui observent une amélioration du climat des affaires sont plus nombreuses cette année que lors des trois années précédentes. Inversement, la proportion d'entreprises qui estiment que le climat des affaires est défavorable est en baisse cette année alors qu'elle était très stable de 1994 à 1996. Une grande proportion d'entreprises estiment que le climat des affaires n'évolue pas d'une année sur l'autre. Cette proportion est en hausse pour les entreprises industrielles de 1996 à 1997.

5 ANALYSE STRUCTURALE DES REPONSES DES ENTREPRISES DEPUIS 1994

— On a vu ci-dessus qu'on peut mettre en évidence chaque année que les réponses des entreprises permettaient de dégager un facteur économique représentant une même dimension. Au niveau de chaque questionnaire existent deux modalités de réponses. La première correspond aux réponses déterminant le facteur économique réalisé. La seconde est relative au facteur économique prévu pour l'année prochaine.

FACTEURS	1994	1995	1996	1997
REALISATION	ESTIME94	ESTIME95	ESTIME96	ESTIME97
PREVISION	PREVU95	PREVU96	PREVU97	PREVU98

Les facteurs « réalisation » correspondent aux estimations que les entreprises font entre deux années d'exercice réalisées. Les facteurs « prévision » font référence à la comparaison entre une année d'exercice réalisée et une année d'exercice non encore réalisée.

Les résultats de l'enquête Eurochambres 1998 sont plus favorables que celles des autres années et en ce qui concerne les estimations pour 1997 et en ce qui concerne les prévisions pour 1998. Indépendamment de l'année de l'enquête, on observe que le facteur économique prédit pour l'année suivante est plus favorable que le facteur économique réalisé. Les entreprises ont tendance à juger l'avenir économique plus « en hausse » comparé aux résultats réalisés des exercices.

Néanmoins, si l'on compare ces résultats avec ceux observés en 1996, on constate que la différence entre facteur économique prédit et réalisé tend à diminuer. Cet état de fait peut être expliqué si l'on considère l'évolution positive des réalisations 1997.

De 1994 à 1996, les prévisions faites par les entreprises pour l'année à venir sont de plus en plus pessimistes. Toutefois, on observe qu'en 1997, les entreprises retrouvent espoir puisqu'elles estiment que 1998 sera économiquement « en hausse ».

En 1996, les réalisations des entreprises ont été supérieures aux prévisions économiques. Pour cette année, les prévisions des entreprises sont plus pessimistes comparées aux réalisations.

Ceci est sans doute dû à une baisse des réalisations de 1995 à 1996, mais explique aussi pourquoi les attentes pour 1998 ont, à nouveau, dépassé les réalisations 1997.

— On peut recourir à la méthode Lisrel « en pistes causales » qui permet de mettre en évidence les relations entre les différents facteurs économiques décrits. Les facteurs « prévision » sont liés entre eux d'une année à l'autre. Autrement dit, la réalisation économique d'une année a directement une influence sur l'exercice réel de l'année suivante. Les facteurs prévisionnels des années précédentes sont en relation avec les facteurs prévisionnels de toutes les années suivantes.

Cette influence de la réalisation sur la prévision est en baisse depuis 1995 jusqu'à cette année; elle passe de 0,48 à 0,27 en trois ans. Les prévisions qui sont faites pour l'année suivante sont liées positivement avec l'exercice réel de cette année. Ainsi on peut conclure que l'estimation prévisionnelle donnée par les entreprises est congruente avec la réalité. Les entreprises peuvent, dans une certaine proportion, estimer leur futur économique.

Les quelques différences ont plusieurs sources. Les facteurs qui ont été utilisés en 1996 ne sont pas les mêmes qu'en 1997. De plus, les modèles ne peuvent être les mêmes de part le fait que le nombre d'années sur lesquelles chacun porte est différent.

6 CONCLUSIONS GENERALES

— Les premières conclusions concernant l'enquête Eurochambres 1998 sont confirmées lorsque l'on analyse les différents résultats des quatre vagues de l'enquête. En effet, 1997 apparaît comme une année considérée comme favorable par l'ensemble des entreprises. Les réalisations 1997 sont estimées « en hausse » par les firmes luxembourgeoises comparées à 1996. On retiendra que les scores économiques étaient en baisse de 1994 à 1996, alors qu'ils sont en hausse en 1997 jusqu'à obtenir leur valeur la plus élevée depuis les quatre années de l'enquête.

— De plus, on retiendra que l'écart entre prévisions et réalisations est moins important de 1996 à 1997 qu'entre toutes les années sur lesquelles portent les comparaisons de l'enquête Eurochambres.

Entre 1994 et 1996, les prévisions faites par les entreprises pour l'année à venir sont de plus en plus pessimistes. Cependant, en 1997, les entreprises retrouvent espoir puisqu'elles estiment que 1998 sera économiquement en hausse. On observe qu'en 1996, les prévisions des entreprises sont plus pessimistes que leurs réalisations. Ceci est sans doute dû à une baisse des réalisations de 1995 à 1996. Ce phénomène semble expliquer que les attentes pour 1998 ont dépassé les réalisations 1997.

— Le modèle explicatif qui a été mis en évidence par les analyses de type Lisrel pour les quatre années de l'enquête Eurochambres confirme celui découvert dans le passé. Les réalisations pour une année donnée sont dépendantes de celles des années qui précèdent. La même observation peut être faite au niveau des prévisions.

De plus, les prévisions sont liées directement aux réalisations de l'année où est faite l'enquête. Enfin, les prévisions faites l'année précédente sont en relation avec les réalisations de l'année suivante.