

**CES / EV.EC.FIN.& SOC. (2000)**

**L'EVOLUTION ECONOMIQUE,  
FINANCIERE ET SOCIALE DU PAYS  
2000**

**AVIS**

**Luxembourg, le 13 avril 2000**

**SOMMAIRE****page:**

<b>I</b>	<b>INTRODUCTION - LE LUXEMBOURG A L'OREE DU 21<sup>e</sup> SIECLE</b>	<b>2</b>
<b>II</b>	<b>L'EVOLUTION ECONOMIQUE</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>LA SITUATION CONJONCTURELLE</b>	<b>5</b>
11	Perspectives économiques améliorées au niveau mondial	5
12	Accélération de la croissance dans les économies voisines du Grand-Duché	6
13	L'économie luxembourgeoise	6
131	Evolution propice en 1999	6
132	Prévisions favorables pour 2000	8
14	Les perspectives favorables sont confirmées par l'enquête Eurochambres 2000	9
<b>2</b>	<b>LES PERSPECTIVES SECTORIELLES</b>	<b>10</b>
21	Le secteur primaire	10
211	L'agriculture	10
212	La viticulture luxembourgeoise en 1999	11
22	Le secteur secondaire	12
221	L'industrie	12
2211	Les industries manufacturières autres que la sidérurgie	12
2212	La sidérurgie	16
222	L'artisanat et les entreprises de construction	19
23	Le secteur tertiaire	21
231	Le commerce	21
232	Le secteur bancaire	23
2321	Une croissance continue, bien que ralentie	24
2322	Vers un centre de compétence ciblée	25
233	Le secteur des assurances	25
234	Le tourisme	26
235	Le transport	28

	<b>page:</b>
2351 Les transports routiers	28
2352 Les chemins de fer	29
2353 Les transports aériens	30
2354 Le transport fluvial	32
236 Le secteur des médias et des imprimeries	32
<b>3 UNE ECONOMIE NATIONALE EN MUTATION PROFONDE</b>	<b>34</b>
31 Le glissement vers la société de service	34
311 Une force économique réelle, mais relative	34
312 La concentration sur le secteur tertiaire	35
32 Les fragilités résultant de l'évolution structurelle	39
321 Au niveau des finances publiques	39
322 Au niveau de l'emploi	40
323 Au niveau des secteurs	41
33 L'avenir de la politique de développement économique	43
331 Une approche globale et coordonnée	43
332 La responsabilité des acteurs	44
333 Promouvoir l'esprit d'entreprise	46
34 La « nouvelle économie », moteur de la croissance	46
341 Les technologies de l'information et de la communication (TIC) en Europe	46
342 Développer au Luxembourg l'industrie de l'information et de la communication	47
35 L'importance du savoir	48
351 Le savoir endogène	48
352 Le savoir exogène	51
3521 Maintenir un environnement attrayant pour des experts étrangers	51
3522 Adopter une approche plus souple au niveau des permis de travail	51
<b>4 LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DU GRAND-DUCHE DANS LE CADRE DE LA GRANDE REGION</b>	<b>52</b>
41 La région en tant que nouvelle dimension dans l'UE	52
411 Définition de la région	52
412 Le cas de la Grande région	53

**page:**

413	Une intégration progressive et ordonnée	53
42	La Grande région: une nouvelle opportunité pour les secteurs à rayonnement limité dans l'espace	54
421	L'artisanat	54
422	L'agroalimentaire	55
423	Le commerce de détail	55
43	Le Luxembourg en tant que centre de gravité de la Grande région	56
431	La position particulière du Grand-Duché	56
432	Les risques de distorsion à l'intérieur de l'espace régional	56
433	Les points de chute d'une coopération intrarégionale	58
434	Les moyens à mobiliser	59
<b>5</b>	<b>LES IMPLICATIONS DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES</b>	<b>60</b>
51	L'emprise communautaire sur l'économie	60
52	La politique sociale communautaire: son impact sur la politique nationale et les propositions pour son intégration dans les relations sociales nationales	63
521	Un bref rappel des grandes étapes du développement du droit social communautaire	63
522	L'institutionnalisation du dialogue social communautaire	64
523	L'intégration de la dimension européenne de façon structurée dans les relations sociales nationales	65
524	L'impact communautaire sur la politique de l'emploi	65
525	L'importance des lignes directrices de l'emploi pour la politique nationale de l'emploi	66
<b>III</b>	<b>L'EVOLUTION SOCIALE</b>	<b>68</b>
<b>1</b>	<b>LE MARCHE DE L'EMPLOI AU LUXEMBOURG</b>	<b>68</b>
11	L'évolution de l'emploi salarié	68
12	Les travailleurs étrangers	70
13	L'évolution du chômage	71
131	Les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi	72
132	La structure du chômage	73
<b>2</b>	<b>LA TRANSFORMATION ET LE DEVELOPPEMENT DU TRAVAIL</b>	<b>78</b>
21	Evolution de l'emploi salarial au Luxembourg	78
22	Sous quelles formes l'accroissement de l'emploi salarial s'est-il manifesté?	79
221	Le contrat à durée déterminée	80
222	Le contrat de mission (travail intérimaire)	80

page:

223	Le travail à temps partiel	81
23	Les salariés rémunérés au salaire social minimum	82
24	L'évolution de la part salariale dans le PIB	83
<b>3</b>	<b>L'APPRECIATION GLOBALE DES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE</b>	<b>85</b>
31	Les comptes globaux	85
311	Les dépenses	85
312	Les recettes	86
313	La comparaison internationale	87
32	L'analyse des différentes branches de la Sécurité sociale	88
321	Le régime général assurance pension	88
322	L'assurance maladie	90
323	L'assurance dépendance	91
33	Les conclusions	92
331	Les incidences européennes	92
332	L'assurance pension	94
333	L'assurance maladie	96
3331	Le plan hospitalier	96
3332	La croissance du nombre des médecins	96
3333	Les caisses de maladies	97
3334	La maîtrise des coûts	97
3335	La responsabilisation des acteurs	98
<b>4</b>	<b>LES PROBLEMES LIES A LA PAUVRETE</b>	<b>98</b>
<b>IV</b>	<b>L'EVOLUTION FINANCIERE</b>	<b>107</b>
<b>1</b>	<b>LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>107</b>
11	Les prolégomènes	107
12	Le compte prévisionnel de l'exercice 1999	108
13	Le budget pour 2000	109
<b>2</b>	<b>LES ORIENTATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>110</b>
<b>3</b>	<b>LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES DEPENSES EXTRAORDINAIRES 1999-2003</b>	<b>111</b>

**page:**

<b>V</b>	<b>LA REFORME FISCALE</b>	116
<b>1</b>	<b>LES FAITS SAILLANTS DE LA DECLARATION GOUVERNEMENTALE</b>	116
11	Les principes de la réforme fiscale	116
12	Les contenus annoncés de la réforme fiscale	116
<b>2</b>	<b>L'APPRECIATION DU CES</b>	118

## **I INTRODUCTION**

### **LE LUXEMBOURG A L'OREE DU 21<sup>e</sup> SIECLE**

## I INTRODUCTION - LE LUXEMBOURG A L'OREE DU 21<sup>e</sup> SIECLE

- Depuis sa création en 1966, le Conseil économique et social (CES) présente au printemps son avis annuel sur l'évolution économique, financière et sociale du pays. Destiné au Premier Ministre en tant qu'autorité de tutelle du CES, l'avis a pour but d'assister le Gouvernement dans ses réflexions politiques, notamment en vue de la Déclaration sur l'état de la nation par le Premier Ministre devant la Chambre des Députés.

Dans ce processus, l'avis du CES constitue un indicateur utile puisqu'il reflète, à travers ses positions, dans quelle mesure les réponses à donner aux grands problèmes d'actualité sont portées par le consensus des forces vives de la nation. Cet exercice ne fait que souligner le rôle du CES en tant que catalyseur politique et plate-forme du dialogue social au niveau national.

Nonobstant sa périodicité annuelle, l'avis du CES ne se limite pas à passer en revue l'évolution des différents paramètres socio-économiques pendant l'exercice écoulé ni à commenter les perspectives à court terme. Le CES a pris l'habitude de s'attaquer, au-delà des constats d'ordre conjoncturel, à des sujets ponctuels qu'il juge suffisamment importants pour en faire l'objet d'analyses plus approfondies.

Fidèle à cette tradition, l'avis 2000 se présente donc sous le double aspect de l'évolution conjoncturelle et de sujets distincts choisis en fonction de leur impact sur le développement du pays.

Comme à l'accoutumée, la partie de l'avis qui est supposée refléter l'évolution des différents paramètres est scindée en trois volets. L'analyse des secteurs économiques est suivie d'un examen de la situation sociale, avec l'évolution de l'emploi, d'une part, et celle de la protection sociale, d'autre part, tandis que l'état des finances publiques clôture cette vue d'ensemble sur les piliers porteurs de l'équilibre national.

- Ce n'est certainement pas un hasard, si l'avis de l'année qui chevauche deux siècles, voire deux millénaires, se laisse entraîner par le symbolisme de ce tournant à des ambitions qui vont au-delà de la simple analyse des soucis du moment. Aussi les accents de la partie plus approfondie de l'avis s'appliquent-ils à des sujets d'ordre structurel qui continueront à préoccuper les responsables politiques et autres du pays pendant un laps de temps, puisque leur envergure ne permet ni solution facile, ni évacuation rapide.

Le CES s'est penché sur la mutation profonde que l'économie du pays a connue au cours du dernier quart du 20<sup>e</sup> siècle. Cette période était caractérisée par la transition d'une économie basée largement sur des activités manufacturières vers une économie des services, phénomène qui, tout en étant général, a pourtant été particulièrement prononcé au Grand-Duché.

Grâce à un rééquilibrage réussi du tissu industriel et surtout suite au décollage spectaculaire de certaines branches de services, comme le secteur bancaire, les transports aériens et les médias électroniques, le Grand-Duché a su se positionner dans le peloton de tête des pays aisés du globe. Mais cette performance hors pair n'a pu être réalisée que grâce à la position privilégiée du pays en tant qu'Etat souverain, d'une part, et à l'apport massif de forces manuelles et intellectuelles par une main d'œuvre étrangère, d'autre part.

Ce constat n'est pas sans soulever des questions sur le développement futur, étant donné que celui-ci sera marqué par l'intégration dans l'Union européenne et qu'il n'échappera pas aux effets d'une évolution démographique caractérisée par un vieillissement rapide de la population. Le CES a essayé de cerner la situation en adoptant une approche qui tient compte à la fois du cadre national, de l'intégration du pays dans la Grande région et de l'emprise grandissante de la politique communautaire.

- L'analyse de l'évolution sociale du pays, pour sa part, est complétée par un chapitre réservé au phénomène de la pauvreté. Bien qu'étonnant à première vue dans un environnement fait d'aisance et de confort matériel comme c'est le cas pour le Luxembourg, la précarité est un problème réel qu'une société se voulant humaine et solidaire ne peut ignorer. Le CES s'est efforcé d'identifier la pauvreté relative, ses causes et ses conséquences afin de mieux situer le problème qu'il s'agit de combattre si l'on veut éviter une fracture sociale.
- Finalement, le CES a saisi l'occasion que lui offre l'annonce d'une réforme fiscale en 2002 pour inclure dans ses réflexions le volet de la taxation. Sur la base des indications fournies par la Déclaration gouvernementale du 12 août 1999, le CES s'est forgé une première opinion en la matière. Il se rallie aux principes énoncés par le Gouvernement, tout en soulignant la nécessité que la politique fiscale continue à contribuer au développement du potentiel de croissance et de diversification de l'économie, notamment dans les créneaux d'avenir et à se baser sur le principe de l'équité fiscale, qui doit rester la pierre angulaire de toute construction politique.
- Le présent avis est l'œuvre collective d'un Groupe de travail qui s'est mis au métier en automne dernier pour mettre la touche finale à son travail au début du mois d'avril. Les rapporteurs expriment à tous ceux qui y ont contribué leur gratitude pour l'ardeur et l'assiduité dont ils ont fait preuve tout au long des travaux d'analyse et de rédaction. Leur engagement mérite reconnaissance et respect.

## **II L'EVOLUTION ECONOMIQUE**

## II L'EVOLUTION ECONOMIQUE

### 1 LA SITUATION CONJONCTURELLE

#### 11 Perspectives économiques améliorées au niveau mondial<sup>1</sup>

- Après les crises économiques et financières subséquentes au Mexique (1994-1995), en Asie (1997-1998), en Russie, au Brésil et dans d'autres pays de l'Amérique latine (1998-1999), et les turbulences sur les marchés financiers en résultant, l'économie mondiale est sur une pente ascendante depuis l'été 1999. Globalement, les marchés boursiers ont bien performé, les marchés des changes ont été somme toute calmes, et, en Europe, le lancement de l'euro s'est fait sans heurts.

La croissance de la production mondiale a été de 3,0% en 1999 et elle devrait se rapprocher de 3,5% en 2000. Dans le cadre de cette évolution globale, il existe néanmoins des disparités plus ou moins importantes. Par ailleurs, la situation macro-économique présente quelques risques<sup>2</sup>, surtout sur les marchés financiers, susceptibles de freiner une reprise plus forte et durable.

- Tout au cours de l'année 1999, le moteur des **Etats-Unis** est resté solide, avec une demande intérieure vive et beaucoup de soutien dans l'activité manufacturière au fur et à mesure de la reprise des marchés d'exportations. Le PIB réel a connu une hausse de 3,8% en 1999. Les analystes estiment qu'en 2000, un atterrissage en douceur de l'économie américaine pourra le cas échéant être compensé, en partie, par une reprise timide au Japon, une croissance accélérée en Europe et un redressement prononcé des économies émergentes. Les prévisions de l'OCDE tablent sur un taux de croissance du PIB réel de 3,1% en 2000.
- Au **Japon**, la grave récession de 1998 semble être surmontée, les injections de fonds publics ayant réamorcé la croissance en 1999 (croissance du PIB: +1,4%). Des impulsions plus fortes de l'économie nipponne ne sont pas probables à court terme et le PIB ne devrait augmenter que de 1,4% en 2000.
- En **Europe**, l'année 1999 a été marquée par le lancement de la troisième et dernière étape de l'Union économique et monétaire (UEM) et l'adoption de la monnaie unique par onze Etats membres le 1er janvier.

La baisse de l'euro par rapport au dollar, le rétablissement en Asie et la reprise de l'emploi ont permis une amélioration progressive de la croissance sur la fin de l'année 1999 qui devrait se poursuivre en 2000. La croissance de l'Union européenne et de la zone euro s'est chiffrée à 2,1% en 1999 et devrait atteindre 2,8% en 2000.

---

<sup>1</sup> Source: Perspectives Economiques de l'OCDE, décembre 1999.

<sup>2</sup> Parmi ces risques, il y a lieu de citer le déficit de la balance des opérations courantes américaine, la crainte d'une surévaluation des cours des actions américaines, le risque pour la reprise japonaise d'une appréciation prononcée du yen, la fragilité de la situation économique en Amérique du Sud et de la reprise dans quelques économies émergentes d'Asie.

- **L'Asie du Sud-Est** enregistre un rebond rapide qui peut être attribué à la souplesse des politiques monétaires et budgétaires, ainsi qu'à l'impact des dévaluations des taux de change. Même les pays les plus touchés par les crises passées ont pu renouer avec un taux de croissance positif.

## **12 Accélération de la croissance dans les économies voisines du Grand-Duché**

- L'évolution de l'économie luxembourgeoise dépend fortement de sa capacité d'écouler des biens et services à l'étranger. Quelque 85% des exportations luxembourgeoises sont destinés aux Etats membres de l'Union européenne, en particulier aux voisins directs du pays (65% du total). De même, 89% de toutes nos importations proviennent des pays de l'Union européenne et 82% du total des importations viennent des pays voisins. Sur la base des perspectives économiques de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, l'on peut anticiper les tendances futures de l'évolution du commerce extérieur du Grand-Duché.
- En Allemagne, la croissance a été faible au 1er semestre de 1999. L'activité s'est accélérée seulement au cours de la deuxième moitié de l'année. La croissance a été de 1,3% en 1999. Les prévisions de l'OCDE, qui reposent sur l'hypothèse d'une reprise de la croissance des échanges mondiaux, tablent sur un taux de croissance du PIB de 2,3% en 2000. Le taux de chômage de 9,3% en 1999 ne devrait diminuer que légèrement à 9,0% en 2000 et l'inflation devrait augmenter dans la même période de 0,7% à 1,4%.
- La France a été moins affectée par les crises financières que l'Allemagne, puisqu'elle n'a que peu d'engagements directs sur les marchés émergents. La croissance du PIB en volume a été de 2,4% en 1999. Selon les prévisions de l'OCDE, la forte demande intérieure (due notamment à la bonne confiance des consommateurs) et l'expansion probable de la demande étrangère devraient entraîner une accélération de la croissance. Le PIB devrait augmenter de 3,0% en 2000. Selon ces mêmes prévisions, le taux de chômage devrait diminuer de 11,1% en 1999 à 10,3% en 2000, alors que l'inflation devrait augmenter légèrement de 0,8% à 1,2%.
- En Belgique, la croissance du PIB réel s'est ralentie en 1999 pour atteindre +1,8%, en raison notamment de l'incidence négative de la crise de la dioxine sur les exportations alimentaires et les industries connexes. Sous l'effet d'un regain du dynamisme des exportations, la croissance devrait s'accélérer pour atteindre 2,8% en 2000. Ce scénario de croissance incorpore une légère réduction du taux de chômage de 10,8% à 10,6% et une faible hausse de l'inflation de 1,3% à 1,7% entre 1999 et 2000.

## **13 L'économie luxembourgeoise**

### **131 Evolution propice en 1999**

- L'évolution favorable de l'économie luxembourgeoise continue. Son taux de croissance se situe toujours au-dessus de ceux de ses pays voisins et de la moyenne européenne. En 1999, les bonnes performances des services financiers et des autres services marchands (télécommunications, transports, commerce, services aux entreprises, ...) ont contribué à la forte croissance du PIB. La croissance de la consommation privée et de l'investissement a été élevée.

Les répercussions de la crise asiatique sur l'économie luxembourgeoise ont été somme toute faibles. Elles se sont limitées aux exportations de l'industrie et de la sidérurgie, en particulier au cours du 1er semestre de l'année 1999. La reprise sur les principaux marchés d'exportation a eu comme conséquence une amélioration des résultats, en termes de volumes, des industries exportatrices à partir du 2e semestre.

Pour l'année 1999, la croissance du PIB se chiffre à 5% en volume, ce qui équivaut à la moyenne enregistrée depuis 1995 par le nouveau système de comptabilité nationale SEC 95<sup>3</sup>.

- Les bonnes performances de l'économie luxembourgeoise en termes de croissance du PIB se reflètent aussi dans les chiffres concernant la création de nouveaux emplois. Sur toute l'année 1999, l'emploi salarié intérieur a connu une progression de 5,3% par rapport à 1998, ce qui correspond à la plus forte progression depuis 1985. La progression de l'emploi salarié au Luxembourg profite aussi bien aux secteurs plus traditionnels (industrie, construction, commerce et Horeca) qu'aux services marchands bénéficiant de la croissance de certains secteurs porteurs (transports, conseils juridiques, comptabilité, gestion, conseils techniques, nettoyage, etc.).

En moyenne annuelle, le taux de chômage s'élève à 2,9% de la population active, ce qui représente le taux le plus bas dans la comparaison européenne. D'aucuns estiment qu'une diminution effective de ce taux s'avère de plus en plus difficile, malgré le dynamisme actuel de notre marché de l'emploi et malgré l'existence d'une large panoplie de mesures anti-chômage.

Pendant les dernières années, la progression importante de l'emploi salarié intérieur a été possible grâce surtout à l'afflux de frontaliers. L'emploi frontalier a augmenté de 11,1% en 1999, contre +2,5% pour les salariés résidents. L'emploi national s'accroît également, grâce à l'immigration et grâce à une légère hausse du taux d'activité.

- En 1999, le coût salarial par tête dans l'économie luxembourgeoise a progressé de 2,4% en glissement annuel moyen, contre +1,8% en 1998. Le taux d'inflation annuel moyen s'élève à 1,0%, tout comme l'année précédente.
- Selon les chiffres du STATEC<sup>4</sup>, les indicateurs des échanges extérieurs se sont détériorés, du fait des effets sur le solde de la balance commerciale du comportement dynamique des agents économiques en matière de consommation et d'investissement. D'autres facteurs ont été la stagnation de l'activité industrielle au premier semestre et l'afflux important de main-d'œuvre frontalière (et les effets sur le solde de la balance des paiements courants en découlant). Ainsi, l'excédent de la balance des paiements diminue de 83,7 milliards de LUF, en 1998, à 58,9 milliards de LUF en 1999 (selon les chiffres provisoires du STATEC).

Le solde commercial s'est dégradé de 40 milliards de LUF au cours de 1999, suite à une faible augmentation (+1,5%) des exportations de biens (294,1 milliards de LUF) et une

---

<sup>3</sup> Système Européen des Comptes. L'introduction simultanée du SEC95 par tous les pays de l'Union européenne au courant de l'année 1999 constitue un pas important vers l'harmonisation des méthodes de calcul, des concepts et des définitions en matière de comptabilité nationale.

<sup>4</sup> Source: Note de conjoncture n° 4-99.

forte progression (+16,5%) des importations (415,1 milliards de LUF). Le déficit atteint ainsi un nouveau record avec 121 milliards de LUF.

Le STATEC donne deux explications à la hausse continue du déficit structurel de la balance commerciale. D'une part, la tertiarisation de l'économie luxembourgeoise nécessite l'achat, principalement à l'étranger, de biens d'équipement nécessaires à la production de services qui sont souvent vendus à l'étranger. En 1999, le déficit s'explique surtout par l'achat d'avions par les compagnies aériennes nationales. D'autre part, l'augmentation continue du pouvoir d'achat, la croissance de la population et du nombre de frontaliers travaillant au Luxembourg entraîne une hausse de la consommation privée sur le territoire. Alors que la plus grande partie des biens de consommation vendus au Grand-Duché provient du reste du monde, les achats des frontaliers au Luxembourg ne figurent pas comme exportations dans la balance commerciale.

Le distinction entre les biens et les services devient de moins en moins pertinente du fait de la structure tout à fait spécifique de l'économie luxembourgeoise.

### **132 Prévisions favorables pour 2000**

- Les estimations de croissance du PIB pour l'an 2000 tablent sur un taux de l'ordre de 5,0% en volume, dans l'hypothèse d'une accélération de la croissance en Europe (atteignant les 3%). Dans ce scénario, les exportations – en particulier de services financiers et de communications – devraient rester dynamiques.
- Le marché du travail devrait également rester dynamique. Cependant, la croissance de l'emploi salarié intérieur devrait décélérer légèrement pour se chiffrer à 4,0% en 2000. La poursuite de l'accroissement de l'emploi intérieur à l'ampleur connue en 1999 (+5,3%) n'est d'ailleurs guère possible à long terme.

Dans certains secteurs, des entreprises rencontrent, par ailleurs, des problèmes de recrutement de main-d'œuvre qualifiée sur le marché du travail, qui s'étend de plus en plus loin sur la Grande région. Si les régions avoisinantes continuent à connaître une grande disponibilité de main-d'œuvre à qualifications diverses, ces problèmes peuvent rester limités.

Le risque pour l'économie luxembourgeoise de se heurter à terme à un goulot d'étranglement de main-d'œuvre qualifiée, est bien réel. Toutes choses restant égales par ailleurs, un tel frein de la croissance ne pourra être évité, le cas échéant, que par une hausse parallèle de la productivité des facteurs de production disponibles. Le risque d'un frein au dynamisme de notre économie, dû à un manque de main-d'œuvre qualifiée, pourrait être limité, par exemple, par une politique d'investissement active dans l'éducation, la formation initiale et continue et par l'augmentation du taux d'activité féminin, ainsi que par une mobilité accrue des travailleurs au sein de l'UE.

- Le STATEC table sur un taux d'inflation moyen de 1,6% en 2000; cet indicateur dépend fortement des variations des prix de produits pétroliers.

## 14 Les perspectives favorables sont confirmées par l'enquête Eurochambres 2000<sup>5</sup>

Les réponses fournies par les entrepreneurs fin octobre 1999 reflètent la situation économique favorable prévalant actuellement au Grand-Duché. Tous les indicateurs concernant l'environnement économique actuel et les perspectives expriment un meilleur score que dans l'enquête précédente. La part des chefs d'entreprises qui s'attendent à une stabilité ou à une réduction de l'activité a diminué en faveur des entrepreneurs tablant sur une croissance.

Tous secteurs confondus, les indicateurs concernant les perspectives pour l'an 2000 expriment plus d'optimisme que ceux concernant l'année achevée (1999), excepté ceux relatifs à l'emploi et à l'investissement. Il est à noter que, d'une part, l'investissement est un agrégat qui se caractérise au Luxembourg par une très forte volatilité. D'autre part, l'emploi salarié évolue à un niveau très élevé (+5,3% en 1999) de sorte qu'il est peu probable que cette performance soit dépassée en 2000.

La majorité des chefs d'entreprise (73,1%) estime que le nombre d'effectifs au sein de leur entreprise restera constant au cours de l'année 2000. Globalement, les entreprises de services (25,3%) sont plus optimistes que les entreprises manufacturières (11,4%) en ce qui concerne l'augmentation prévisible des effectifs.

Quant au climat des affaires, les résultats de l'enquête conjoncturelle 2000 se sont améliorés dans les deux secteurs par rapport à la dernière enquête. L'optimisme accru des chefs d'entreprise est souligné par le fait que, dans la présente enquête, la balance concernant les prévisions est en hausse par rapport à la balance concernant les résultats économiques. Dans la dernière enquête, la première était en baisse par rapport à la seconde.

Le CES constate en particulier que les réponses données par les entreprises industrielles sont devenues plus favorables, après une brève tendance à la baisse l'année dernière, due aux perspectives incertaines ayant prévalu au moment de l'enquête effectuée en octobre 1998. Ces résultats sont a priori étonnants, alors que l'année 1998 a enregistré de meilleures performances<sup>6</sup> que l'année 1999 en ce qui concerne la production industrielle. Toujours est-il que les résultats de l'enquête semblent indiquer que l'industrie a définitivement passé le creux de début 1999.

---

<sup>5</sup> Pour une description détaillée de la méthodologie de l'enquête Eurochambres, le CES renvoie à son avis annuel de l'année 1999.

<sup>6</sup> En 1998, la production industrielle avait encore augmenté de 7,7%, contre +1,9% en 1999.

## 2 LES PERSPECTIVES SECTORIELLES

### 21 Le secteur primaire

#### 211 L'agriculture

- En 1999, la baisse des prix au producteur s'est poursuivie dans l'agriculture et la viticulture luxembourgeoise, atteignant selon les produits jusqu'à 12%. Elle a pu être compensée partiellement par un volume de production légèrement en hausse suite à des conditions climatiques plus favorables que l'année précédente. Globalement, le revenu de l'agriculture a stagné, le résultat positif dont est fait état dans les statistiques étant dû à la réduction de la main-d'œuvre mise en compte. A noter que les maints efforts entrepris avec succès par l'agriculture pour améliorer la productivité, pour réduire les coûts de production et partant augmenter les marges bénéficiaires, trouvent leurs limites tant dans les baisses quasi constantes des prix aux producteurs que dans le contingentement général de la production agricole.

Les perspectives, à court terme, dans le secteur agricole sont principalement marquées par la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune décidée en 1999. Cette réforme comporte, pour les années à venir, outre les limitations strictes au niveau de la production, d'importantes baisses de prix au producteur (-15% pour les céréales, -20% pour la viande bovine et -15% pour le lait). L'année 2000 connaîtra la première étape de cette mise en œuvre, avec, entre autres, une réduction des prix dans le secteur des céréales et de la viande bovine de directs, l'on peut s'attendre d'ores et déjà à une baisse du revenu au cours des années à venir, situation qui aura également des répercussions sur les structures agricoles. Il est, dès lors, indispensable que cette évolution soit accompagnée d'une politique volontariste et circonstanciée, permettant, d'une part, de maintenir la rentabilité des exploitations et, d'autre part, pour un certain nombre d'entre elles, d'abandonner l'activité agricole à des conditions économiques et sociales acceptables.

Ces objectifs devront prévaloir au niveau du plan national pour le développement rural, dont la transposition devrait se faire dans les meilleurs délais, étant donné le vide juridique actuel. Tout en soulignant que le plan de développement rural doit s'inscrire harmonieusement dans la politique générale de l'aménagement du territoire, le CES salue l'orientation généralement sous-jacente à ce plan, dans la mesure où celui-ci continue à être orienté vers le soutien et la promotion d'une agriculture productive, respectueuse de l'environnement et axée sur une production de qualité. En effet, même si l'importance du secteur agricole primaire en termes purement économiques est faible dans l'ensemble de l'économie luxembourgeoise, il importe, pour le CES, de ne pas perdre de vue le rôle multifonctionnel qu'assume l'agriculture. Dès lors, le CES souligne la nécessité de maintenir un secteur agricole national compétitif et durable et de mettre à profit toutes les possibilités d'action et de soutien prévues dans la réglementation communautaire. Dans ce sens, il importe de veiller, d'une part, à garantir aux exploitations l'accès aux mesures de soutien et, d'autre part, à promouvoir des alternatives dans des domaines véritablement porteurs.

- En ce qui concerne le tourisme à la ferme, souvent présenté comme alternative voire comme panacée, la rentabilité en est limitée, comme l'expérience le prouve ; il est par conséquent urgent de renforcer l'assistance technique et logistique dans ce domaine. De

même, la rentabilité dans le secteur de la bioénergie ne peut être assurée que par un cadre adapté.

Dans le domaine de la production d'énergie alternative, le CES soutient, entre autres, le développement d'un secteur d'installations de chauffage à copeaux de bois.

La surface forestière représente un réservoir d'énergie renouvelable énorme, qui est actuellement très peu exploité. Une meilleure exploitation de nos forêts et surtout des forêts privées, dont une partie non négligeable fait partie des biens des exploitants agricoles, pourrait constituer, à moyenne échéance, une source de revenu complémentaire par la production et la vente du bois sous forme de copeaux de bois.

Ceci représenterait, en outre, une contribution complémentaire à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

Le CES estime qu'il y a lieu d'éviter des contraintes environnementales par trop sévères diminuant la rentabilité déjà précaire de ce type d'installation.

- Plus encore que d'autres secteurs d'activité, l'agriculture est soumise à un cadre strictement réglementé. Si elle ne s'oppose pas à un contrôle efficace, elle estime cependant qu'une simplification des procédures administratives est nécessaire, afin d'éviter que l'esprit entrepreneurial ne soit purement et simplement étouffé par une bureaucratie trop lourde.

Enfin, il y a lieu de constater que certaines décisions prises récemment dans le cadre de la transposition des règlements communautaires relatifs à la réforme de la politique agricole commune, sont de nature à provoquer des coûts très élevés à charge de l'agriculture active et risquent d'entraver très fortement le développement des exploitations.

## **212 La viticulture luxembourgeoise en 1999**

Depuis quelques années, les statistiques viticoles sont renseignées par les instances officielles avec la mention que certains chiffres publiés sont provisoires et/ou estimatifs, ceci trois ans après la clôture des campagnes viticoles. L'analyse et l'interprétation de l'évolution du marché sont rendues d'autant plus difficile qu'il s'agit généralement de données relatives aux importations de vins, dont les volumes représentent quelque 70% du marché viticole luxembourgeois.

Tout en regrettant le caractère aléatoire de certains agrégats importants, force est de constater que la consommation de vins luxembourgeois a continué à baisser au cours de la campagne viticole 1998/99 (clôture au 31.8.1999), pour passer, en dix ans, de 31 à quelque 18 litres per capita, alors que les vins étrangers auraient connu une augmentation de 27 à 44 litres, les parts de marchés de vins indigènes passant de 53% en 1989/90 à 29% en 1998/99.

Dans ce contexte à la fois difficile et alarmant, le développement des nouvelles stratégies pour la défense du vignoble d'appellation contrôlée de la Moselle luxembourgeoise doit être accéléré et intensifié. A cet égard, l'on peut relever les résultats positifs des nouvelles orientations de diversification des gammes en matière de Crémant de Luxembourg, la politique de réencépagement des Pinots noirs, la reconnaissance du savoir-faire

œnologique des vignerons lors des très nombreux concours internationaux ou encore les très bons résultats des ventes au moment du récent passage dit du centenaire.

Le renversement des tendances de consommation et le recouvrement des parts de marché devraient, entre autres, s'opérer à travers une politique de communication plus active auprès des consommateurs dits de la « nouvelle génération » et des résidents non-luxembourgeois, démarche exceptionnelle qui demande évidemment des moyens financiers à la hauteur des défis à relever.

La mise en place d'une Association interprofessionnelle des Vins Luxembourgeois (AIVL) est sur le point d'aboutir. La sauvegarde du patrimoine viticole de la région mosellane, la défense des intérêts de l'appellation AOC-Luxembourg, la mise en place d'une conception globale de marketing, l'assainissement et l'orientation du marché viti-vinicole figurent parmi les principaux objets de la nouvelle association, qui regroupera tous les opérateurs viticoles (les Domaines de Vinsmoselle, l'Organisation Professionnelle des Vignerons Indépendants et la Fédération Luxembourgeoise des Industries et du Négoce des Vins). L'AIVL semble l'instance adéquate pour assurer un meilleur positionnement sur le marché luxembourgeois et recouvrer les parts de marchés perdues au cours des dernières années.

Les nouvelles dispositions communautaires relatives à l'organisation commune du marché viti-vinicole, applicables à partir du 1<sup>er</sup> août 2000, visent à modifier fondamentalement l'organisation commune du marché viti-vinicole de l'Union européenne. Elles se rapportent au potentiel de production (plantation de vignes, restructuration et reconversion des vignobles), aux mécanismes de marché, à l'organisation de filières, aux pratiques et traitements œnologiques, aux vins de qualité produits dans des régions déterminées et au régime des échanges avec les pays tiers. Le rôle des Etats membres est renforcé, ceux-ci étant, en matière de reconversion du potentiel viticole notamment, responsables en dernier ressort de la planification des nouvelles orientations.

Les modifications projetées de la loi d'orientation agricole devraient encourager les jeunes vignerons à développer leurs exploitations dans un souci d'une rentabilité économique plus satisfaisante. Ces mesures porteront leurs fruits dès lors que l'adéquation entre les attentes des consommateurs et les innovations en matière de production viticole sera optimisée.

## **22 Le secteur secondaire**

### **221 L'industrie**

#### **2211 Les industries manufacturières autres que la sidérurgie**

- L'industrie a connu une évolution mitigée au cours de l'année écoulée. Si le début de l'année était encore marqué par les effets des crises asiatiques et d'Europe de l'Est, on a cependant pu remarquer une reprise de l'activité durant le deuxième semestre. Sur l'ensemble de l'année 1999, on note finalement un accroissement de 3,1% de la production par rapport à l'année passée. Cette faible progression par rapport à l'année 1998 qui était aussi, du moins partiellement, marquée par la crise, est encore largement relativisée lorsqu'on considère l'évolution particulièrement défavorable des prix des produits industriels (-3,9%) et plus particulièrement des prix de vente à l'exportation. Il en résulte finalement une régression du chiffre d'affaires de l'ordre de 3% .

Une étude plus approfondie montrerait que les évolutions par secteur d'activité divergent encore fortement, mais que les chiffres globaux indiquent bien la tendance d'une amélioration de la situation économique en fin d'année. L'enquête de conjoncture du STATEC confirme que les perspectives pour le début de cette année sont positives aussi bien en termes d'activité qu'en termes de prix.

Les prévisions économiques internationales laissent également conclure à une amélioration de la situation générale dans l'industrie. Il s'agit d'abord des prévisions de croissance annoncées pour nos principaux pays clients. S'y ajoute que les secteurs de l'automobile et de la construction, qui transforment ou utilisent une grande partie des produits industriels de notre pays, restent sur un rythme d'activité élevé.

Enfin, si la situation de l'Europe de l'Est restera probablement un handicap pour l'année en cours, on peut toutefois supposer que les économies des pays d'Asie connaîtront à nouveau une évolution favorable, avec un effet positif sur l'utilisation des capacités de production et aussi sur les prix.

Au niveau des marges, l'industrie subira, en revanche, une progression des prix des matières premières et notamment l'augmentation des prix pétroliers et, avec un certain retard, des prix du gaz.

Dans ce contexte, il convient également de remarquer que le recul de l'euro par rapport au dollar ne produit pas seulement des effets positifs en termes de diminution relative des prix des produits européens sur les marchés internationaux, mais qu'il produit en même temps un effet négatif sur les coûts de revient.

L'investissement se situe une fois de plus à un niveau élevé. La tendance vers une part croissante d'investissements réalisés par des industries existantes se confirme également en 1999.

Comme l'année passée, on peut saluer une partie importante d'investissements consacrés à l'innovation, ce qui devrait constituer une bonne base pour le maintien, voire pour le développement de la situation compétitive de nos entreprises.

- Les principaux sujets politiques qui influenceront essentiellement le développement industriel à l'avenir sont :
  - l'adaptation de la loi-cadre en 2000 ;
  - la libéralisation des marchés de l'énergie ;
  - la fixation de plafonds d'émissions pour certains polluants.
- En ce qui concerne la réforme de la loi-cadre, le CES voudrait rappeler les principaux arguments plaidant en faveur d'un tel instrument de promotion des investissements industriels. Il permet de réaliser l'objectif d'une meilleure diversification du tissu industriel et d'une orientation géographique des investissements en fonction des disponibilités et besoins existant dans les différentes régions.

Ces arguments restent valables, même lorsque le Luxembourg affiche des résultats économiques globaux au-dessus de la moyenne européenne, ce qui conduit la Commission européenne à limiter de plus en plus les aides pouvant être allouées par le biais de l'instrument de la loi-cadre.

Le CES encourage le Gouvernement à défendre au mieux l'instrument en question, ce qui permettrait de poursuivre plus facilement la politique nécessaire de diversification économique, menée avec succès depuis quelques décennies déjà.

Le CES est cependant conscient qu'un nouveau rétrécissement de la loi-cadre sera incontournable, d'où la nécessité d'étudier d'autres instruments de promotion de l'investissement industriel dans le pays.

D'autres domaines qui touchent directement à la vie des entreprises de production sont appelés à jouer un rôle croissant dans la future politique industrielle. Dans cet ordre d'idées, le CES voudrait citer les politiques énergétique, environnementale et d'innovation, lesquelles peuvent contribuer favorablement au développement du tissu industriel, si les instruments y relatifs sont adaptés aux besoins des entreprises, soit sous forme de soutiens (loi-cadre, infrastructures, recherche publique...), soit sous forme d'une définition raisonnable des restrictions, permettant de veiller à la sauvegarde de l'intérêt public, sans mettre en cause la situation compétitive des producteurs implantés dans le pays.

- L'exemple de la libéralisation du marché de l'électricité a montré très clairement, au stade actuel de la procédure législative, à quel degré la politique énergétique peut influencer la situation compétitive de l'industrie à travers l'Europe. La grande majorité des pays européens ont opté pour une attitude très favorable vis-à-vis de l'ouverture des marchés de l'énergie et ont ainsi offert à leurs industries des baisses de prix considérables. Le Luxembourg, en revanche, a jusqu'à présent affiché une attitude très réservée vis-à-vis de la libéralisation.

Le retard qu'a pris notre pays en cette matière et plusieurs dispositions prévues dans la version initiale du projet de loi ont alerté les décideurs industriels, qui constatent une détérioration sérieuse de la situation compétitive du Luxembourg dans ce domaine.

Parmi les dispositions précitées, il convient de souligner les propositions visant initialement une ouverture de marché pour seulement trois ou quatre entreprises, la panoplie de « garde-fous » excluant quasiment toute concurrence et, finalement, l'alourdissement de la facture par l'introduction d'une taxe et d'un mécanisme de compensation démesurés, en comparaison avec les quelques exemples de référence qui existent autour de nous.

Le CES invite les autorités à étudier l'impact de leur projet de loi relatif à la libéralisation du marché de l'électricité sur la compétitivité de l'industrie luxembourgeoise et de prendre conscience du fait que tout choix en cette matière est aussi un choix de politique industrielle.

Il insiste que la libéralisation des marchés de l'énergie ne constitue pas un choix à voie unique, profitant exclusivement aux grands consommateurs industriels, mais qu'elle doit produire des effets positifs à tous les niveaux de consommation. L'exemple de l'Allemagne, avec une ouverture de 100% et l'existence de négociants, montre clairement que ce dernier objectif est parfaitement réalisable.

Par ailleurs, le CES voudrait rappeler la nécessité de garantir le service public suite à la libéralisation du marché de l'électricité.

Enfin, il donne à considérer que cette libéralisation ne devrait pas conduire à une mise en cause des efforts visant à développer les énergies nouvelles et renouvelables. Il estime que le financement des coûts additionnels engendrés par ces formes d'énergies devrait être assuré par le biais de la solidarité nationale et non pas proportionnellement à la consommation d'électricité, ce qui se traduirait par une contribution disproportionnée de l'industrie.

- La politique environnementale, pour sa part, influence le développement industriel à plusieurs égards.

Il y a d'abord lieu de relever les autorisations où les procédures et les conditions fixées exercent une influence non négligeable sur les investissements industriels réalisés. Dans ce contexte, le CES espère que la nouvelle loi sur les établissements classés, ainsi que les dispositions prises au niveau de l'exécution pratique de cette loi, pourront produire les effets voulus.

Un autre élément de politique environnementale qui risque d'influencer fortement l'évolution future du tissu industriel est la fixation de plafonds d'émissions pour certains polluants. L'exemple de la limitation des émissions de gaz à effet de serre illustre bien la problématique. Un pays de la taille du Luxembourg, où quelques industries représentent un poids démesuré par rapport aux émissions globales du pays, risque très vite un dérapage lorsque ces industries décident des investissements ayant un impact sur leur consommation d'énergie. En d'autres termes, il suffit d'un ou de deux investissements industriels dans des secteurs particulièrement intensifs en énergie pour anéantir toute amélioration des résultats statistiques pouvant provenir d'efforts d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les autres secteurs (habitation, secteur public, transport, autres industries).

Le strict respect de tels plafonds d'émissions pourrait impliquer un ralentissement, voire une baisse de l'activité dans certains secteurs d'activité industriels, concernés par les émissions en question, ou mettre en cause une poursuite de la diversification de notre tissu productif, ceci malgré les grands efforts que l'industrie luxembourgeoise fait pour contribuer à la baisse des émissions de CO<sub>2</sub>.

Le CES est d'avis que la problématique exposée ci-dessus ne devrait pas inciter le Luxembourg à ne pas participer aux efforts de réduction de certains polluant pour garantir le maintien de la qualité de vie et la protection de l'environnement, mais qu'elle devrait amener nos décideurs politiques à reconsidérer la position de notre pays en ce qui concerne la prise d'engagements de réduction des émissions en valeur absolue là où ces engagements ne prennent pas en considération les spécificités d'un pays de petite dimension et risquent de mener à des restrictions des activités économiques que ces mêmes engagements n'induisent pas dans d'autres pays.

Le Luxembourg peut accepter des obligations en matière d'augmentation de l'efficacité énergétique, des politiques d'incitation à la réduction des émissions par une promotion des nouvelles technologies dans les entreprises ou encore des programmes d'assainissement des bâtiments publics et de promotion des assainissements privés.

La politique devrait d'ailleurs continuer à contribuer, par des aides à l'investissement, au financement de la mise en place des meilleures techniques disponibles permettant d'améliorer les performances écologiques dans le pays.

Notre pays devrait, en revanche, demander une exception par rapport à la méthodologie de Kyoto pour ce qui concerne les obligations de résultats absolus. A titre subsidiaire, il devrait au moins prévoir des mécanismes flexibles permettant de tenir compte d'évolutions structurelles au niveau des différentes sources d'émissions.

- Enfin, la politique d'innovation peut produire l'effet le plus dynamique sur l'évolution de l'industrie dans notre pays. Les régimes d'aides à l'innovation qui s'adressent directement aux industries jouent un rôle particulièrement important dans la mesure où ils ont pour vocation d'inciter les entreprises à préparer leur avenir. Dans ce contexte, le CES voudrait souligner l'importance des moyens à consacrer à la recherche publique qui, même s'ils ne sont pas directement disponibles pour les entreprises, devraient tout de même produire des effets favorables pour le développement et la diversification industriels dans notre pays.

### **2212 La sidérurgie**

- Tandis qu'au premier semestre de 1999, l'économie mondiale était encore largement sous l'impact des retombées des crises financières en Asie, en Russie et en Amérique Latine, des signes de reprise de plus en plus fréquents se sont concrétisés au cours de la deuxième moitié de l'année ouvrant des perspectives de progression conjoncturelle favorable pour l'année 2000.

Globalement, la consommation apparente d'acier (produits finis) au niveau mondial a légèrement augmenté en 1999. L'évolution par grandes régions était toutefois très contrastée.

En Union européenne, aux USA, au Japon et en Amérique Latine, la consommation d'acier a légèrement diminué. Ce phénomène s'explique par une croissance faible de l'activité des secteurs consommateurs d'acier et/ou par le renversement du cycle des stocks à partir du second semestre de 1998. En Chine, la consommation d'acier a enregistré une progression confortable. La consommation d'acier dans les PECO a légèrement fléchi en 1999, tandis que les pays de l'ancienne URSS ont connu une légère remontée.

Dans ce contexte, les prix de la majeure partie des produits sidérurgiques ont atteint un niveau plancher, jamais atteint depuis une décennie, au cours de la première moitié de 1999. La durée du maintien à ce niveau a été fort différenciée en fonction des produits, mais, en général, les premiers redressements de prix ont commencé vers le début du deuxième trimestre pour s'étaler ensuite tout au long de l'année. Ils restent cependant pour la plupart des produits encore très éloignés de ceux du premier semestre 1998.

Les prévisions pour le premier semestre 2000 sont positives. Les stocks chez les négociants et les utilisateurs restent à des niveaux raisonnables et les indicateurs des principaux secteurs économiques consommateurs d'acier sont pratiquement tous orientés à la hausse.

Partant d'une production en Union européenne élevée en 1998, la production communautaire d'acier a accusé en 1999 une baisse qui est restée limitée à 2,9% en moyenne annuelle, alors qu'une chute de 8,8% avait été enregistrée au terme du premier semestre.

En 1999, et ceci pour la deuxième année consécutive, l'Europe est restée importatrice nette d'acier, suite aux importations massives en provenance du Sud-Est asiatique au cours des premiers mois de l'année.

- Au Luxembourg, la production d'acier brut des usines du groupe ARBED a atteint 2.592.090 tonnes, en hausse de 4,7% par rapport à l'année précédente. Cette performance reflète l'évolution favorable de la marche des aciéries électriques.

Par ailleurs, TrefilARBED Bettembourg (steelcord) poursuit ses efforts d'amélioration de la productivité, tandis que TrefilARBED Bissen (acier doux) augmentera également dès cette année sa capacité de production pour des produits à haute valeur ajoutée, de même qu'elle poursuivra ses efforts dans le développement de produits à niveau technologique élevé.

Le doublement de la capacité de production de tôles électrozinguées de la société Giebel, décidé en 1999, l'extension substantielle de la production de feuilles de cuivre ultra minces auprès de Circuit Foil à Wiltz, ainsi que le démarrage de la nouvelle usine d'IEE pour capteurs électroniques destinés à l'industrie automobile, constituent d'autres faits saillants du groupe ARBED au titre de 1999 et qui ouvrent des perspectives de croissance pour l'avenir.

A la fin de cette décennie, les activités luxembourgeoises du groupe ARBED évoluent favorablement et profitent pleinement des investissements substantiels réalisés par le groupe au Grand-Duché de Luxembourg au cours des années 1990. Au cours de cette période, ceux-ci se sont chiffrés à 42 milliards de LUF, dont 25 milliards pour le seul secteur des produits longs.

Au niveau mondial, le groupe ARBED a souffert, en 1999, de la mauvaise conjoncture sidérurgique, mais a pu rester bénéficiaire, grâce aux efforts de modernisation réussis dans les différents secteurs et à sa présence accrue au niveau international.

- **Quant au personnel**, au cours de l'année 1999 les effectifs de la sidérurgie ont baissé de 5.300 à 5.055 unités dans le cadre de la poursuite de la restructuration consécutive au passage à la filière électrique.

Conformément aux mesures arrêtées lors de la tripartite sidérurgie de 1996, la classe d'âge 1943 a pu profiter des dispositions de la préretraite-ajustement avec effet au 1er janvier de l'année 2000.

Comme les sureffectifs résiduels (549 personnes en moyenne annuelle) ne remplissent plus en nombre suffisant les exigences des postes devenus vacants – notamment au niveau de la qualification professionnelle – les pouvoirs publics ont donné l'autorisation requise par les dispositions de la loi sur la préretraite-ajustement pour procéder à l'embauche de 200 personnes pour la période 1999-2000. Au cours de l'année 1999, 90 personnes ont déjà été embauchées. Cette mesure permet, d'une part, d'améliorer le niveau de qualification du personnel et, d'autre part, de pallier en partie les déficiences d'une pyramide des âges déséquilibrée.

Au cours de l'année, la société STFS (Société du train à fil d'Esch-Schiffange) est passée sous contrôle du groupe ISPAT, qui a repris la société française UNIMETAL. Rappelons qu'UNIMETAL a arrêté fin 1998 le train à fil de Longwy au profit du train à fil plus performant de Schiffange, dont le niveau de production devrait augmenter pour satisfaire la demande de la clientèle. Dans le cadre du plan social relatif à l'arrêt de l'installation de Longwy, 126 personnes ont été reclassées auprès de la STFS.

Le programme "ESPRIT 2000", visant à réduire le nombre et la gravité des accidents de travail, lancé en 1998 dans les usines sidérurgiques du secteur produits longs du groupe au Luxembourg, a permis d'afficher une nette amélioration des résultats, ceci tant au niveau des taux de fréquence que de la gravité.

La formation continue des ouvriers, employés et cadres a constitué un autre point fort dans la gestion des ressources humaines. Les programmes afférents portent avant tout sur la démarche de la qualité totale, du partenariat avec la clientèle et d'une utilisation rationnelle des technologies de l'information. Suivant cette logique, les échanges de savoir-faire et les formations intra-groupes ont été renforcés.

- **Quant à la recherche et au développement**, un des projets prioritaires du groupe ARBED a été l'élaboration de solutions répondant aux défis technologiques et environnementaux qui se posent en matière de production de métal liquide à un prix compétitif. Ces efforts ont abouti à la mise au point de deux nouveaux procédés de réduction directe complémentaires SIDCOMET et PRIMUS, ce dernier visant prioritairement le traitement de co-produits sidérurgiques, telles les poussières de four électrique ou les calamines huileuses, ce qui améliorera encore une fois sensiblement le bilan écologique de la sidérurgie. Actuellement, une installation d'essai semi-industrielle est en service sur le site de Belval.
- **Quant à l'environnement**, par la transition de la filière intégrée vers la filière électrique, ProfilARBED et ARES ont réduit leurs émissions dans l'atmosphère de manière spectaculaire. Citons, à titre d'exemple, les réductions d'émissions – entre 1990 et 1998 - de poussières (-99,6%), de plomb (-98,0%) ou de CO (-99,5%). Parallèlement, des technologies innovatrices d'abattement des rejets de substances organiques persistantes ont été mises au point - suite à des recherches onéreuses - dans les aciéries électriques afin d'optimiser les performances environnementales, le tout dans l'intérêt tant des salariés travaillant dans les installations de production que dans celui des habitants de la région.

Ainsi, grâce à l'application de la technique d'absorption sur carbone actif, réalisée industriellement en première mondiale à l'aciérie ARES-Schifflange au Luxembourg, les émissions de furannes et de dioxines ont pu être ramenées sous des conditions opératoires normales à une valeur inférieure à la valeur limite, imposée par les autorités luxembourgeoises et qui est la valeur la plus stricte au monde.

- **Quant aux friches industrielles**, l'étude sur la reconversion des friches industrielles de l'ARBED, réalisée à la demande du GIE ERSID, dans lequel l'ARBED et l'Etat participent chacun à raison de 50%, par la société AGIPLAN a permis d'esquisser un concept d'aménagement global portant sur 500 ha de terrains offrant des possibilités de développement pour l'ensemble du bassin minier et, en particulier, pour le canton d'Esch-sur-Alzette. L'étude a conclu au développement prioritaire de quatre sites, à savoir: Belval-Ouest, La Lentille Terres Rouges, le crassier d'Ehlerange, ainsi que le site de Rodange. Le groupe d'experts allemands "Blase et Böll", qui peut se prévaloir d'une expérience confirmée en matière de reconversion de sites industriels dans le bassin de la "Ruhr", a établi un premier projet du plan directeur du site de Belval-Ouest, comprenant une zone de loisirs et de culture ainsi que des aires destinées à l'habitat et à des activités économiques.

A l'heure actuelle, une étude environnementale est en train d'être menée, en collaboration avec le Ministère de l'Environnement, qui aboutira à l'élaboration d'un concept

d'assainissement des friches industrielles. Les deux partenaires (Etat et ARBED) envisagent la création d'une société de développement mixte qui serait ensuite chargée, en étroite association avec les communes, de redonner vie aux friches industrielles dans un sens favorable à l'intérêt général, tout en respectant les principes de gestion et de valorisation de l'économie privée.

Le CES souhaite que ce dossier, qui constitue une occasion unique pour toute la région Sud du Grand-Duché de Luxembourg, puisse avancer rapidement et se traduire dans des réalisations concrètes. A ce titre, il rappelle le vote, en mai 1999, du projet de loi relatif à la construction d'une salle de concert pour jeunes sur la friche industrielle de Belval-Ouest, dont la réalisation devrait être entamée de suite.

- **Quant à la libéralisation du marché de l'énergie électrique**, dans le contexte d'un environnement concurrentiel de plus en plus âpre où la maîtrise et l'amélioration continue du prix de revient sont primordiales, l'industrie sidérurgique, en tant que plus grand consommateur d'énergie électrique du pays, mais également les autres sociétés fortes consommatrices du groupe ARBED, se doivent de souligner l'importance primordiale que revêt la discussion autour du projet de loi relatif à la libéralisation du marché de l'énergie électrique. Il est par conséquent fait appel au Gouvernement de tenir compte de l'impact de cette libéralisation sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise en général, et de la sidérurgie en particulier, qui doit affronter ses concurrents sur le marché mondial.

En effet, alors que la libéralisation a d'ores et déjà été introduite dans les autres pays européens et a entraîné des réductions substantielles du coût de l'énergie électrique, le retard des autorités luxembourgeoises constitue un désavantage pour les entreprises locales par rapport à leurs concurrents européens.

## **222 L'artisanat et les entreprises de construction**

- Il résulte des enquêtes de la Chambre des Métiers que la situation conjoncturelle des métiers des biens mécaniques, de la mode, de la santé et de l'hygiène et des métiers divers a été globalement favorable en 1999. Seul le secteur de l'alimentation enregistre une baisse de son climat des affaires en 1999, la branche étant depuis des années déjà en butte à un processus de concentration.

L'emploi dans ces métiers a été globalement stable.

- Dans le domaine de la construction, l'année 1999 se caractérise par la consolidation de la situation économique après la reprise de l'année précédente. Il est à remarquer que cette évolution est pour une majeure partie imputable au niveau extraordinaire des investissements publics, qui connaissent un développement particulièrement dynamique pendant la période préélectorale, surtout au niveau communal.

Le STATEC souligne qu'en 1999, le chiffre d'affaires de la construction a augmenté de 6,6 %, tout en affichant une évolution divergente par branche. L'activité progresse pour le génie civil (7,6 %) et les travaux de finition (5,8 %) et évolue moins rapidement pour les équipements techniques (3,9 %).

L'emploi dans la construction a augmenté de 4,5 % au cours des 11 premiers mois de l'année. Aussi les perspectives semblent-elles favorables, le volume à bâtir autorisé total ayant progressé de 27 % au cours des 11 premiers mois, bien que cette évolution

dynamique soit due à des projets d'une envergure exceptionnelle (extension de l'aérogare, parking d'envergure exceptionnelle au Kirchberg). La durée d'activité assurée atteint un niveau élevé, comparable aux années exceptionnelles 1992 et 1993.

- Au niveau de l'apprentissage, l'artisanat confirme le bon résultat obtenu en 1998 par l'enregistrement de 687 nouveaux contrats en 1999. Il est toutefois à regretter qu'un certain nombre d'offres de postes n'aient pas été satisfaites, sans quoi ce chiffre aurait été dépassé. 1.509 apprentis sont actuellement formés au sein d'entreprises artisanales.
- Des contrôles récents de police ont permis d'évaluer l'impact actuel de l'économie souterraine dans le secteur de la construction. Sur 17% des chantiers contrôlés, des infractions ont été constatées. Il y a lieu d'agir en cette matière avant que le phénomène ne prenne des proportions dangereuses. Dans ce contexte, le CES demande que le dispositif légal soit réexaminé d'urgence, ceci aussi bien quant aux moyens disponibles que quant à l'effet dissuasif des sanctions. En outre, le CES invite le Gouvernement à finaliser le projet de loi portant :
  - « 1. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail ;
  - 2. transposition de la directive 96/71 CEE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services »,

comme il a déjà été décidé par le Comité de coordination tripartite en 1998.

- En matière fiscale, le CES salue la transposition, en droit national, de la directive 1999/85/CE du Conseil introduisant une baisse du taux de TVA sur 3 catégories de services à forte intensité de main-d'œuvre. L'objectif en est la création d'emplois par l'augmentation de la demande due à une baisse des prix de vente. Le CES approuve cette voie engagée par le Gouvernement et il l'invite à évaluer lesdites mesures pour les apprécier et, le cas échéant, étendre ces premières expériences de création d'emplois par des réductions fiscales à d'autres catégories de services présentant les mêmes caractéristiques.
- En 1999, la Chambre des Métiers a réalisé une étude portant sur les charges administratives<sup>7</sup>, dont l'objectif était de chiffrer les charges auxquelles se trouvent confrontées les entreprises du secteur de l'artisanat.

D'après cette étude, les charges administratives engendrent des répercussions négatives essentiellement sur deux niveaux :

- d'une part, elles contribuent à gonfler les frais généraux des entreprises, à fortiori ceux des PME, conduisant par là même à un renchérissement des prix des produits et des services, ainsi que du coût de la création d'entreprise;
- d'autre part, les nouveaux textes légaux et réglementaires risquent, de par leur volume et leur complexité, de freiner l'esprit d'entreprise et l'innovation.

Les résultats de cette étude aboutissent aux conclusions suivantes:

<sup>7</sup> Les charges administratives et l'artisanat : Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg; Septembre 1999

- le poids des charges administratives pèse plus lourdement sur les entreprises de taille réduite (92.739 LUF par personne occupée et par an pour la catégorie occupant entre 1 et 9 personnes) que sur les plus grandes entreprises (19.577 LUF par personne occupée et par an pour la catégorie occupant plus de 99 personnes);
- le coût des charges administratives pour les entreprises a augmenté pendant les dernières années.

Le CES constate avec satisfaction que le Gouvernement envisage de

« prendre des mesures pour simplifier les formalités administratives qui freinent le rendement et l'esprit d'initiative des PME. »

Le CES, tout en saluant ces mesures, se permet cependant de suggérer d'aller dans une direction de réduction maximale des charges administratives et d'assujettir les formalités et les procédures administratives à un ensemble de principes législatifs, tels que l'évaluation du coût des formalités et l'obligation de réponse pour les administrations.

Le CES estime qu'il est indispensable de poursuivre l'objectif de la réduction des charges administratives sans pour autant entraver, d'une part, la protection des consommateurs et la santé/sécurité au travail, et, d'autre part, l'objectif de la protection de l'environnement. Par ailleurs, il y a lieu de garantir la compétence et l'honorabilité professionnelle des chefs d'entreprise.

Même si le niveau des charges administratives – 1,02 % du chiffre d'affaires en moyenne et 3,43 % du chiffre d'affaires pour les entreprises employant entre 1 et 9 personnes - est comparable à celui des pays limitrophes, le CES donne à considérer que la réduction de ces charges peut constituer un avantage compétitif du site luxembourgeois, tout en rappelant l'objectif européen de simplification de l'environnement administratif.

## **23 Le secteur tertiaire**

### **231 Le commerce**

- Après les années 1997 et 1998, caractérisées par une progression assez satisfaisante des chiffres d'affaires (exprimés en volume) dans le commerce de respectivement 3,6 et 5,4 %, les premiers résultats de 1999 - bien que la performance reste globalement positive - sont plutôt décourageants.

En effet, dans l'ensemble du commerce, le STATEC note une progression du chiffre d'affaires de 2,2 % (en volume) seulement. Les résultats dans le commerce de détail sont également restés inférieurs aux attentes du secteur. L'on doit attribuer ce fléchissement surtout à la fuite d'une partie du pouvoir d'achat vers l'étranger et au comportement changeant du consommateur. En effet, la part des dépenses de consommation du consommateur recueillie par le commerce de biens est en diminution en faveur d'une hausse d'autres dépenses. Le consommateur dépense relativement plus pour l'éducation, le tourisme, la culture et les loisirs que pour les produits de première nécessité, tels que l'alimentation et les produits courants de consommation.

Force est également de constater que dans la majorité des branches, la surface totale de vente augmente plus rapidement que le chiffre d'affaires réalisé dans l'ensemble du

commerce de détail. Une autre observation est celle qu'au courant du premier semestre de l'année 1999, les chiffres d'affaires des grandes surfaces et des grands magasins ont affiché une augmentation plus élevée que la moyenne ( 6,6 %).

Cette évolution favorable dans la grande distribution se fait logiquement au détriment des petits commerces et rappelle les conclusions de l'étude du consultant Deloitte et Touche sur la rentabilité de plus en plus précaire de ces derniers (voir étude sur la compétitivité du commerce luxembourgeois).

Dans le contexte général de ces observations, le CES regrette que des statistiques détaillées et actualisées sur le commerce de détail fassent défaut, ce qui rend impossible une analyse précise et approfondie des évolutions dans ce secteur important de notre économie.

Pour étayer cette remarque et malgré tous les efforts du STATEC, le CES note par exemple que le plus récent rapport détaillé sur la structure du commerce se limite aux évolutions dans le secteur alimentaire pendant la période de 1976 à 1994. Dans ce contexte, le CES déplore que le projet du Ministère des Classes Moyennes de tenir un « cadastre commercial » se limitera aux surfaces dépassant le seuil de 400 m<sup>2</sup>.

Par ailleurs, les chiffres actuellement disponibles auprès du STATEC se limitent souvent aux deux premières positions du code NACE. Sachant de plus que l'entreprise est classée dans la catégorie correspondant à son activité principale, ces indicateurs ne peuvent refléter ni le volume, ni la valeur réels des ventes de l'une ou de l'autre catégorie de produits ou de services.

Du fait que l'on retrouve les petits magasins surtout en milieu rural et dans les centres-villes, la stagnation, voire le recul des chiffres d'affaires dans le commerce traditionnel continue à affaiblir, en premier lieu, les structures commerciales urbaines. Le CES constate avec satisfaction que le Gouvernement a prévu une enveloppe de 10 millions de LUF dans le budget de l'Etat pour l'exercice 2000 dans le but d'accompagner des initiatives en vue de la revitalisation du commerce rural et urbain. Cette aide étatique n'a cependant qu'une valeur symbolique si les organisations professionnelles nationales et locales, de concert avec les ministères, les communes et toutes les autres fonctions vitales d'une ville, n'arriveront pas à débiter des actions concrètes.

- Par ailleurs, l'on ne doit pas oublier que tous les pays industrialisés, inclusivement le Luxembourg, sont de plus en plus confrontés aux stratégies d'internationalisation des multinationales de la distribution, qui y puisent leurs potentialités de croissance. L'arrivée en Allemagne du géant américain Wal-Mart qui s'est implanté, entre autres, à Trèves, montre qu'une nouvelle bataille qui se jouera sur les marchés d'origine des grands groupes, est déclenchée. Pour faire face à cette situation de concurrence, l'on peut s'attendre à de nouvelles fusions ou acquisitions et donc encore à une plus forte concentration. A moyen terme, seules quelques multinationales domineront le secteur. Cette tendance pourrait, entre autres, entraîner la fermeture de moyennes surfaces moins rentables, un phénomène comparable à la disparition progressive des petites épiceries, observée depuis les années 70. L'apparition des premières friches commerciales n'est donc pas d'exclure. Pour le petit commerce, il est notoire que la pression concurrentielle augmentera encore davantage.

La concurrence accrue exige aussi que le commerce, en général, mais le petit commerce, en particulier, s'appuie sur des techniques de marketing de plus en plus sophistiquées. Pour survivre, les magasins devront être plus conviviaux, plus proches des consommateurs

et offrir des produits et/ou services à haute valeur ajoutée pour le consommateur. Citons, à titre d'exemple, la vente d'ordinateurs personnels dans les magasins spécialisés. La valeur ajoutée pour le consommateur constitue l'installation des logiciels par le professionnel. Tant l'amabilité et les compétences du personnel de vente que le service après-vente seront des critères influant sur le degré de satisfaction du consommateur et, dès lors, sur la fidélité du client vis-à-vis du magasin.

Par ailleurs, le commerce de détail, dans son ensemble, doit se préparer aux nouvelles formes de la distribution, dont la vente directe par les producteurs (magasins d'usine) ou le commerce électronique.

Dans le commerce de gros traditionnel, l'intégration entre commerce, producteur et grossiste se poursuit. Le recul des chiffres d'affaires dans ce secteur est évidemment lié aux concentrations dans le commerce de détail, qui s'organise autour de puissantes centrales d'achats européennes. A moyen terme, et grâce aux nouvelles technologies et aux concepts de logistique toujours plus performants, les grands distributeurs finiront par « brancher » les surfaces de ventes directement aux usines.

### **232 Le secteur bancaire**

Au cours de la dernière année du XXe siècle, les marchés financiers internationaux ont été marqués par l'introduction de la monnaie unique de l'UEM. Le lancement de l'euro au 1er janvier 1999 a non seulement posé un jalon décisif sur le chemin de l'intégration européenne, mais a encore remodelé les marchés financiers en s'érigeant, grâce à sa large assise économique, en concurrent direct de la monnaie dominante qu'est le dollar américain.

De même que la bonne tenue des marchés et la progression continue des bourses de valeurs a fait l'actualité tout au long de l'année, l'évolution de l'euro nouveau-né n'a pas cessé de défrayer la chronique.

Si, d'un côté, cette évolution était perçue comme décevante du fait de l'affaiblissement assez sensible de l'euro par rapport au dollar, d'un autre côté, la nouvelle monnaie a néanmoins connu un franc succès auprès des professionnels. Ainsi, l'euro a réussi une percée spectaculaire sur les marchés financiers où il s'est positionné d'emblée en tête avec 47% de part de marché dans les émissions obligataires tandis que le dollar n'est intervenu qu'à raison 43%.

Il n'en reste pas moins que la baisse du cours de change de l'euro – parti à 1,18 pour se retrouver à parité égale avec le dollar à la fin de l'année – n'a guère favorisé l'acceptation de la nouvelle monnaie par le public européen. Les explications pour cette dépréciation de la monnaie unique européenne sont fournies tout d'abord par l'excellente situation conjoncturelle qui perdure depuis maintenant neuf ans aux Etats-Unis et qui revigore le dollar, mais également par un manque de confiance des marchés dans les capacités compétitives des économies européennes. Cette faiblesse n'a toutefois rien d'alarmant. Elle s'avère même bénéfique dans la mesure où le taux de change favorable stimule les exportations et dynamise les économies européennes.

### **2321 Une croissance continue, bien que ralentie**

Sur le plan national, l'année 1999 a évolué de façon satisfaisante, même si les chiffres révèlent une régression du secteur financier par rapport à l'exercice précédent. En fait, les données statistiques pour 1998 avaient été gonflées par des revenus à caractère exceptionnel et non récurrent avec une progression des résultats bruts de l'ordre de 25 % et même de 36 % pour ce qui était des résultats avant provisions et impôts. En faisant abstraction de cet écart exceptionnel et en se référant à une période bi-annuelle, on constate néanmoins une progression de +7,5 %, en moyenne annuelle, pour les résultats bruts et de +5 % pour les résultats avant provisions et impôts, chiffres qui sont d'ailleurs confirmés dans une optique rétrospective quinquennale.

Le glissement de l'activité bancaire traditionnelle constituée par la collecte de l'épargne, d'une part, et la mise à disposition de crédits de l'autre, vers la gestion patrimoniale globale s'est encore confirmé en 1999. Tandis que la part de la marge sur intérêts dans les revenus des banques tombe à 50% - comparé aux 73% de 1989 -, celle des revenus sous forme de commissions perçues sur les diverses prestations de service à la clientèle, est passée de 12% à 36% endéans dix ans. D'autre part, les appréhensions quant à un rétrécissement des revenus sur opérations de change suite au passage à la monnaie unique ne se sont pas réalisées, étant donné que la part de marché de cette catégorie est restée quasiment inchangée, ceci notamment grâce à la présence accrue des devises des pays de l'Est sur les marchés.

L'évolution positive de la place financière est accompagnée d'un afflux de nouveaux opérateurs, largement suffisant pour compenser la diminution du nombre de banques en place suite aux absorptions et aux fusions déclenchées à la fois par la globalisation des marchés et par l'europanisation de la géographie bancaire dans le contexte de l'UEM.

Par ailleurs, la bonne marche des affaires se traduit par une progression constante de l'emploi (+ 6 %) qui s'est soldée au cours du seul exercice 1999 par la création de 1.600 postes nouveaux, dont deux tiers dans les banques proprement dites et le reste dans les activités connexes exercées par les autres professionnels du secteur financier (PSF) comme les gestionnaires de fortunes et les administrateurs de fonds d'investissement.

Finalement, la progression considérable des organismes de placement collectif (OPC) s'inscrit dans cette lignée positive. L'industrie des fonds qui est devenue l'un des piliers centraux de la place a vu le nombre de ses OPC monter à 1.630 et les avoirs gérés par elle augmenter de 48,6 % pour atteindre 29.630 milliards de LUF à la fin de l'exercice. Grâce à cette évolution, le Luxembourg se positionne désormais au deuxième rang mondial comme centre de l'industrie des fonds.

Cette note globalement optimiste doit toutefois être nuancée du fait qu'elle cache certains courants structurels qui risquent à terme de se révéler moins favorables pour la place. Bien que globalement toujours en progression, les activités de la place montrent des signes de fléchissement, soit à travers des taux de progression ralentis par rapport au passé, soit par une stagnation des parts de marché détenues par la place. Ainsi, les fonds d'investissements luxembourgeois, malgré leur évolution spectaculaire, ne voient plus s'agrandir leur part du gâteau au niveau mondial. Et la clientèle privée, dont l'apport massif en capital a contribué, dans une large mesure, à l'éclosion de la place, n'est pas sans se laisser intimider par l'attitude répressive de leurs autorités fiscales domestiques.

### 2322 Vers un centre de compétence ciblée

Confrontée à ces défis qui, tout en étant encore diffus pour l'instant, ne peuvent pas être ignorés pour autant, la place de Luxembourg doit intensifier ses efforts de préparation et d'adaptation aux données de demain.

Après avoir identifié et exploré un certain nombre de niches - titrisation, fonds de pension, commerce électronique, capital à risque -, les responsables du secteur financier doivent parfaire maintenant l'instrumentaire nécessaire au développement de ces nouveaux créneaux. En même temps, il importe de veiller à l'évolution des activités traditionnelles, notamment en assurant leur compétitivité internationale, étant donné que l'un des points forts de la place réside dans la diversité de ses produits et services.

A terme toutefois les assises d'une place financière consisteront, outre dans des avantages légaux et réglementaires, dans des caractéristiques moins éphémères, tels la compétence et le professionnalisme. Déjà aux prises avec un manque de main d'œuvre manifeste, la place financière doit encore intensifier ses efforts en matière de formation, efforts qui dépassent certainement les moyens de la seule profession, de sorte que les autorités politiques seront davantage sollicitées. Parallèlement à une amélioration de l'attrait de la place pour des spécialistes étrangers hautement qualifiés, il y a lieu de développer en effet la formation universitaire et la recherche en matière financière, notamment en ayant recours à des partenariats avec des instituts de renommée internationale. Dans ce contexte, le CES renvoie à son avis annuel de 1999, dans lequel il avait encouragé les autorités à procéder à la mise en place d'une formation du type 3<sup>e</sup> cycle en matières financières.

Finalement, l'expérience de la place est là pour démontrer qu'il suffit d'avoir mauvaise presse pour voir affectée la marche de ses affaires. Ceci est doublement vrai pour un secteur aussi sensible que le domaine financier où un rien de rumeurs suffit à déplacer des milliards de LUF voire d'euros. Par conséquent, il est essentiel que les marchés, les responsables politiques et surtout le grand public soient tenus informés par la profession et que l'image qu'ils se font d'une place financière corresponde effectivement à la réalité.

Ceci représente un défi certain aussi bien pour les opérateurs de la place dont l'avenir dépend largement de sa perception par la clientèle internationale que pour les responsables politiques d'un pays dont les finances publiques sont alimentées, à raison d'un tiers, par les retombées de sa place financière. Aussi le CES a-t-il noté avec satisfaction que le Gouvernement a faite sienne, dans sa déclaration du 12 août 1999, l'idée de soutenir activement la promotion de l'image de la place financière. Pour des raisons de crédibilité auprès du grand public, le CES estime qu'un rôle clef revient à l'initiative privée, qui s'apprête d'ailleurs à mettre en place l'infrastructure nécessaire sous la dénomination « Profil ».

### 233 Le secteur des assurances

En **assurance non-vie**, l'encaissement domestique réalisé au cours de l'exercice 1999 a connu une légère progression. Renseignements pris auprès des principaux opérateurs, il est constaté que les résultats techniques dans les branches "Auto" et "Incendie" se sont détériorés du fait des sinistres qui se sont produits durant cet exercice.

En **assurance-auto**, les statistiques communes ne sont pas encore disponibles, mais il semble que cette détérioration soit due à une fréquence plus élevée des sinistres corporels importants.

Dans le contexte des accidents routiers, le CES exprime le souhait que, dans l'hypothèse de l'introduction du permis à points, celui-ci soit entouré de mesures d'accompagnement et d'application conciliant la réalité économique avec l'objectif prioritairement poursuivi qu'est une sécurité accrue sur nos routes.

Aussi demande-t-il à que la délinquance routière et le rachat de points dans le contexte du nouveau permis soient accompagnés de mesures pédagogiques allant dans le sens d'une responsabilisation morale de l'utilisateur de la route devenu fautif.

Dans la branche **incendie**, les sinistres "tempête" de fin d'année n'ont heureusement pas eu l'intensité constatée dans les pays voisins. Néanmoins, une forte augmentation de la fréquence des sinistres "incendie" a dû être constatée.

Après l'excellente progression du chiffre d'affaires de l'année passée, les opérations souscrites en **libre prestation de services** ont connu un certain ralentissement.

Ainsi, l'encaissement des primes provenant de la France a fortement baissé en raison de différentes dispositions fiscales discriminatoires à l'égard des résidents français souscrivant un contrat d'assurance-vie à l'étranger. Les assureurs considèrent que ces mesures s'inscrivent en contradiction avec l'ordre juridique communautaire et l'A.C.A.<sup>8</sup> a déposé une plainte à ce titre auprès de la Commission européenne, notamment en raison des obligations déclaratives françaises inconciliables avec le principe de la territorialité et, de ce fait, avec le secret de l'assurance luxembourgeois.

Il est à noter positivement que les opérateurs en LPS commencent à bénéficier de la diversification géographique de leurs activités sur des marchés à potentiel élevé.

### 234 Le tourisme

- Sur le marché touristique, le bilan de la saison 1999 est globalement satisfaisant. La tendance positive enregistrée depuis deux ans s'est confirmée. Selon les chiffres du STATEC concernant les neuf premiers mois de l'année 1999, un taux d'accroissement de 4,6% a pu être enregistré dans les hôtels, auberges et pensions aussi bien pour le nombre des arrivées que pour celui des nuitées par rapport à la même période de l'année précédente. Sur les campings, le taux est de +3,6% pour les arrivées et de +3,1% pour les nuitées.

Des disparités existent au niveau des régions touristiques. Il y a lieu de souligner l'essor des nuitées dues au tourisme d'affaires et des excursions d'une journée dans la capitale et dans ses abords immédiats. En effet, la part du chiffre d'affaires des établissements situés dans le centre du pays représente plus de 60% du chiffre d'affaires total du secteur.

- En ce qui concerne le tourisme de congrès, le "Luxembourg Convention Bureau" a participé à l'organisation de 47 congrès, contre 54 en 1998. Le CES est d'avis que les efforts dans ce domaine doivent être multipliés d'autant plus que la durée des séjours du

---

<sup>8</sup> Association des Compagnies d'Assurances

tourisme d'affaires est deux fois plus longue (c'est-à-dire 2,7 jours) que celle du tourisme traditionnel prenant de plus en plus la forme du tourisme d'excursion. Il s'agit de développer les infrastructures et les services nécessaires.

- Au cours des dernières années, les clients des hôtels ont demandé davantage de confort au niveau de l'offre touristique. Cette tendance s'est confirmée aussi en 1999 au regard des résultats plutôt médiocres des hôtels deux étoiles par rapport aux hôtels de standing plus élevé. Ceci souligne de nouveau l'importance des investissements dans les infrastructures d'hébergement et de loisirs en vue de les adapter constamment à une clientèle de plus en plus exigeante.

La nécessité de moderniser et d'élargir les infrastructures et les équipements touristiques en général a déjà été soulignée à maintes reprises par le CES. La loi du 3 août 1998 concernant le plan quinquennal couvrant la période de 1998 à 2002 n'a été votée que tardivement. Ceci n'est pas la voie à suivre pour les plans quinquennaux subséquents. Pour permettre une allocation judicieuse et un étalement approprié sur cinq ans des moyens budgétaires mis à disposition, le CES demande aux autorités d'engager dès à présent des réflexions quant aux investissements à effectuer par le septième plan quinquennal.

Dans le même contexte, il est à relever que les crédits prévus initialement pour l'exécution du sixième plan quinquennal, dont la troisième tranche s'élèvera à 235 millions de francs pour l'exercice 2000, sont insuffisants compte tenu de la persistance de la tendance actuelle à l'investissement des particuliers, des syndicats et des communes. Le CES se félicite que les autorités ont reconnu qu'une rallonge budgétaire devant faire l'objet d'une loi spéciale est devenue nécessaire.

- Le CES est d'avis que le Conseil supérieur du tourisme devrait être réactivé en vue de réfléchir sur une refonte de la loi du 25 avril 1970 modifiant et complétant la loi du 17 juillet 1960 portant institution d'un statut de l'hôtellerie.

Ce même Conseil devrait aussi engager des réflexions sur l'instauration, au moyen d'un soutien financier adéquat par l'intermédiaire du plan quinquennal, d'établissements jouant le rôle de locomotive dans des régions connaissant une activité touristique en recul. De telles initiatives devraient engendrer de véritables effets d'entraînement sur toute une région tout en ayant des incidences positives sur d'autres secteurs d'activités. Les infrastructures et équipements sportifs et de "wellness" sont à promouvoir dans ce sens.

- La promotion du tourisme luxembourgeois doit nécessairement passer par le développement d'une image de marque spécifique et l'élaboration de produits touristiques compétitifs au niveau international.

D'une part, les efforts doivent être coordonnés dans le cadre d'une politique de communication globale et cohérente visant à donner à l'étranger une image positive des diverses réalités et facettes du Grand-Duché. A ce sujet, le CES note que des retombées ont pu être notées suite à des missions économiques comprenant le secteur touristique. Dans ce contexte, l'on peut s'attendre à des résultats positifs suite aux missions économiques à Singapour et à Hong Kong.

D'autre part, le CES estime que la promotion du Luxembourg en tant que destination touristique fait également partie intégrante de la politique de promotion générale du pays élargissant la perception à l'étranger souvent réduite à la place financière.

Le CES propose, par ailleurs, d'utiliser les synergies possibles dans la Grande région pour promouvoir le tourisme.

- Le CES constate avec satisfaction que le projet “Ecolabel”, qui a pour objectif de mettre en valeur les hôtels, les campings et les installations de tourisme rural montrant un souci élevé du respect de l'environnement, a connu beaucoup de succès. De même, le bilan de la “LuxembourgCard” est positif avec plus de 2.500 cartes vendues en 1999. L'effet marketing de cette initiative est désormais reconnu par la majorité des opérateurs du tourisme luxembourgeois. Le CES se prononce pour une adaptation de ce passeport touristique aux touristes voyageant en groupes (tarif groupe), pour un élargissement des prestations liées à cette carte et pour leur extension à des attractions de la Grande région.
- Dans le secteur HORECA, la qualification des acteurs doit être constamment améliorée. Ce secteur se caractérise par un rythme de travail des plus irréguliers, les heures d'affluence alternant avec les heures creuses, le travail de 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'y adapter l'environnement social.

## **235 Le transport**

### **2351 Les transports routiers**

En dix ans, le prix des transports payé par les clients a diminué d'un tiers, une baisse qui résulte principalement de la libéralisation du marché des transports routiers dans l'espace économique européen. Endéans cette même période, le coût total d'un chauffeur a augmenté de 40 % en termes nominaux et le prix du diesel a plus que doublé, dû essentiellement à l'évolution des marchés pétroliers.

Au fil du temps, cette évolution a entraîné une concentration des entreprises surtout dans l'Europe du Nord, ainsi qu'une plus grande coopération entre les entreprises européennes en général. Ainsi, le nombre des transports à vide a pu être réduit considérablement. D'autres facteurs tels que les efforts de l'industrie automobile (véhicules plus puissants et en même temps plus économes, véhicules grands volumes etc) ou les nouvelles technologies (navigation par satellite) ont contribué à maintenir quasiment constant le prix de revient de la tonne/kilomètre transportée.

Ceux des transporteurs qui n'ont pas réussi à optimiser leur production recourent malheureusement à des pratiques déloyales.

Outre les motivations classiques de recourir à des pratiques déloyales, l'on constate qu'au Luxembourg, certaines entreprises ou personnes physiques qui n'ont pas réussi à remplir les conditions imposées sur le plan communautaire en matière de capacités professionnelles et/ou financières, exercent clandestinement le métier de transporteur. Le CES invite nos autorités à poursuivre systématiquement cette illégalité.

Le CES est d'avis qu'il est urgent de redresser une situation se caractérisant par la « fausse » indépendance, le dumping social ou encore la violation permanente et systématique des lois et règlements nationaux et/ou internationaux.

### 2352 Les chemins de fer

- L'évolution positive qui s'était faite jour au niveau du **trafic fret** au cours de 1998 s'est poursuivie également au cours de l'exercice 1999, tant en ce qui concerne les transports nationaux qu'internationaux. Quoique les recettes enregistrées n'aient pas pu tenir le pas avec la progression du tonnage transporté, une consolidation de la situation financière afférente a pu être atteinte.

Dans ce contexte, il échet de relever l'adoption par le Conseil Transport de l'UE en date des 9 et 10 décembre 1999 du "paquet ferroviaire" ayant comme objectif l'établissement d'un réseau ferroviaire transeuropéen de fret (RTEFF). Ce réseau pourrait constituer les bases pour un développement positif du transport fret ferroviaire en Europe.

Le concept d'un réseau ferroviaire transeuropéen de fret ne peut cependant pas se limiter à la projection sur une carte de l'Europe de certaines liaisons ferroviaires, de ports et de plates-formes intermodales des différents pays de l'Union européenne.

Des mesures d'accompagnement destinées à accroître l'efficacité économique et sociale du transport ferroviaire, ainsi que pour garantir un haut niveau de sécurité des circulations, devront être prises.

Dans cet ordre d'idées, le freightways sur l'axe Belgique, Luxembourg, France entre Muizen (Anvers) et Sibelin (Lyon) avec des prolongements vers l'Italie et la péninsule Ibérique, qui connaît un succès certain, pourrait servir de référence pour instaurer une coopération dynamique et fructueuse, ainsi que pour développer l'interopérabilité sociale et technique, entre réseaux de chemin de fer.

En tout état de cause, la politique communautaire devra promouvoir le transport ferroviaire et y garantir un niveau élevé de sécurité.

- En ce qui concerne le rôle attribué aux CFL dans le domaine du **transport voyageurs national**, il faut souligner que les efforts déployés depuis 1992 en vue d'améliorer l'offre et d'accroître la productivité se sont soldés par un net succès.

Actuellement, les CFL acheminent journellement, en moyenne, 37.000 clients.

Il est clair que l'augmentation substantielle de la cadence de desserte sollicite fortement le matériel roulant dont une grande partie a atteint, voire dépassé la limite de sa durée de vie usuelle. Or, en l'absence d'une décision politique relative à la réalisation du projet BTB, les CFL ont hésité à se fixer définitivement sur leur stratégie d'acquisition de matériel voyageurs moderne. Ce n'est que vers la fin de 1999 qu'une commande de 6 autorails a été lancée en vue de parer au plus urgent.

Le CES réitère donc son invitation à l'adresse des CFL d'activer la procédure de renouvellement de son **parc de matériel ferroviaire** dans l'intérêt de l'attractivité du transport public au Grand-Duché de Luxembourg et d'étendre et d'améliorer le service offert.

- Cette constatation vaut également pour la réalisation du projet de construction d'un **nouveau centre de remisage et de maintenance** répondant aux critères modernes en matière d'entretien et de maintenance du matériel roulant.

Compte tenu de l'environnement européen très tendu en matière des transports par rail, il est impératif que **l'infrastructure ferroviaire** du réseau luxembourgeois réponde dans toute la mesure du possible aux exigences et standards modernes du réseau transeuropéen en instance d'installation. Grâce à une infrastructure efficace et fiable, le détournement de convois ferroviaires via d'autres sillons pourra être évité. Une telle menace se présente actuellement avec la tentative de la SNCB et de la SNCF d'aménager une voie de délestage de la ligne d'Athus-Meuse vers le réseau ferré de France en contournant le réseau luxembourgeois. Au cas où ce projet se concrétiserait, cette façon d'agir créerait de graves préjudices à l'économie nationale, en général et aux CFL, en particulier.

- Le CES rappelle la nécessité de relier le réseau ferroviaire luxembourgeois aux réseaux européens à grande vitesse et demande une politique volontariste en la matière. Il s'agit, par ailleurs, d'améliorer les liaisons ferroviaires vers Bruxelles et vers l'Allemagne et ce tant du point de vue de la qualité que de la vitesse.

La situation actuelle est préjudiciable au rôle international du Luxembourg.

Le Luxembourg doit partant s'activer dans ce domaine et être prêt à faire des investissements transfrontaliers pour garantir une qualité de transport ferroviaire digne d'un Etat moderne.

En tant que gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise, les CFL ont l'obligation de proposer aux instances gouvernementales, sur la base d'une analyse de coût/avantage, les mesures de modernisation qui s'imposent.

### **2353 Les transports aériens**

- Le **transport aérien de fret** continue à évoluer sur un rythme de croissance élevé.

Le volume transité par l'aéroport de Luxembourg a progressé de 15%, comparé à +5% sur le plan européen. Le plus grand opérateur sur l'aéroport du Findel, Cargolux, a vu son activité (exprimée en ton x km) augmenter de quelque 20%. Il s'agit là d'une confirmation du développement très dynamique de l'opérateur luxembourgeois, dont la croissance de l'activité est de 18% en moyenne depuis 1993. Il en résulte que Cargolux a poursuivi en 1999 ses investissements sous forme d'acquisition de nouveaux avions performants et ceci pour un montant de 600 Mio \$US.

La flotte récente et très performante constitue un avantage compétitif certain par rapport à la concurrence sur un marché parfaitement transparent.

Au niveau des coûts, les opérateurs subissent actuellement deux coups négatifs, à savoir la flambée des prix pétroliers et la faiblesse de l'euro.

En ce qui concerne ce dernier point, il convient de relever que les activités de certaines compagnies aériennes se caractérisent par une prépondérance du dollar au niveau des coûts, alors que cette monnaie est moins présente du côté des recettes.

L'évolution future dans le secteur du fret aérien s'annonce positive. A relever que le développement du marché sera fortement conditionné par les effets de la globalisation, où trois catégories de produits auront un impact positif sur la demande, à savoir : les produits high-tech, des composants pour l'automobile et les produits périssables. D'un point de vue géographique, les marchés asiatiques (sortant de la crise) et l'Australie présentent des potentiels intéressants pour Cargolux.

A soulever enfin la présence d'un deuxième opérateur terrestre sur l'aéroport du Luxembourg suite à la libéralisation du marché en question. L'apparition de cet opérateur entraîne une situation de concurrence et permet à court terme d'augmenter la capacité de manipulation du fret sur l'aéroport. Toutefois, si l'on considère que le centre cargo de Luxair touche aux limites de ses capacités après quatre ans d'exploitation, le CES estime qu'il faudrait prévoir, dès à présent, les mesures nécessaires en vue d'une extension des infrastructures de fret afin d'éviter l'apparition, à moyen terme, de goulots d'étranglement.

- La question de la mise en place d'infrastructures adéquates, qui tiennent compte des besoins résultant de la croissance sur l'aéroport, est également pertinente pour la branche du **transport aérien de passagers**.

Cette activité a progressé de 6,5% en 1999 pour ce qui concerne l'aéroport et de 19,5% pour ce qui concerne l'opérateur principal, Luxair. L'opérateur luxembourgeois a poursuivi la modernisation en remplaçant trois avions à hélices par des nouveaux « eurojets », ce qui a permis d'augmenter les capacités pour mieux réaliser l'objectif d'une augmentation des connexions entre le Luxembourg et les principales villes en Europe ainsi que le développement de la stratégie hub visant une connexion accrue avec des aéroports régionaux pour élargir le potentiel de développement du transport aérien de passagers au Luxembourg.

Le CES est d'avis que le Luxembourg, s'il veut confirmer ses ambitions de capitale européenne et de centre financier, se doit d'investir résolument et rapidement dans une modernisation et une extension de l'aérogare existante. Depuis des années, le CES ne se lasse de critiquer l'inactivisme des autorités dans ce domaine qui a conduit au fil des années à une dégradation sérieuse de l'étiquette nationale que constitue l'infrastructure aéroportuaire pour tout voyageur étranger. Il est grand temps de remédier à cette situation indigne d'un Etat prospère et moderne.

Dans ce contexte, le CES salue la décision de réaliser, dans les meilleurs délais, le terminal pour petits porteurs et il espère qu'un projet de loi portant sur la nouvelle aérogare puisse être présenté dans des délais raisonnables.

Le CES est conscient que les opérations sur l'aéroport ne se font pas sans émission et qu'il faut nécessairement considérer l'impact de ces opérations sur le voisinage. Il est confiant que le progrès technique au niveau des performances écologiques des appareils permette d'atténuer les effets négatifs des émissions. Il considère que l'aménagement des plages horaires des départs et des atterrissages doit être tel qu'il permet de concilier les attentes des voisins et les contraintes des opérateurs qui résultent de la demande de leurs utilisateurs. Cela implique aussi une position ferme vis-à-vis de tout nouveau projet de construction d'habitations aux alentours de l'aéroport.

### **2354 Le transport fluvial**

L'année 1999 a été marquée par un léger recul du trafic total du complexe portuaire (-1,1%).

Le trafic fluvial, pour sa part, a baissé de 4,4%, baisse qui résulte surtout d'une diminution des importations de produits pétroliers et de ferraille.

Le trafic portuaire reste fortement tributaire des trois produits phares que sont les produits sidérurgiques, le clinker de ciment et les produits pétroliers.

Les prévisions pour 2000 sont favorables dans la mesure où l'on pourra probablement compter sur une reprise de l'activité sidérurgique et une nette progression des exportations de clinker. S'y ajoutera une confirmation de la tendance positive dans le transport terrestre dans le port.

Les efforts consentis les dernières années conjointement par la Société du Port et les manutentionnaires en matière de restructuration et de renouvellement des infrastructures et équipements portuaires se sont poursuivis.

Après la mise en service, en juin 1998, du nouveau centre logistique de Luxport, la Société du Port a commencé le 30 août 1999 les travaux en rapport avec l'extension des voies ferrées.

### **236 Le secteur des médias et des imprimeries**

- Le secteur des médias recouvre une multitude d'acteurs et de services œuvrant dans le domaine de la création, de la production, de la transmission et de la diffusion de données et d'images. Dans le présent chapitre, le CES a limité son analyse aux principaux acteurs de ce secteur.

Il approfondira l'analyse de ce secteur, en évolution continue, dans son prochain avis annuel.

- Dans le secteur audiovisuel, 1999 a été la troisième année opérationnelle pour le Groupe CLT-UFA, qui a poursuivi activement sa politique d'expansion dans le domaine de la télévision commerciale gratuite et a consolidé sa position de leader en matière de radio commerciale, tout en investissant dans de nouveaux projets. Dans cette perspective, il a poursuivi sa stratégie de prolongation de la chaîne de valeur ajoutée par une diversification sur tous les marchés importants du secteur des médias audiovisuels.

Dans un environnement extrêmement concurrentiel, la CLT-UFA a réussi à atteindre un résultat opérationnel non audité de plus de 800 millions euros. Le Groupe a réalisé en 1999 un résultat net record de 415 millions euros comparé au résultat de 14 millions euros en 1998. Ce résultat s'explique notamment par la rentabilité croissante des principales opérations du Groupe (télévision en Allemagne, en France et en Belgique, radio en France et en Allemagne), la croissance très significative des nouvelles activités (Channel 5 en Grande-Bretagne et RTL KLUB en Hongrie) ainsi que par la cession de 45% dans la chaîne à péage allemande Premiere.

En 1999, la CLT-UFA a aussi poursuivi son expansion dans les trois secteurs d'une importance stratégique que sont l'acquisition de droits de fiction, l'acquisition de droits sportifs et la production.

Pour 2000, le résultat devrait encore être en forte progression, la principale contribution venant de RTL Television, M6 et RTL radio, tandis que VOX devrait atteindre le seuil de rentabilité grâce à son intégration dans le pôle télévisé allemand du Groupe.

Le CES prend acte de la nouvelle dimension prise par le **Groupe CLT-UFA** suite à la fusion annoncée avec le groupe britannique Pearson et souhaite que tout soit fait pour que celle-ci contribue à consolider et développer le site de Luxembourg.

- En 1999, la **Société Européenne des Satellites S.A. (SES)**, l'opérateur du système de satellites ASTRA, a su développer sa position de leader en Europe et a enregistré une hausse de son chiffre d'affaires consolidé de 516,9 mio euros à 725,2 mio euros (+40,3%) et une hausse de son résultat d'exploitation consolidé de 279,3 mio euros à 407,0 mio euros (+45,7%). Ces résultats tiennent compte pour la première fois des résultats d'AsiaSat, le premier opérateur de satellites en Asie, dont la SES a acquis, en janvier 1999, une participation de 34,13%.

L'audience d'ASTRA a augmenté et a atteint, fin 1999, un total de 78 millions de foyers. La transmission numérique est devenue le moteur exclusif de la croissance dans ce secteur, alors que la réception analogique a connu, en 1999, son premier recul au niveau européen. Depuis le début de l'année 2000, la demande de capacité, notamment dans le numérique, reste soutenue.

Suite au succès du lancement du neuvième satellite ASTRA 1H, en juin 1999, SES pourra débiter un système interactif à haut débit avant la fin de l'année 2000. SES prévoit également le lancement de deux satellites supplémentaires en 2000. Deux autres satellites sont en construction et devront être lancés avant la fin de l'année 2001.

SES poursuit donc sa stratégie qui vise à mettre en place un système de communication par satellite à bande large à couverture mondiale.

- En 1999, 48 **imprimeries** occupaient 1.337 personnes. Il est à relever que le nombre des entreprises a baissé depuis 1990, tandis que le nombre des salariés a continué à progresser, de 7,5% en 1999.

La branche des imprimeries est confrontée à des demandes nouvelles émanant des clients et consistant à exiger un service complet allant de la conception à la réalisation définitive du projet.

Afin de se préparer à cette évolution, le secteur a entamé une réflexion sur une adaptation de l'apprentissage aux nouvelles exigences du métier sur le modèle du « Concepteur médiatique » (Mediengestalter für Digital- und Printmedien) allemand.

Le développement dynamique de l'Internet constituera un autre pôle à fort potentiel de croissance de ce métier, opportunité qu'il s'agira de ne pas rater.

Le CES salue les efforts déployés par le secteur pour préparer les mutations technologiques qui se font actuellement en vue d'assurer sa pérennité.

### **3 UNE ECONOMIE NATIONALE EN MUTATION PROFONDE**

#### **31 Le glissement vers la société de service**

##### **311 Une force économique réelle, mais relative**

Les statistiques internationales établies par le FMI, l'OCDE et Eurostat renseignent le Grand-Duché comme le pays ayant le PIB par tête le plus élevé du monde. Selon l'OCDE, le PIB par tête aux prix et parités de pouvoir d'achat (PPA) courants atteignait 35.640 \$US en 1998, avec un écart considérable sur les Etats-Unis (30.588 \$), la Norvège (27.760 \$) et la Suisse (27.138 \$). Ainsi, le PIB per capita du Luxembourg dépassait de 68% la moyenne des 11 pays de la zone euro, se situant à respectivement 151, 156 et 166 par rapport à ses voisins directs et partenaires commerciaux les plus importants, la Belgique, l'Allemagne et la France.

Le même tableau flatteur est fourni par Eurostat. Selon cette source, le PIB du Luxembourg par habitant en PPA était de 34.674 écus en 1998, ce qui situait le Grand-Duché à 175% par rapport à la moyenne de l'Europe des 15, avec de nouveau un écart considérable sur les Etats-Unis (152%) et la Suisse (125%).

Il est cependant de notoriété que cette statistique ne reflète pas la réalité, mais qu'elle est déformée par le fait que des espaces de petite taille comme le Grand-Duché rentrent assez mal dans la méthodologie calquée sur les besoins d'ensembles économiques autrement plus grands et plus fermes.

Dans le cas présent, la statistique ignore le fait que le PIB du pays n'est pas généré entièrement par la population intérieure, mais à raison de plus ou moins un tiers par des travailleurs étrangers non compris dans la statistique démographique. Si l'on tenait compte du phénomène des frontaliers, qui représentent un tiers de l'emploi intérieur, la situation se présenterait différemment. Dans l'hypothèse où ces frontaliers résideraient sur le territoire luxembourgeois avec en moyenne une deuxième personne à charge, le PIB – augmenté du pouvoir d'achat généré par les salaires touchés par les frontaliers - n'atteindrait que 29.200 \$US, ce qui situerait le Grand-Duché à 147% de la moyenne de l'Europe des 15 (au lieu des 175% renseignés par les statistiques officielles).

Une autre façon de mesurer la force économique du Luxembourg de façon réaliste consiste à comparer le Grand-Duché à des espaces de dimension comparable comme les 208 régions européennes telles qu'elles résultent de la subdivision de l'UE en unités territoriales statistiques du deuxième palier (NUTS 2). Cette statistique, qui s'applique aux années 1995 à 1997, confirme également l'excellente position du Luxembourg, telle qu'elle se dégage du tableau ci-après:

Région <sup>9</sup>	PIB par habitant en % de la moyenne de l'UE
• Inner London	229
• Hambourg	198
• <b>Luxembourg</b>	<b>172</b>
• Bruxelles	170
• Darmstadt (Francfort)	167
• Vienne	166
• Haute Bavière	165
• Ile-de-France	156

Source: Eurostat

A retenir toutefois que parmi les 5 régions en tête de liste, c'est le Luxembourg qui a connu la plus forte progression en termes de valeur ajoutée brute durant la période 1985 à 1994. Passant de 5,2 milliards d'écus à 12,6 milliards, il a réalisé une augmentation de 142%, tandis que les autres régions du groupe de tête ont enregistré des progressions entre 43 et 101%.

L'une des raisons majeures, sinon la raison principale de cette progression, bien au-dessus de la moyenne européenne, a été le glissement très prononcé de l'économie nationale vers le secteur des services qui s'est effectué pendant la période en question.

### 312 La concentration sur le secteur tertiaire

A l'image d'une évolution générale propre aux pays les plus avancés de l'OCDE, le secteur des services s'est rapidement développé au Luxembourg, ceci aussi bien en termes d'emploi que par rapport au PIB. Toutefois la transition vers une économie de services a été plus prononcée au Luxembourg, ceci aussi bien en termes d'emploi que par rapport au PIB.

<sup>9</sup> A noter que dans la classification NUTS 2, la région Luxembourg couvre l'ensemble du territoire, alors que les autres régions reprises dans le tableau constituent des centres et des agglomérations urbains.

### Répartition de l'emploi sur les différents secteurs (en %)

Pays	Agriculture		Industrie		Services	
	1986	1996	1986	1996	1986	1996
Belgique	3,0	2,5	29,6	26,5	67,4	71,0
Espagne	16,2	8,7	31,9	29,7	51,9	61,6
France	7,3	4,6	31,4	25,9	57,0	69,5
Allemagne	4,4	3,3	40,8	37,5	54,8	59,1
Irlande	15,7	10,7	28,7	27,2	55,6	62,3
Italie	10,9	7,0	33,1	32,1	56,0	60,9
Japon	8,5	5,5	34,5	33,3	57,1	61,2
<b>Luxembourg</b>	<b>4,3</b>	<b>2,8</b>	<b>33,5</b>	<b>25,9</b>	<b>62,2</b>	<b>71,3</b>
Pays-Bas	4,8	3,9	26,8	22,4	68,4	73,8
Suisse	5,9	4,6	35,4	28,0	57,8	67,5
Royaume-Uni	2,2	2,0	34,3	27,4	64,0	70,6
Etats-Unis	3,1	2,8	27,7	23,8	69,3	73,3
<i>EU 15</i>	<i>7,9</i>	<i>5,1</i>	<i>33,9</i>	<i>30,3</i>	<i>58,3</i>	<i>64,7</i>
<i>G7</i>	<i>5,3</i>	<i>3,8</i>	<i>31,6</i>	<i>28,3</i>	<i>63,2</i>	<i>67,9</i>

Source: OCDE

L'intensité et la rapidité avec lesquelles la transition s'est opérée au Luxembourg sont soulignées par le fait qu'en 1986, le rapport PIB/services divisé par le PIB total relègue le Grand-Duché dans la moyenne, tandis que dix ans plus tard, le Luxembourg occupait la première place après avoir dépassé des pays traditionnellement forts en services marchands comme la Belgique et les Pays-Bas ou encore des meneurs de la course vers le tertiaire comme la France et les Etats-Unis.

### Contribution des secteurs au PIB (en %)

Pays	Agriculture		Industrie		Services	
	1986	1996	1986	1996	1986	1996
Belgique	2,1	1,3	31,0	28,5	66,9	70,2
Espagne	5,6	3,5	35,7	31,7	58,7	64,8
France	3,7	2,3	30,3	26,0	65,9	71,7
Allemagne	1,4	1,0	34,6	30,6	64,0	68,4
Irlande	7,8	5,1	35,1	40,2	57,1	54,7
Italie	4,3	2,9	34,7	31,6	61,1	65,5
Japon	3,0	1,9	40,3	38,0	56,7	60,0
<b>Luxembourg</b>	<b>2,2</b>	<b>1,1</b>	<b>33,2</b>	<b>24,0</b>	<b>64,7</b>	<b>74,9</b>
Pays-Bas	4,2	3,1	30,2	27,1	65,6	69,8
Suisse	3,6	3,0	35,6	33,5	60,8	63,5
Royaume-Uni	1,7	1,6	32,4	27,5	65,9	70,8
Etats-Unis	2,0	1,8	29,7	26,3	68,3	71,9

Source : OCDE

La progression du secteur tertiaire est due indéniablement au concours de deux évolutions, parallèles dans le temps, mais à courants opposés. La restructuration de l'industrie sidérurgique, en crise à partir du milieu des années 70, est allée de pair avec l'éclosion des services financiers sur la place de Luxembourg et de l'avènement de secteurs exportant des services de communication au sens large (télécommunications, transports), entraînant le déplacement du poids économique du secteur secondaire vers le tertiaire.

S'y ajoute que la spécialisation accrue dans les secteurs secondaire et primaire est venue accélérer cette tendance vers la tertiarisation. Bien que, grâce à la politique de diversification industrielle entamée dès l'après-guerre, le secteur secondaire eût été réassorti et rajeuni, la transition vers le secteur des services a dominé l'évolution économique sur le plan national au cours du dernier tiers du 20e siècle.

Une autre raison du glissement de l'importance relative du secteur industriel vers le secteur des services réside dans la méthodologie de classification des activités par les codes NACE. En effet, l'externalisation croissante d'activités par les entreprises industrielles et la concentration par celles-ci sur leur **core business** conduisent à une diminution de la part prise par le secteur industriel dans le PIB et une augmentation correspondante de la part prise par les services. Or, en fait, il s'agit toujours des mêmes activités liées à la production de biens matériels. La contribution au PIB de cette production n'a pas diminué au cours du 20e siècle.

A remarquer que les évolutions parallèles qu'étaient la restructuration de la sidérurgie et l'avènement de nouveaux services orientés vers l'exportation, ainsi que l'essor de la place financière, concernaient des entreprises et des activités dont l'envergure était quelque peu disproportionnée par rapport à la taille du pays. Ces évolutions auraient été moins spectaculaires dans de grands pays où la loi des grands nombres produit un effet temporisateur.

Le glissement du centre de gravité économique n'a pas été sans influencer la balance commerciale du Grand-Duché. Traditionnellement excédentaire grâce avant tout aux exportations sidérurgiques, la balance commerciale s'est installée dans le déficit dès 1975. L'essor du secteur des services a provoqué une hausse des importations de biens qui n'ont plus été compensées par des exportations de biens, mais désormais par une exportation de services. Aussi le basculement de la balance commerciale dans le rouge est-il resté sans conséquences majeures puisqu'il était plus que compensé par une balance des services en progression vigoureuse.

Le Luxembourg n'est pas producteur de la plupart des biens qui sont indispensables à son développement économique, tels les avions ou les ordinateurs. Ces objets doivent être importés et pèsent lourd dans la balance commerciale tandis qu'ils contribuent de l'autre côté à l'excédent de la balance des services qui, lui, est à l'origine de l'excédent de la balance courante.

#### Evolution de la balance courante (en mio de LUF)

	1970	1980	1990	1995	1999
Balance des biens	+ 4.800	- 17.000	- 42.300	- 46.800	-105.800
Balance des services	+ 2.200	+ 16.200	+ 32.300	+ 70.200	+129.300
<i>Sous-total</i>	+ 7.000	- 800	- 10.000	+ 23.200	+ 23.300
Revenus et transferts	+ 700	+ 19.000	+ 68.600	+ 60.700	+ 49.900
<b>Balance courante</b>	<b>+ 7.700</b>	<b>+ 18.200</b>	<b>+ 58.600</b>	<b>+ 84.100</b>	<b>+ 58.900</b>

Source: STATEC

En 1999, l'excédent de la balance des services a atteint le chiffre record de presque 130 milliards de LUF réussissant de la sorte non seulement à contrebalancer le déficit de la balance des biens, mais encore à générer, avec le concours des revenus sur investissements, un net surplus de la balance courante de l'ordre de 59 milliards de LUF. A noter que cet excédent est resté en retrait par rapport aux années précédentes-84 milliards LUF en 1998-, ceci en raison d'une détérioration exceptionnelle de la balance des biens qui s'explique pour une large part par les investissements considérables du secteur des transports aériens.

L'excédent de la balance des services, qui a dépassé 129 milliards de LUF en 1999, est dû dans une large mesure à l'évolution soutenue des activités financières au Grand-Duché. Selon le STATEC, presque la moitié des exportations de services - 470 milliards de LUF - provenait du secteur financier qui a assuré à lui seul les deux tiers de l'excédent des échanges de services, qui s'est élevé à 86 milliards de LUF.

## **32 Les fragilités résultant de l'évolution structurelle**

Le Grand-Duché est bien placé pour mesurer les risques inhérents à un monolithisme économique. Le rôle prépondérant qu'avait joué pendant un siècle l'industrie sidérurgique et le rétrécissement brutal, à partir de la deuxième moitié des années 1970, du secteur auquel le Luxembourg devait son aisance économique, ont bien démontré la fragilité d'une économie de petit espace fortement orientée sur un secteur donné.

Bien que les autorités politiques eussent déployé dès l'après-guerre des efforts visant à diversifier le tissu industriel du pays, la sidérurgie était restée le pilier principal de l'économie nationale. Aussi sa restructuration, qui allait se solder par de forts gains de productivité, se caractérisant par une réduction de son effectif au 5e de son état initial, tout en maintenant le niveau de production de produits finis grâce notamment à un élargissement de la gamme vers des produits à haute valeur ajoutée, a-t-elle été accompagnée par la conférence tripartite, expression de l'instrument du modèle luxembourgeois. Toutefois, si le coût important qui en résultait pour les finances publiques s'est avéré supportable, ceci était dû dans une large mesure au fait que la restructuration a été plus efficace qu'à l'étranger et que les services financiers émergents prenaient la relève en tant que secteur de croissance de l'économie nationale et des finances publiques.

Aujourd'hui, il faut s'interroger si l'économie luxembourgeoise ne risque pas de glisser vers une situation comparable à celle qu'elle a connue du temps de la dominance du secteur sidérurgique à cause du poids important qu'a pris le secteur financier par rapport aux autres activités économiques.

### **321 Au niveau des finances publiques**

Le poids du secteur financier dans l'économie nationale varie fortement selon les critères appliqués. Bien que moins important en termes d'emploi, le secteur contribue une part non négligeable au PIB tandis que son apport aux finances publiques dépasse carrément tous les autres secteurs.

Encore faut-il relever que les chiffres disponibles négligent l'impact indirect émanant du secteur financier avec ses multiples retombées sur d'autres branches tels l'immobilier, les fournitures bureautiques et informatiques, les services aux entreprises ou le secteur Horeca.

En termes d'emploi, les seules banques et autres professionnels du secteur représentent 9,5% de l'emploi intérieur et 10,1% de l'emploi salarié. Cette quote-part était de 3,5% en 1970, de 4,8% en 1980 et de 8,7% en 1990, passant du simple au double en l'espace de 20 ans. Depuis 1995 l'emploi dans le secteur financier suit la cadence, assez soutenue, de l'évolution de l'emploi total.

Du fait que dans le passé la comptabilité nationale standardisée ne tenait pas compte de la valeur ajoutée brute du secteur financier - ses opérateurs étant considérés comme agents économiques intermédiaires - il s'avère difficile de retracer l'historique de la quote-part du secteur dans le PIB. Selon la nouvelle méthode de calcul (SEC 95), la contribution au PIB des intermédiaires financiers est passée de 17,0% en 1995 à 18,1% en 1998. Compte tenu de l'apport des autres opérateurs du secteur financier (assureurs, auxiliaires financiers), cette quote-part s'élevait en 1998 à 20,7%.

Faute de données statistiques détaillées, il n'est guère possible d'établir avec exactitude l'apport aux finances publiques du secteur financier. Cette contribution se compose de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt commercial communal et de la taxe d'abonnement, appliquée aux sociétés holding et fonds d'investissement, auxquels il faut ajouter divers autres impôts tels l'impôt sur la fortune, la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt foncier, ainsi que l'impôt sur le salaire versé du chef des salariés.

En se basant sur les données de la Banque centrale, l'on arrive à un total global avoisinant 60 milliards de LUF pour l'exercice 1999, soit un taux dépassant 30% des recettes fiscales.

### 322 Au niveau de l'emploi

- Un autre effet résultant de la croissance économique vigoureuse et accélérée par rapport aux pays environnants est une demande de travail supérieure à l'offre nationale. Le taux de chômage, qui depuis toujours reste largement inférieur à la moyenne européenne, souligne la situation exceptionnelle de l'emploi au Luxembourg caractérisée par un recours massif à une main-d'œuvre étrangère.

#### Evolution de la population et de la main-d'œuvre

	1980	1990	1999	80/99
<i>Population</i>	364.900	384.400	429.200	+ 17,6%
Emploi intérieur	157.600	187.100	248.165	+ 57,5%
Frontaliers étrangers	13.400	33.700	78.277	+ 484,15%
Emploi national	150.800	161.900	178.031	+ 18,1%
<i>dont étrangers résidents</i>	<i>40.000</i>	<i>49.400</i>	<i>63.200</i>	+ 58%

Sources: STATEC, ADEM

Soutenu par un tissu industriel diversifié et dynamique pour maintenir son niveau en effectifs et poussé par un secteur des services en pleine expansion, l'emploi au Grand-Duché a progressé à une cadence que la croissance de la population, bien que considérable, n'a pu suivre.

Entre 1995 et 1998, certaines branches d'activité ont connu une expansion vigoureuse. Ainsi, l'artisanat, les services de santé et d'action sociale ont progressé de quelque 10%, le commerce de 13% et les activités financières et de services divers de 23%.

- Le clivage progressif entre l'évolution démographique, pourtant accélérée grâce à l'immigration, et l'expansion exceptionnelle de l'emploi n'est pas resté sans conséquences.

Afin de parer aux besoins en main-d'œuvre, les entreprises ont dû recourir de plus en plus à des travailleurs frontaliers ou immigrés de sorte qu'à l'heure actuelle non seulement un tiers de l'emploi intérieur est assuré par des personnes résidant au-delà des frontières nationales, mais qu'en plus la main-d'œuvre salariée totale occupée au Grand-Duché est constituée à raison de 61% par des étrangers.

- Afin d’assurer un développement économique plus soutenable, le CES opte pour une politique des transports plus audacieuse, en mettant notamment l’accent sur une combinaison plus poussée de transports individuels et de transports collectifs. Si des parkings P&R sont créés à la proximité des frontières et si l’offre en matière de transports collectifs, ferroviaires et routiers, est améliorée, un accroissement de l’emploi au Luxembourg pourra toujours se faire en limitant au mieux les coûts et les conséquences négatives.

### 323 Au niveau des secteurs

- Une identification exhaustive des risques potentiels auxquels sont confrontés les différents secteurs économiques dépasse certainement le cadre de l’avis sous rubrique. Le CES voudrait se limiter dans ses considérations à quelques entraves types telles qu’elles sont ressenties par les agents économiques, à savoir
  - les risques que comportent la mondialisation ainsi que l’élargissement de l’UE pour le secteur agricole;
  - les contraintes écologiques qui pèsent sur le développement industriel;
  - les entraves administratives qui gênent les entreprises de petite et moyenne dimension.
- Le **secteur agricole** se fait le promoteur d’un modèle européen axé sur une agriculture durable, multifonctionnelle avec des normes élevées en matière d’hygiène, de qualité et d’environnement qu’il considère comme le défi principal au niveau des négociations dans le cadre de l’Organisation mondiale du commerce. Le CES s’oppose à une libéralisation incontrôlée des marchés agricoles et à une généralisation de ce qu’on appelle les prix mondiaux.

Aussi la majorité du CES prend-elle acte, avec satisfaction, du fait que la question de la légitimité d’une mondialisation livrée aux seules lois du marché et celle relative au contrôle démocratique d’une telle mondialisation, rentre de plus en plus dans le centre des débats et que la revendication d’une mondialisation maîtrisée et d’un commerce juste trouve de plus en plus d’adhérents, et ce jusqu’au plus haut niveau politique. Dans ce contexte, il y a lieu de faire appel aux responsables politiques de veiller que l’Union européenne maintienne sa position conformément au mandat reçu.

En ce qui concerne l’élargissement de l’Union européenne, il importe de préconiser une approche positive mais prudente, afin de sauvegarder l’acquis communautaire et de permettre une adaptation de ces pays aux standards communautaires. Ceci est particulièrement important pour le secteur agricole et agro-alimentaire. De ce fait, il y a lieu de plaider pour un processus d’intégration progressif.

- En ce qui concerne le **secteur industriel**, l’exemple de Kyoto montre que des objectifs écologiques ambitieux sont susceptibles d’exclure de nombreuses options en matière de diversification du tissu manufacturier dans un espace très restreint comme le Luxembourg.

Tout en reconnaissant la nécessité de maintenir la qualité de vie et de préserver l’environnement, le CES attire l’attention sur le fait qu’une politique axée sur un seul critère quantitatif absolu, mal adapté à la situation d’un petit pays comme le Luxembourg et qui ne tient pas compte des efforts faits par notre industrie, peut freiner l’activité de tout un secteur.

Ceci n'exclut pas que des critères écologiques pertinents puissent jouer un rôle dans la détermination des options à prendre pour l'avenir, où le critère de la contribution économique qualitative est appelé à jouer un rôle croissant. Le CES reconnaît que les secteurs ou activités de type industriel, correspondant à ce critère, sont convoités par un grand nombre de terres d'accueil et que leur attrait nécessite un cadre particulièrement propice.

Même si les « écoindustries » sont des industries du type manufacturier, ne produisant guère sans pollution, il faut développer ce créneau porteur d'avenir et s'inscrivant dans une politique de développement durable.

Finalement, la coordination des zones industrielles dans le cadre de l'aménagement du territoire, ainsi qu'une politique de communication efficace et ciblée de la part du Gouvernement et des entreprises accompagnant et expliquant les avantages du développement et de la diversification industrielle, sont indispensables pour en garantir l'acceptation par la population.

- **L'artisanat et le commerce**, avec actuellement une prédominance de petites entreprises, de 0 à 9 salariés, se sentent très concernés par la multiplication des textes légaux et réglementaires risquant d'être en porte-à-faux avec l'exigence de flexibilité et la capacité d'adaptation du secteur et constitue un frein à la création d'entreprise. Il y a lieu de se poser la question de savoir si la continuation dans cette voie ne pourrait mettre en péril la pérennité des petites entreprises qui, comme mentionné dans le présent avis, sont frappées proportionnellement plus lourdement par les charges administratives. La structure du commerce et de l'artisanat pourrait en être fondamentalement modifiée et l'accès à la profession rendu plus difficile.

Par ailleurs, le CES se doit de mettre le doigt sur le problème de l'accès aux sources de financement. Il est un fait que nombre de projets d'entreprise échouent faute de fonds propres suffisants dans le chef du créateur d'entreprise, même si celui-ci dispose d'un savoir-faire irréprochable. Ce problème se pose de manière d'autant plus aiguë dans le cas des reprises/transmissions d'entreprises.

Etant donné l'effet réciproque qu'exercent l'offre et la demande, le commerce se développe au fur et à mesure que la clientèle augmente, d'un côté, déclenchant, de l'autre, un déploiement de la palette de produits et de services. Pour le commerce luxembourgeois, il s'agit de s'engager dans cette spirale ascendante en misant sur les nouvelles formules de coopération dans la distribution, tel le franchisage et en veillant à une formation adéquate du personnel de vente, notamment en mettant l'accent sur le multilinguisme, qui, dans d'autres domaines fait l'une des forces du site.

La législation en matière des heures d'ouverture, qui est un instrument économique, doit être tenue à jour constamment en vue de pouvoir suivre les évolutions dans ce domaine et de pouvoir répondre aux exigences changeantes du consommateur. Dans ce contexte, le CES voudrait renvoyer aux incohérences des législations en matière du temps de travail et des heures d'ouverture.

Parallèlement, il y a lieu de veiller à créer un cadre législatif plus propice au développement d'une approche contractuelle collective en matière de réglementation du temps de travail des salariés dans tous les secteurs de l'artisanat et du commerce et ce notamment en relation avec une évolution éventuelle des heures d'ouverture.

Les commerces des centres-villes et de la périphérie doivent davantage jouer la carte de la complémentarité en créant une image favorable du Grand-Duché en tant que site commercial de préférence dans la Grande région et en présentant ses atouts principaux que sont une offre diversifiée et internationale de produits, une qualité élevée de l'offre et des prix acceptables (organisation de voyages au Grand-Duché, liés à des visites dans des magasins de la périphérie et des centres-villes). En outre, ces atouts pourront être valorisés par une coopération plus étroite entre les acteurs de la culture et du tourisme, d'un côté, et du commerce, de l'autre côté (shopping-tourisme).

### **33 L'avenir de la politique de développement économique**

#### **331 Une approche globale et coordonnée**

- Les années de forte croissance - pour les années 1995 à 1999, la moyenne en termes réels était de 5% - ont été accompagnées d'une augmentation de l'emploi intérieur de 3,5% en moyenne annuelle. Au vu de l'exiguïté du marché national du travail, il est évident que toute réflexion sur le développement et la diversification future de l'économie luxembourgeoise devrait nécessairement s'insérer dans une approche régionale.

De plus, il y a lieu de constater que les sociétés évoluées du monde d'aujourd'hui, et bien plus encore celles de demain, seront orientées vers la production informatisée et les services qui requièrent davantage des aptitudes intellectuelles que manuelles. D'où la nécessité de faire des technologies de l'information et de la communication un axe mobilisateur tant en ce qui concerne la politique de recherche et de développement que la politique de formation.

Par ailleurs, il est clair que des réalités économiques incontournables, comme la grande disparité de la demande, le manque de ressources naturelles ou encore la nécessité de se spécialiser pour réaliser les économies d'échelles indispensables au maintien d'une bonne productivité, ne permettront guère d'éviter le haut degré d'ouverture de notre économie.

- Sur la base de ces considérations, le CES est d'avis que la future politique de développement et de diversification économique devrait s'inspirer des réflexions suivantes :
- Garantir un haut niveau d'exportation de biens et de services pour garantir un haut niveau de vie. La promotion des investissements et le démarchage doivent avant tout viser ces secteurs.
- Au sein des activités exportatrices, assurer une diversification suffisante pour éviter que des rebondissements dans un secteur ou des variations conjoncturelles cycliques ne perturbent trop notre économie.
- Stimuler le développement endogène en misant sur les pôles de compétences technologiques existants.

- Garantir la modernisation et le renouvellement des activités tributaires de la demande interne sachant qu'elles contribuent, par la création de valeur ajoutée, au développement endogène (artisanat et certains services). Il ne faut pas perdre de vue que quelques-unes de ces activités, si elles se développent, peuvent se transformer en activités exportatrices.
- Etudier quels types d'activité commerciale doivent être soutenus pour garantir leur présence en nombre suffisant dans notre pays.
- Accompagner la révolution technico-organisationnelle dans les entreprises, générée par la généralisation rapide des TIC, d'une amélioration, voire d'un développement des relations institutionnalisées entre les facteurs de production aux fins d'une démocratisation accrue des entreprises et d'une maîtrise rapide de la résistance aux changements et des blocages et conflits sociaux qu'elle risque d'engendrer.

Le CES souligne dans ce contexte la nécessité du dialogue social institutionnalisé qu'il convient de développer et d'améliorer à tous les niveaux.

- C'est aussi sur la base de ces considérations que les pouvoirs publics devraient développer les moyens à mettre en œuvre pour parvenir aux objectifs que les responsables politiques se sont fixés. De l'avis du CES, ces moyens sont en ordre principal :
  - l'aménagement des infrastructures au service de l'économie ;
  - une fiscalité favorable à l'investissement ;
  - une meilleure prise en compte des besoins de l'économie par l'éducation nationale, qui devra en outre améliorer ses capacités d'innovation ;
  - la promotion des efforts de recherche et de développement technologiques.

Une telle démarche est parfaitement concevable dans un espace politique réduit qui présente l'avantage d'une vue d'ensemble et, partant, d'une gestion cohérente et efficace. A cela s'ajoutent des finances publiques saines permettant aux dirigeants politiques des marges de manœuvre favorables à une politique volontariste. De plus le concours des forces vives de la nation leur est acquis, étant donné que la tradition basée sur le consensus est devenue un catalyseur efficace pour le processus décisionnel du pouvoir politique au Luxembourg.

Enfin, le CES donne à considérer qu'une meilleure coordination entre les différents ministères concernés par la politique de développement et de diversification économiques est indispensable si l'on veut aboutir à une approche cohérente de politique de développement du pays.

### **332 La responsabilité des acteurs**

- A côté des pouvoirs publics, il faut impliquer les différents secteurs et entreprises dans le processus de développement et de diversification économiques, le contact permanent avec les marchés leur permettant de détecter les courants à temps et d'anticiper les évolutions.

A l'heure actuelle et dans les conditions de marché telles qu'elles se présentent dans un contexte international, l'apport stratégique des différents secteurs peut être résumé comme suit:

- **L'agriculture**, bien que contrainte à évoluer dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), devra, outre le développement et la diversification de productions de qualité et de sources d'énergie alternatives, se concentrer sur son caractère multifonctionnel avec notamment la gestion de l'espace naturel.
- **L'industrie**, qui a retrouvé son second souffle après la restructuration réussie de la sidérurgie, repose sur un tissu plus ou moins équilibré avec un certain nombre de branches susceptibles de générer des activités connexes soit en amont, soit en aval qui pourraient contribuer à renforcer la capacité de création de valeur ajoutée générée par les industries exportatrices luxembourgeoises.

Il est souhaitable que les entreprises industrielles existantes participent à l'effort de diversification en identifiant les entreprises dont le type d'activité est susceptible de compléter au mieux le tissu existant. La mise à disposition d'infrastructures (technoport, terrains, halls industriels), ou de capital (Investar, Cegedel Participations) montrent à quel degré les industries existantes peuvent préparer le terrain et accompagner de nouvelles entreprises dans leur développement.

- **L'artisanat** se trouve dans un processus de transition pour faire face aux profondes mutations de notre économie, qui passe par une spécialisation accrue des entreprises et l'offre de produits et services intégrés (facility management, party service, multimédia...). Ceci nécessite, à côté des nécessaires adaptations du droit d'établissement, de nouvelles initiatives et une coopération plus poussée entre métiers. Les adaptations se feront, d'une part, de façon naturelle grâce à la dynamique intrinsèque de ce secteur qui connaît un fort taux de création d'entreprises et, d'autre part, par la formation continue.
- **Le commerce**, en mutation profonde depuis l'apparition des centres commerciaux et le raccourcissement des voies de distribution, devra saisir sa chance en mettant à profit le rôle de centre régional que la ville de Luxembourg est appelée à jouer. La diversité de l'offre, notamment en grandes marques de tout genre, doit être secondée par un service de qualité afin de conférer au commerce de détail la compétence requise pour un centre international.
- **Le secteur des services financiers** doit continuer ses efforts visant à repositionner la place financière dans le cadre de l'intégration économique, monétaire et financière de l'Europe. L'élaboration de nouveaux produits sur la base des spécialités existantes, tels les fonds d'investissement, devra aller de pair avec le perfectionnement de l'infrastructure de la place, notamment en matière de formation universitaire et de recherche.
- **Le secteur multimédia**, riche de l'expérience accumulée par une CLT, mais également soutenu par la SES, le premier opérateur privé de satellites en Europe, dispose certainement d'un potentiel de développement pourvu qu'il concentre ses ambitions sur des activités de niches, qui ne font guère défaut dans ce secteur en pleine évolution.
- Cette mutation n'est possible dans un petit pays qu'en se fondant sur les principes de la solidarité.

Dans ce contexte, il échet de souligner l'importance qui incombe au secteur non marchand et à l'Etat dans la garantie des services publics essentiels pour assurer la cohésion sociale. Il y a également lieu de souligner la nécessité de disposer d'une administration publique efficace et compétente, qui fonctionne de façon rationnelle et rapide et qui soutient ce

processus de mutation et de développement. Au-delà, le CES rend attentif au fait qu'il approfondira ses vues dans un prochain avis sur le rôle de l'Etat.

### **333 Promouvoir l'esprit d'entreprise**

Le CES se réjouit que certaines propositions de l'avis annuel de 1999 concernant l'esprit d'entreprise se concrétisent au moment où la Commission Européenne propose aux Etats membres un plan d'action pour la promotion de l'esprit d'entreprise.

En effet, la mission d'impulsion 2000/2001, avec l'appui des Ministères de la Culture, de l'Education Nationale, de l'Economie, des Classes Moyennes et d'entreprises et d'organisations professionnelles, a intégré dans «La caravane de l'an 2000» un programme de formation et de sensibilisation à l'esprit d'entreprise et à l'éthique s'adressant aux élèves du secondaire.

En s'inspirant des meilleurs projets, l'objectif à terme est l'intégration d'un programme de formation à l'esprit d'entreprise au sens large.

## **34 La « nouvelle économie », moteur de la croissance**

### **341 Les technologies de l'information et de la communication (TIC) en Europe**

Les technologies de l'information et de la communication (le secteur TIC) continuent à porter la croissance économique dans l'Union européenne. Le marché européen des TIC représentait, en 1999, quelque 1 750 milliards d'euros (soit pratiquement 70 000 milliards BEF, environ 7 fois le PIB de la Belgique). Selon l'EITO (European Information Technology Observatory), le marché européen des TIC a progressé de 12% en 1999 par rapport à 1998.

En 2003, 80% de la croissance du PIB en Europe viendront du secteur des TIC. Le principal moteur de cette croissance est et reste, selon l'EITO, le passage des économies européennes à une nouvelle économie des réseaux (NER). La NER est une économie dans laquelle les processus internes et externes de l'entreprise sont entièrement adaptés aux commandes entrantes des clients (grâce à l'utilisation des technologies modernes de l'information et de la communication). L'innovation et la mise en réseau, la gestion des ressources humaines et la logistique, les achats et la gestion des stocks, la vente et le marketing seront tous organisés en fonction des commandes entrantes.

Selon l'EITO, cette "nouvelle économie" prendra son véritable essor cette année. La technologie Internet est l'instrument indiqué pour réaliser cette expansion. D'ici 5 ans, les entreprises seront connectées à Internet ou disparaîtront. A présent que les entreprises ne doivent plus investir pour adapter leurs systèmes informatiques au bogue de l'an 2000 et que la plupart d'entre elles ont déjà mis en œuvre le passage à l'euro, des budgets substantiels seront disponibles pour investir dans des systèmes modernes d'informatique et de communication.

L'Europe dispose de nombreux atouts clés pour pouvoir participer à cette NER. Premièrement, elle est en avance sur les Etats-Unis en ce qui concerne l'offre en largeur de bande (modem-câble, ADSL et RNIS par exemple). Deuxièmement, l'Europe est le leader dans le domaine des communications mobiles et enfin, le tissu économique européen se

caractérise par la présence de PME très agiles, qui peuvent saisir rapidement toute nouvelle opportunité. Ce sont les PME agiles interconnectées qui feront la différence dans cette NER.

Selon l'EITO, le taux de pénétration Internet d'un pays est le baromètre idéal pour savoir dans quelle mesure ce pays participera à la NER. Le Luxembourg est dans la moyenne: il occupe la 6e place sur les 15 Etats membres de l'Union européenne. Avec une pénétration Internet mesurée par x adresses Internet par 100 habitants, notre pays se classe derrière la Finlande, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne.

### **342 Développer au Luxembourg l'industrie de l'information et de la communication**

- La structure de l'industrie luxembourgeoise de l'information et de la communication révèle, d'un côté, la présence de certaines grandes entreprises travaillant surtout dans les domaines de la production audiovisuelle, de l'émission de programmes télé et radio par voie de satellites, de l'opération de réseaux de téléphone et, de l'autre côté, un bon nombre d'entreprises petites ou moyennes actives dans le domaine des logiciels ou encore de la fourniture de contenu: éditeurs, entreprises de graphisme, médias imprimés et audiovisuels, agences de presse, bureaux de communication et autres sociétés multimédia.

Développer au Luxembourg l'industrie de l'information et de la communication, voici une tâche pour les entreprises, pour les acteurs socio-économiques et technologiques ainsi que pour les pouvoirs publics.

- Les **entreprises TIC** doivent travailler en réseau, créer des partenariats, faire de la R&D, former leurs collaborateurs (et le cas échéant des enseignants) et leur assurer un recyclage permanent.
- Les **acteurs socio-économiques** peuvent contribuer à sensibiliser toutes les entreprises au e-business et à la nouvelle économie des réseaux.
- Le CES salue les efforts du Gouvernement en matière d'encadrement législatif du commerce électronique. Le concept de loi générale qui se trouve à la base de l'initiative législative est susceptible de doter le Grand-Duché d'un avantage en temps du fait qu'il sera probablement le premier pays à offrir aux acteurs du commerce électronique une sécurité juridique de très haut niveau.

Le CES appuie l'objectif poursuivi par le secteur financier qui s'est fixé pour but de faire du Luxembourg un centre d'excellence en matière de commerce électronique et qui va jusqu'à envisager la création d'un institut spécialisé en études dans le domaine de la sécurité en technologies de l'information.

Par ailleurs, un concours de *businessplan*, tel que lancé par la FEDIL et auquel les chambres professionnelles sont associées, est un exemple pertinent de promotion d'activités nouvelles avec le soutien des entreprises existantes. Ce concours devrait inciter des étudiants ou autres innovateurs à concrétiser des idées d'entreprises au Grand-Duché avec l'accompagnement de chefs d'entreprises, de consultants et de financiers.

- Les **pouvoirs publics** peuvent sensibiliser, coordonner et montrer le bon exemple. Leur mission est de s'attaquer de toute urgence à la pénurie d'informaticiens et autres spécialistes

TIC. De même, ils peuvent aider à convaincre les PME et les ménages des possibilités offertes par les TIC, notamment en intégrant eux-mêmes les TIC dans leur administration (e-achat, e-administration).

- **L'enseignement:** Il y a lieu d'examiner s'il importe de créer de nouvelles professions dans le domaine des TIC.

Au-delà, il est indispensable que l'école rende les jeunes aptes à se servir correctement des TIC.

Pour les adultes, des formations ad hoc sont à offrir dans le cadre de la formation professionnelle continue au sens strict et dans celui de la deuxième voie de qualification et ce, tout particulièrement, au niveau de formations professionnelles supérieures de type court.

- **Les centres de recherche** concernés doivent continuer à développer leurs compétences dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication et à contribuer au transfert de technologie.

### 35 L'importance du savoir

Au fur et à mesure du temps, les économies développées se transforment en économies de services. La révolution des technologies et des réseaux d'information et de communication accélère ce processus. Le savoir et le savoir-faire deviennent des facteurs de croissance importants pour la future société cognitive ("knowledge society"). Le Luxembourg n'échappe évidemment pas à ce phénomène. Bien au contraire, il doit saisir ses chances et essayer de se présenter comme centre d'excellence de services à haute valeur ajoutée.

Deux volets sont importants: il faut bien sûr favoriser, par tous les moyens, le savoir et le savoir-faire des hommes, mais il faut aussi projeter une image d'expertise vers le monde extérieur. Le savoir humain peut être endogène ("créé" à Luxembourg) ou exogène (importé). Le CES estime qu'une politique de croissance économique équilibrée devrait promouvoir une combinaison de ces deux volets, notre croissance économique, mais aussi nos objectifs et contraintes de croissance, dépassant de loin le réservoir de main-d'œuvre local.

#### 351 Le savoir endogène

- Le stock de connaissances d'un pays est fonction notamment de la performance de son système éducatif. Le système scolaire luxembourgeois de base (primaire et secondaire) a toujours essayé de trouver un compromis entre enseignement humaniste et scientifique. Le Luxembourg comme petit pays n'a pas d'autre choix que d'enseigner à ses enfants la langue, les traditions et la culture des grands pays voisins. La langue et la culture anglophones revêtent une toute première importance à un plan mondial et doivent dès lors également occuper une place importante dans notre cursus scolaire. La contrepartie logique de cette orientation est que les matières scientifiques ne peuvent pas toujours être poussées aussi loin que ce n'est le cas dans certaines écoles à l'étranger. Dans la "société des connaissances" de demain, certains estiment qu'on sera confronté à une réelle guerre des connaissances entre zones géographiques et pays. Le Luxembourg ne pourra pas se dérober à ce défi et ne devra pas renoncer à une élite "technique" endogène.

Le développement et la modernisation de notre système d'enseignement, avec pour but d'augmenter le niveau général des compétences et qualifications dans notre pays, doivent être des objectifs primordiaux de notre politique. L'investissement dans l'enseignement, la formation professionnelle et la formation continue doit être une priorité budgétaire. De même, les contenus des programmes d'enseignement luxembourgeois devraient tenir compte des niveaux requis par des établissements d'enseignement supérieur étrangers pour garantir à nos jeunes l'accès à ces écoles et pour améliorer leurs chances de réussite.

Le développement de l'enseignement supérieur nécessite une attention particulière.

Depuis le début de cette année le Centre universitaire de Luxembourg offre un premier cycle complet permettant une meilleure passerelle vers les enseignements de deuxième cycle dans des universités étrangères. Il faut espérer que cette extension du premier cycle aura un effet motivant pour les jeunes résidents pour considérer une formation universitaire.

Dans son avis annuel de 1999, le CES avait fait un inventaire de l'existant dans le domaine des formations de type 3<sup>e</sup> cycle. Le CES avait notamment retenu l'existence d'un certain nombre d'enseignements de type généraliste dans le domaine de la gestion des entreprises et dans le domaine banque-finances.

En revanche, un manque d'enseignement de 3<sup>e</sup> cycle de type "technique" en matière bancaire et financière avait été constaté. Cet enseignement devrait avoir pour ambition de couvrir les besoins de formation de haut niveau du monde bancaire luxembourgeois et contribuer à la projection d'une image de savoir-faire vis-à-vis de l'étranger.

Les auteurs d'une telle idée devraient idéalement viser non seulement le marché luxembourgeois mais aussi celui de la Grande région. En 1999, le CES hésitait sur l'organisation et le financement d'une telle initiative (Centre Universitaire de Luxembourg ou structure séparée privée). Entre-temps, le règlement grand-ducal du 30 juillet 1999 sur les diplômes de 3<sup>e</sup> cycle (DESS) attribués par le Centre Universitaire donne un certain nombre de lignes directrices sur l'environnement d'un tel enseignement. Le CES estime que compte tenu de l'expérience des deux dernières années, la structure du Centre universitaire et le cadre défini dans ce règlement sont inappropriés pour organiser un enseignement en finances de haut niveau.

Il n'empêche que le CES reste d'avis que des moyens budgétaires publics devraient être mis à disposition pour l'organisation de ce cycle pour financer la logistique. Au-delà, en sus des frais d'inscription à supporter, l'idée de la mise en place de chaires financées par des acteurs privés devrait être examinée.

- En ce qui concerne la formation professionnelle, les défis majeurs sont les suivants:
  - la constante adaptation des contenus aux fins d'éviter l'obsolescence des programmes de formation;
  - l'application d'une pédagogie du concret et de l'interactivité centrée davantage sur les besoins des élèves;
  - l'amélioration des relations école-entreprise devant déboucher sur une véritable institutionnalisation de celles-ci;

- faire entrer l'enseignement des compétences transversales ou qualifications clés dans tous les programmes (compétences sociales, méthodologiques et morales), vu l'importance croissante, voire déterminante, de celles-ci dans l'employabilité des salariés et ce à tous les niveaux.
- La loi du 22 juin 1999 a mis en œuvre un certain nombre d'incitatifs pour le développement de la formation professionnelle continue dans les entreprises. Le CES salue la mise en place d'un comité de suivi qui permettra de procéder à l'évaluation de la nouvelle législation conformément au souhait exprimé par le CES dans son avis afférent. Il s'agit également de faire le point sur les problèmes organisationnels et infrastructurels en la matière.

Le CES souligne que si cette loi vise à favoriser l'accès collectif à la formation professionnelle continue, il faut relever que ni l'accès individuel à la formation continue et l'éducation des adultes, ni la formation du citoyen n'ont été abordés par le législateur à ce jour.

Le CES rappelle à ce sujet les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> parties de son avis afférent.

Finalement, le CES salue qu'après vingt ans de tergiversations, le CNFPC est enfin opérationnel.

Il se doit toutefois de critiquer que le centre est largement accaparé par les formations organisées dans le cadre du traitement social du chômage.

Tout en reconnaissant l'utilité de ces formations, le CES demande que ce centre soit réservé à la FPC proprement dite et que les formations précitées soient relogées dans un site propre, mieux adapté à celles-ci.

Au-delà, le CES suggère de mettre en place une structure de gestion associant les partenaires sociaux et permettant une gestion pertinente et flexible en réponse aux demandes en formation émanant de l'économie.

- Il n'y a pas d'évolution du savoir et du savoir-faire sans recherche. Le CES rappelle que la loi du 11 août 1996 sur la réforme de l'enseignement supérieur incite également de Centre Universitaire et l'Institut Supérieur de Technologies à participer à l'effort de recherche-développement. Le CES invite donc les organes décisionnels de ces deux établissements publics à une mise en chantier rapide de programmes de recherche pluriannuels, en étroite concertation avec les centres de recherche publics. Le moment semble d'autant plus approprié que le fonds national de la recherche publique, instauré par la loi du 31 mai 1999, s'applique justement à mobiliser les efforts de recherche de l'ensemble de ces acteurs publics – auxquels il convient de rajouter le CEPS – autour de quelques axes jugés prioritaires pour l'économie nationale.

Dans ce contexte, le CES salue l'annonce du Gouvernement de relever progressivement les moyens budgétaires consacrés aux efforts de recherche-développement jusqu'à 0,3% du PIB. Il invite toutefois les ministères qui se partagent les compétences en matière de politique de RD à une concertation étroite entre eux et avec les milieux professionnels sur les orientations des futurs programmes mobilisateurs du fonds. A côté de la promotion des nouvelles technologies de l'information et des communications, les axes de recherche

devront également permettre le développement des autres pôles de compétences technologiques existant dans l'économie nationale, qu'ils soient sectoriels ou intersectoriels.

Il va sans dire que les moyens budgétaires à la disposition du régime d'encouragement de la recherche privée, qui fait partie de la loi de développement et de diversification économiques du 27 juillet 1993, devront évoluer de concert avec ceux du fonds pour inciter les entreprises à mettre à profit dans leur propre démarche de recherche et d'innovation l'offre élargie de savoir et de compétence des établissements publics.

### **352 Le savoir exogène**

L'importation de savoir et de savoir-faire externes est une constante dans l'histoire de l'économie luxembourgeoise. L'immigration excède, depuis de nombreuses années, l'accroissement naturel de la population. Notons qu'en 1999, en dépit de ce constat, le taux de l'accroissement naturel luxembourgeois est largement plus favorable que celui de la majorité des pays européens. Plus de 80.000 frontaliers venant travailler tous les jours au Luxembourg s'y ajoutent.

#### **3521 Maintenir un environnement attrayant pour des experts étrangers**

Déjà aujourd'hui, des besoins importants en personnel de haut niveau sont exprimés par un grand nombre d'entreprises, qu'elles soient du secteur industriel ou du secteur des services et de la finance. Le développement de nouveaux secteurs d'activité (technologies de l'information et de la communication, e-commerce, fonds de pension pour n'en mentionner que quelques-uns) ne sera possible que si le Luxembourg maintient un attrait pour des experts étrangers. Or, l'importation de matière grise étrangère peut se heurter à certains freins. Si les habitants du pays reconnaissent, pour leur très grande majorité, la qualité de vie exceptionnelle de ce pays, les entreprises éprouvent des difficultés pour attirer des gens talentueux. Ceci est lié à un ensemble de raisons: citons à titre d'exemple l'image provinciale du Luxembourg par rapport aux grandes métropoles européennes, les possibilités limitées de développement d'une carrière professionnelle, l'absence d'infrastructures universitaires complètes et d'offre de formations universitaires et certains facteurs d'attrait au niveau de la fiscalité.

#### **3522 Adopter une approche plus souple au niveau des permis de travail**

Alors que les flux de capitaux sont libéralisés à un niveau mondial, les flux de personnes restent confinés à des territoires géographiques plus limités. Ainsi, le Luxembourg dispose, comme un grand nombre d'autres pays, d'une réglementation limitative pour des travailleurs qui ne sont pas des ressortissants d'un pays membre de l'UE. Cette réglementation limitative justifiée dans un grand nombre de situations peut toutefois agir défavorablement sur l'expansion économique, si elle nous prive du savoir-faire d'experts de haut niveau de pays tiers non européens. Ce débat vient d'ailleurs d'être lancé en Allemagne. Compte tenu d'une discussion générale sur les permis de travail, le CES voudrait y voir incorporer la réflexion ci-dessus.

## 4 LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DU GRAND-DUCHE DANS LE CADRE DE LA GRANDE REGION

### 41 La région en tant que nouvelle dimension dans l'UE

Au fur et à mesure que l'intégration européenne entraîne une dilution progressive des structures nationales, les contours d'une dimension refont surface que la mouvance centralisatrice du 19<sup>e</sup> siècle avait rayée de la carte géographique. A l'image de la Bavière, du Pays basque, de la Lombardie ou encore de la Wallonie, la plupart des régions en Europe s'étaient largement dissoutes dans les grandes entités nationales, gardant tout au plus certains cachets culturels.

La dimension des petites entités moyenâgeuses était déterminée par le rayon d'action, assez limité à l'époque, de l'homme à la recherche d'une taille optimale pour les échanges commerciaux et pour l'administration. Le Duché de Luxembourg du 17<sup>e</sup> siècle peut être considéré comme un exemple typique de cette dimension régionale.

#### 411 Définition de la région

- La région se définit à travers certains traits communs qui se caractérisent par leur unicité
  - géographique ;
  - linguistique ;
  - culturelle ;
  - économique ;
  - administrative .

Lorsqu'on veut réunir ces différents critères pour en déduire les contours d'une région, il s'avère difficile d'aboutir à des régions de tailles plus ou moins similaires. Aussi les experts chargés de subdiviser l'Union européenne en régions ont-ils préféré ne pas se fixer sur une seule, mais sur trois tailles différentes.

- D'après la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS), il y a lieu de distinguer trois types de région:
  - NUTS 1 qui correspond aux régions en Belgique et aux Länder allemands;
  - NUTS 2 qui couvre l'équivalent d'une province en Belgique ou aux Pays-Bas, d'un « Regierungsbezirk » en Allemagne ou d'une région française;
  - NUTS 3 qui représente un arrondissement en Belgique, un Landkreis en Allemagne ou encore un département en France.

A noter que le Luxembourg, du fait de sa taille réduite, d'une part, et de son statut d'Etat souverain, d'autre part, est considéré comme unité territoriale à la fois du type NUTS 1, 2 et 3.

Les 77 unités du type NUTS 1 se caractérisent par une population moyenne de 4,8 millions d'habitants, leurs subdivisions du type NUTS 2 sont au nombre de 208 et comptent 1,8 million d'habitants en moyenne et les 1.031 unités du 3<sup>e</sup> niveau représentent en moyenne 400.000 habitants.

### 412 Le cas de la Grande région<sup>10</sup>

En appliquant les critères d'une région NUTS 1 au territoire qui entoure le Grand-Duché, on arrive à une superficie qui correspond plus ou moins aux entités régionales réunies sous la dénomination officielle de Saarlorlux. En effet, la région qui englobe la Province de Luxembourg, la Lorraine, la Sarre ainsi que la partie de la Rhénanie constituée par les Regierungsbezirke Trèves et Coblenche regroupe quelque 5 millions d'habitants répartis sur 46.000 km<sup>2</sup>.

Bien que d'une étendue supérieure à celle des Pays-Bas et tout en ne répondant que de façon partielle aux critères d'unicité, la région Saarlorlux – appelée également « la Grande région » - réunit suffisamment d'atouts pour s'ériger en région européenne. L'étendue de son territoire ne devrait guère freiner l'intégration vu la mobilité de la société moderne et les moyens de communication modernes. D'autre part, le seul obstacle d'envergure, à savoir l'utilisation de plusieurs langues par la population résidente, ne devrait pas constituer non plus un obstacle insurmontable, le multilinguisme de la population étant devenu plutôt la règle de nos jours.

Il est vrai que le mouvement d'intégration dans le cadre de la Grande région n'en est pas à ses débuts. De grands efforts sont entrepris depuis des dizaines d'années pour rapprocher les différentes parties de la région. Toutefois les résultats tangibles se font encore attendre, notamment parce que les structures institutionnelles et les pouvoirs décisionnels varient fortement d'un pays à l'autre, freinant de la sorte l'intégration.

### 413 Une intégration progressive et ordonnée

Il est certain – et la lenteur avec laquelle progresse l'unification européenne le prouve – qu'une telle intégration ne peut se faire ni sur simple ordre politique ni d'un seul coup étant donné qu'elle doit vaincre des frontières nationales enracinées depuis des générations. C'est un long processus qui n'avance qu'à petits pas sur le vaste terrain des multiples domaines à intégrer. Le principe de la liberté des mouvements des hommes, des biens et des services à l'intérieur de l'UE aidant, cette intégration ira toutefois en s'accéléralant, pourvu qu'elle soit accompagnée de façon systématique et soutenue.

Ici encore l'intégration européenne peut servir d'exemple. En enclenchant le mouvement à travers une coopération transfrontalière limitée aux produits industriels de base que furent à l'époque le charbon et l'acier, les initiateurs de l'intégration européenne ont su doter le processus d'unification d'une dynamique propre, avec le résultat que l'on connaît.

Par conséquent, il y a lieu de déterminer au préalable les domaines qui se prêtent le mieux à une coopération intra-régionale ou qui requièrent une telle collaboration pour des raisons d'économies d'échelle et d'utilisation rationnelle d'équipements. Ce raisonnement s'applique certainement aux activités économiques de proximité comme le commerce et l'artisanat, mais la même réflexion vaut également pour d'autres domaines, notamment ceux de la santé et de la formation.

---

<sup>10</sup> Grande région: Sarre-Lorraine-Luxembourg-Rhénanie/Palatinat-Wallonie-Communauté germanophone de Belgique

## **42 La Grande région: une nouvelle opportunité pour les secteurs à rayonnement limité dans l'espace**

La Grande région ouvre de nouvelles perspectives surtout aux secteurs et branches qui étaient focalisés sur le marché national avant que l'instauration du Marché unique n'abolisse les frontières. Libérés des entraves douanières et des lourdeurs administratives subséquentes qui pesaient autrefois sur les relations transfrontalières, ces secteurs se retrouvent dans un marché domestique élargi. Celui-ci offre de nouvelles opportunités aux opérateurs luxembourgeois, mais il présente en même temps le risque d'une concurrence accrue.

### **421 L'artisanat**

- L'artisanat regroupe à la fois des activités de proximité desservant un marché essentiellement local et des activités avec un rayon d'action plus large. Tandis que le marché luxembourgeois connaît une forte pénétration d'entreprises ayant leur siège dans la Grande région, les exportations vers ces marchés restent limitées au stade actuel (évaluées à 5 % du chiffre d'affaires).

Il est à souligner que le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises étrangères au Luxembourg a, après une forte augmentation au début des années 90, rechuté à partir de 1995, ceci étant toutefois également dû au fait de la création d'établissements stables au Luxembourg par ces mêmes entreprises. L'on peut, dès lors, constater une certaine stabilisation dans la situation concurrentielle, même si l'effet d'aspiration du Luxembourg continue à exercer une forte pression sur les prix.

- Les raisons principales du maintien des exportations en deçà du potentiel sont:
  - un marché national fortement porteur et la faiblesse de la demande dans les régions avoisinantes ;
  - les entraves administratives et fiscales.

Même si le marché national reste fortement porteur et draine les entreprises étrangères, il y a lieu de maintenir, voire de renforcer la stratégie d'exportation des entreprises artisanales, notamment de la construction. En effet, une assise dans la Grande région donne au secteur la flexibilité nécessaire pour faire face à une éventuelle dégradation du marché national.

Aussi l'augmentation du nombre de frontaliers induit-elle une progression du pouvoir d'achat dans les régions de résidence, ce qui ne manquera pas à rendre celles-ci plus attractives. Une stratégie d'exportation ciblée pourrait ainsi limiter la fuite de pouvoir d'achat.

## **422 L'agroalimentaire**

Un raisonnement similaire à celui qui a trait à l'artisanat s'applique au secteur agroalimentaire pour lequel la Grande région présente des opportunités réelles, ceci d'autant plus que dans certaines branches du secteur, les infrastructures font défaut dans les régions limitrophes. Des initiatives en vue d'une coopération intra-régionale renforcée sont en cours. Force est cependant de constater que celles-ci se heurtent souvent à des difficultés dues pour partie à une non-harmonisation des législations et prescriptions, ce qui constitue un sérieux frein à ces actions.

## **423 Le commerce de détail**

L'attrait du Luxembourg comme lieu de travail de plus de 80.000 frontaliers et comme centre vital de la Grande région, le pouvoir d'achat des résidents qui se situe au-dessus de la moyenne européenne et finalement son rôle de pôle d'attraction en tant que place financière et touristique à la fois sont autant d'atouts que le commerce de détail luxembourgeois peut exploiter à son avantage. S'il est vrai que l'offre d'un centre commercial urbain s'élargit avec le nombre de clients, ceci vaut certainement pour le commerce de détail dont la clientèle potentielle a dépassé depuis longtemps le nombre de ses habitants.

Aussi n'est-il pas étonnant que notamment la capitale prenne de plus en plus l'allure d'un centre international où se côtoient les grandes marques internationales. Le fait que les autorités ont toujours refusé, à la demande du commerce local, d'autoriser l'installation de magasins à rayons multiples prive le commerce d'un attrait non négligeable. Toutefois, cet aspect a perdu en importance puisque l'apparition des centres commerciaux a fait revivre la formule "boutique" jusque dans les grands magasins eux-mêmes.

Dans le cadre d'une Europe des régions avec son marché intérieur intégré, le commerce luxembourgeois devra se présenter, à l'avenir, de manière hautement différenciée, à un niveau qualitatif élevé et en position de forte compétitivité.

Grâce à un niveau de mobilité très élevé du consommateur, les marchés européens se sont rapprochés. De nos jours, le consommateur peut commencer ses achats dans une ville et les terminer dans une autre ville. Il se comporte de la sorte comme un chaland ambulant ou touristique, qui achète des produits de région à différents endroits dans plusieurs pays. Pour notre région, cela signifie que le commerce doit s'adapter aux préférences d'une clientèle internationale de provenance de pays européens parfois lointains, se présenter comme un marché à flair international et adapter ses actions de promotion en conséquence.

Le commerce spécialisé dans les villes et les centres à densité moyenne de la Grande région doit miser sur la qualité du produit et sur le service à la clientèle. Le service après-vente, le confort et un haut niveau de compétence sont les stratégies permettant à de nombreux commerçants indépendants de survivre.

Le CES propose, à l'instar de l'initiative de la Chambre de Commerce portant création d'un réseau d'information sur la vie économique de la Grande région, de mettre en place des structures avec un rayon d'action plus large visant l'ensemble des secteurs avec un potentiel d'exportation et de coopération vers ces régions.

Le CES est d'avis qu'à l'avenir, la concertation inter-communale, mais également transfrontalière en ce qui concerne les procédures d'autorisation des grandes surfaces commerciales doit être améliorée. Un outil indispensable pour atteindre cet objectif est le cadastre géographique des commerces, qui représente en fait un inventaire du tissu commercial.

Sans vouloir prôner le protectionnisme, le CES se déclare en faveur du maintien d'une politique prudente en matière d'autorisations de nouvelles grandes surfaces, qui tient compte des contraintes de l'aménagement du territoire et ceci en concertation avec nos pays avoisinants. L'exemple récent d'un projet d'un centre commercial portant sur une surface de plus de 17.000 m<sup>2</sup> dans le PED – d'ailleurs réservé à des implantations industrielles – qui suscite des projets d'agrandissement de surfaces à Messancy, démontre qu'à défaut d'une politique commune des quatre pays de la Grande région en matière de grandes surfaces, la surenchère est déclenchée, accentuant encore davantage le problème de la saturation sur le plan régional.

### **43 Le Luxembourg en tant que centre de gravité de la Grande région**

Il est indéniable que le Luxembourg joue dès à présent un rôle prééminent dans la Grande région. Grâce notamment à l'essor de son centre financier, le Grand-Duché, en manque de personnel qualifié, attire de plus en plus de travailleurs frontaliers. De 12.000 en 1980, le nombre des frontaliers était passé à 53.000 en 1990 pour atteindre le cap des 80.000 en 1999.

#### **431 La position particulière du Grand-Duché**

Le fait que le Luxembourg occupe une position privilégiée de par son statut d'Etat souverain et de membre à part entière de l'UE, a certainement contribué à faire de lui le centre de gravité économique de la région. Ne dépendant pas d'un quelconque pouvoir central mais étant investi d'un pouvoir de décision équivalant à celui des quatorze autres Etats membres de l'UE, le Grand-Duché dispose d'une autonomie d'action et d'une influence politique autrement plus grandes. De ce fait, il est considéré comme la force motrice capable d'entraîner l'économie de la Grande région.

Son influence internationale, qui dépasse largement sa taille physique, d'une part, et son dynamisme économique qui en a fait l'employeur principal de la région, d'autre part, ont conféré, dès à présent, au Luxembourg non seulement un rôle de locomotive, mais également une responsabilité particulière en tant que centre de gravité d'une région dont la majeure partie est située en dehors de son rayon d'autorité officielle.

#### **432 Les risques de distorsion à l'intérieur de l'espace régional**

Cette situation n'est pas sans créer des problèmes puisqu'elle risque de mener à des distorsions intrarégionales. Celles-ci seront d'autant plus difficiles à désamorcer qu'il n'existe aucune autorité administrative commune capable d'intervenir et d'arbitrer de façon efficace.

D'ores et déjà, l'attrait exercé par le Luxembourg donne lieu à une concentration de la main-d'œuvre régionale sur le site. Cette concentration se traduit non seulement par une augmentation constante de la part des travailleurs frontaliers dans l'emploi total, mais crée également des problèmes au niveau des infrastructures.

### Emploi salarié selon pays de résidence et secteur (au 31.3.99)

Secteurs	Résidents	Frontaliers				Total
		Total	Allemands	Belges	Français	
Agriculture	0,39%	0,12%	0,01%	0,06%	0,05%	0,51%
Indust. & Entr.	9,18%	6,80%	1,15%	1,93%	3,72%	15,98%
Construction	6,63%	4,27%	0,99%	1,03%	2,25%	10,90%
Commerce	11,68%	6,70%	0,83%	1,89%	3,98%	18,38%
Transports	5,48%	2,54%	1,04%	0,62%	0,88%	8,02%
Finances	7,46%	4,21%	1,14%	1,64%	1,42%	11,67%
Services entr.	5,09%	5,73%	0,49%	1,46%	3,78%	10,82%
Autres services	20,84%	2,88%	0,57%	0,81%	1,50%	23,72%
<b>TOTAL</b>	<b>66,75%</b>	<b>33,25%</b>	<b>6,22%</b>	<b>9,44%</b>	<b>17,58%</b>	<b>100,00%</b>

Source: IGSS

La migration quotidienne entraîne une surcharge des axes routiers aux heures de pointe augmentant sensiblement le temps de déplacement et les risques d'accidents. D'autre part l'augmentation rapide du coût du logement autour de l'épicentre de l'activité économique rend de plus en plus difficile l'accès à la propriété immobilière, de sorte qu'à terme un déséquilibre sociologique au niveau régional risque de se créer. Finalement, cette concentration de l'activité économique sur le site de la capitale ne tardera pas à se heurter à des limites physiques, à moins qu'on ne soit prêt à sacrifier une partie de la ceinture verte considérée jusqu'ici comme indispensable au maintien de l'équilibre écologique.

Afin d'éviter ces déséquilibres, une certaine décentralisation au niveau régional s'impose. Grâce aux moyens de communication modernes, la décentralisation géographique n'est plus synonyme de lenteur et de manque d'efficacité. Elle permet au contraire de tirer davantage profit du potentiel en synergies et de maintenir l'équilibre économique et démographique à l'intérieur d'un espace donné en évitant des distorsions et des tensions intrarégionales.

Le CES est conscient qu'une décentralisation volontariste se heurtera d'emblée aussi bien à la mentalité de concurrents qui continue à animer les différentes composantes de la Grande région qu'à l'absence de structures décisionnelles transfrontalières.

Le fait d'appartenir à quatre Etats nationaux différents, qui, bien que réunis dans une même Union économique et monétaire, agissent encore en concurrents, ne facilite guère la coopération intrarégionale. Tant que l'esprit de compétition nationale prédomine à l'intérieur de la Grande région, le processus d'intégration est sérieusement entravé. C'est pourquoi la notion de solidarité régionale lui devrait être opposée, notion qui pourrait être transposée en pratique notamment par des efforts communs visant à promouvoir la Grande région comme site industriel ou encore par des participations financières au-delà des frontières nationales dans des projets d'infrastructure concernant l'ensemble de la Grande région.

Il est évident que l'absence de structures administratives communes n'est pas faite pour faciliter une telle coopération et freine sérieusement l'intégration régionale. Aussi le CES ne peut-il qu'encourager les responsables politiques à rechercher des solutions en vue de créer les plates-formes institutionnelles nécessaires à des actions communes au niveau de la Grande région. Dans ce contexte, la position privilégiée du Grand-Duché en tant qu'Etat souverain confère une responsabilité particulière au Luxembourg, étant donné que son statut lui confère une grande latitude décisionnelle et qu'il peut faire usage de son poids politique en tant que membre à part entière de l'Union européenne pour défendre les intérêts de la Grande région au niveau communautaire.

En attendant, et grâce au Marché unique, l'interpénétration intrarégionale peut se faire aisément au niveau des infrastructures privées ou collectives. Certaines activités économiques, comme le traitement des produits laitiers, se font déjà, du moins partiellement, à l'échelle régionale. D'autres branches n'ont pas encore tiré profit des libertés de mouvements intracommunautaires permettant de réaliser des économies d'échelle à travers des alliances et des concentrations intrarégionales.

### 433 Les points de chute d'une coopération intrarégionale

- A part le commerce et l'artisanat, dont le potentiel de développement sur fond régional a été analysé plus haut, certains domaines se prêtent particulièrement à une coopération intrarégionale. A titre d'exemples, le CES voudraient en relever deux:
  - les soins de santé;
  - la formation.
- Le fait que la **sécurité sociale** soit basée sur des régimes nationaux a sans doute rendu difficile, voire empêché jusqu'à présent, une réelle interpénétration transfrontalière dans le domaine des soins de santé. Il est vrai que le Grand-Duché s'est basé sur des centres spécialisés existant dans nos pays voisins pour le traitement de certaines pathologies non garanti au Luxembourg. Ainsi, un certain nombre de transferts à l'étranger a toujours été opéré pour des traitements comme la radiothérapie, la rééducation cardiaque, la fécondation in vitro, etc.. En même temps, en cas de traitement possible au Luxembourg, un tel transfert a cependant été refusé.

Parallèlement, la dotation du pays en matière d'équipement médical voire d'infrastructures de soins s'est orientée davantage à des considérations nationales – pour ne pas dire locales. Ce cloisonnement s'est indéniablement soldé par un suréquipement médical et un éparpillement des moyens disponibles qui augmentent le coût de la protection médicale, sans pour autant en améliorer l'efficacité.

Les arrêts rendus par la Cour de justice des CE dans les affaires Kohll et Decker ont certes lancé le débat sur l'adaptation des régimes d'assurance maladie aux contraintes d'un espace intégré. Selon les caisses de maladie, ils n'ont toutefois pas touché le domaine des traitements stationnaires et celles-ci n'ont à ce jour pas modifié les règles régissant ce type de transfert à l'étranger. De même, la planification hospitalière, actuellement en discussion, reste basée sur un concept purement national.

Le CES voudrait, dès lors, donner à considérer les éléments suivants:

- la planification hospitalière et la dotation des infrastructures en équipements lourds devraient prendre en compte, dans une mesure plus importante et explicite, la dimension intrarégionale et viser des synergies au niveau de la Grande région;
  - l'offre de nouveaux traitements au Grand-duché devrait être précédée d'une analyse sérieuse des besoins et fondée sur les critères de l'efficacité, de la qualité des soins offerts (seuil critique de pathologies et de prestataires) et de l'offre existant dans les régions limitrophes.
- **Sur le plan de la formation**, les possibilités de coopération intrarégionale ne manquent pas. Déjà largement utilisée notamment au niveau de l'enseignement secondaire, l'éducation transfrontalière pourrait être intensifiée grâce à une coordination des programmes et à une certification commune. Le caractère multiculturel qui distingue l'éducation au Luxembourg pourrait devenir le dénominateur commun de la formation dans cette région à cheval entre deux grandes cultures européennes conférant un avantage intellectuel non négligeable aux jeunes originaires de cette région.

Mais c'est surtout la formation au niveau universitaire qui se prête le mieux à une coopération intrarégionale. Dotée d'une demi-douzaine d'universités qui souffrent toutes de leur taille insuffisante et d'un manque de masse critique, la région de Saarloutz dispose d'un arsenal académique qui ne demande qu'à être valorisé à travers une meilleure structuration. Les différentes composantes de la région ne manquent ni de ressources en expertise spécifique ni de besoins en recherche et développement pour alimenter et animer l'activité universitaire. La mise en commun de ces ressources et besoins grâce à une coordination des différents instituts académiques de la région contribuerait non seulement à élargir et à équilibrer l'offre universitaire dans la région, mais conférerait à celle-ci une identité propre indispensable à un rayonnement international.

C'est pourquoi le CES ne peut qu'encourager les promoteurs de l'idée d'une Euro-université qui, tout en maintenant les différents sites actuels, regrouperait les universités de la région sous une même dénomination et sous une direction unique.

#### 434 Les moyens à mobiliser

- S'il est vrai que l'intégration régionale pâtit du fait que les structures communes adéquates et investies d'une autorité de décision font défaut, il n'en reste pas moins que bien des efforts ont été entrepris dans le passé pour doter la Grande région d'instruments de coordination.

Le CES demande que les responsables politiques restent vigilants et persévèrent dans l'élimination des entraves administratives et fiscales transfrontalières auxquelles se heurtent les entreprises dans les relations au sein de la Grande région.

- Dans son avis du 8 septembre 1995 sur « Les potentialités et les défis de la Grande région transfrontalière », le CES a fait l'inventaire des initiatives et démarches déjà entreprises en vue de coordonner la coopération intrarégionale tout en regrettant que la région « n'ait pas encore atteint le niveau de cohésion et d'intégration permettant de tirer pleinement profit des opportunités de développement et d'échange mutuellement avantageuses et de peser dans le concert des régions d'Europe ».

Dans un souci de contribuer à pallier ce déficit, le CES avait tracé quelques axes de développement ayant abouti à une liste de suggestions et de recommandations qui restent toujours valables.

Conscientes de la responsabilité particulière qui incombe au Grand-Duché en tant qu'Etat souverain et centre de gravité de la Grande région, les autorités politiques luxembourgeoises se sont efforcées dans le passé à rendre plus nets les contours du concept de la région Saarlortlux et à sensibiliser les responsables des régions limitrophes pour les projets visant à accélérer l'intégration intrarégionale.

Le CES ne peut qu'appuyer une telle démarche étant convaincu que l'exploitation du potentiel de développement se fera de la façon la plus efficace au niveau de la région, vu que le cadre national est devenu trop étroit pour une utilisation optimale des ressources disponibles.

Le CES souligne l'originalité des institutions créées dans la Grande région et plus particulièrement du Comité économique et social de la Grande région (CESGR). Le CES invite le Gouvernement à appuyer le développement de cette institution. Il soutient également la proposition de création d'un observatoire régional de l'emploi.

## **5 LES IMPLICATIONS DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES**

### **51 L'emprise communautaire sur l'économie**

- L'économie luxembourgeoise est intégrée très fortement dans l'économie de l'UE. Ceci se traduit aux niveaux des échanges de biens et de services, de la migration des travailleurs, en particulier, des frontaliers.

Le Luxembourg est donc tributaire de l'accès aux marchés de l'UE et a un intérêt à l'achèvement du marché intérieur, qui seul peut garantir le décloisonnement des marchés nationaux ou régionaux par l'élimination progressive des obstacles à la circulation des marchandises et à la libre prestation des services.

La législation communautaire et la jurisprudence de la Cour de Justice de CE sont des moteurs très puissants d'unification du marché européen, mais elles réduisent également les marges de manœuvre de l'Etat luxembourgeois et augmentent la pression concurrentielle sur les entreprises résidentes du secteur privé et, de plus en plus, sur les entreprises du secteur public (industries de réseau comme les postes, transports et télécommunications).

Depuis l'introduction de l'euro au premier janvier 1999, la coordination des politiques économiques est devenue une nécessité impérieuse pour les Etats membres. La surveillance multilatérale dans le cadre des politiques macro-économiques - notamment budgétaires ("pacte de croissance et de stabilité") - , des politiques structurelles ("processus

de Cardiff") et des politiques de l'emploi ("processus de Luxembourg") délimite la politique discrétionnaire au niveau national.

- Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam au 1<sup>er</sup> mai 1999, ce sont les articles 98 et suivants qui définissent le cadre de la politique économique au plan européen.

D'emblée il s'agit de dire que la politique économique ne fait pas encore partie des politiques communautaires, c'est-à-dire de celles où les Etats membres auraient cédé l'entière responsabilité de leur emprise à l'exécutif communautaire qu'est la Commission.

C'est pour cette raison que l'article 98 spécifie que les Etats membres conduisent leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation de la Communauté. Citons ces objectifs, dont la liste a tendance à s'allonger suite aux conférences intergouvernementales successives: promouvoir:

- le développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques;
  - un niveau d'emploi et de protection sociale élevé;
  - une croissance durable et non inflationniste;
  - un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques;
  - un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement;
  - le relèvement du niveau et de la qualité de vie;
  - la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres.
- Si les Etats membres sont tenus de mener leurs politiques économiques de façon à réaliser un certain nombre d'objectifs, cette contrainte, à laquelle les Etats membres se sont soumis, est peu de chose face à celle de l'article 99 selon laquelle les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil. La mise en œuvre de cette coordination se fait au moyen de l'adoption annuelle par le Conseil, sur recommandation de la Commission, des grandes orientations de politiques économiques des Etats membres.

Le Conseil surveille l'évolution économique dans chacun des Etats membres, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations.

S'il y a non-conformité, le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné. Le renforcement de la coordination des politiques économiques est devenu particulièrement urgent depuis le lancement de la 3<sup>ème</sup> phase de l'union économique et monétaire.

Il va sans dire que la mise en œuvre de ces principes ne pourra avoir lieu que dans le respect de l'indépendance de la banque centrale européenne et du principe de subsidiarité.

La raison d'être de cette coordination plus étroite des politiques économiques se retrouve dans la plus forte intégration des différentes économies, non seulement des Etats faisant partie de la zone euro, mais également de ceux participant au nouveau mécanisme de taux de change (SME II).

Des politiques économiques nationales cohérentes au niveau communautaire constituent une condition sine qua non au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

- Le cadre juridique de cette coordination prévu par le Traité et le droit secondaire est constitué aujourd’hui, après le sommet d’Helsinki, des instruments suivants:
  - Les grandes orientations de politique économique constituent la pièce centrale du processus de coordination.
  - Les Etats membres soumettent leurs programmes de stabilité ou de convergence sur une base annuelle.
  - Le groupe Euro 11 s’est vu régulièrement et a évalué de commun accord la situation économique globale et l’impact des développements économiques internationaux.
  - Depuis l’institution du pacte européen pour l’emploi au sommet de Cologne, un dialogue macro-économique a été institutionnalisé entre partenaires sociaux et acteurs économiques, dont les Etats membres.
  - La mise en œuvre du processus de Cardiff visant à faire rapport sur les progrès des Etats membres au niveau des marchés des biens, des services et des capitaux, en 1999 pour la première fois.
  - Le processus de Luxembourg visant à l’établissement par les Etats membres de plans d’actions nationales en matière d’emploi est déjà établi et tend à une plus étroite coordination des politiques de l’emploi.

Ce cadre a paru excessivement rigide et trop inflexible et les deux Comités en charge de la préparation de ces politiques pour le Conseil Ecofin, à savoir le Comité économique et financier et le Comité de politique économique, sont actuellement à la recherche d’un modèle plus souple qui devrait pouvoir fonctionner de manière plus flexible tout en assurant une surveillance rigoureuse des politiques mises en œuvre par les Etats membres.

Après cette brève description du cadre européen, il paraît évident que la marge de manœuvre des décideurs politiques au niveau national apparaît de plus en plus rétrécie.

- Quant au dialogue macro-économique, enceinte à caractère tri- voire quadripartite, étant donné la participation de la Banque centrale européenne, ce vaste forum d’échanges sur la politique économique et les marchés du travail, dans le sens large, est bien connu des milieux luxembourgeois.

En effet, le dialogue macro-économique a trouvé son expression depuis longtemps dans la tripartite, expression du modèle luxembourgeois, qui constitue une pierre angulaire du développement harmonieux, non conflictuel des grandes décisions ayant trait au développement économique prises dans une situation de crise.

- Le CES constate que l’emprise communautaire en matière économique va croissant. Il insiste que les grands développements en la matière fassent l’objet d’une large consultation nationale de tous les milieux concernés avant leur adoption finale.

Le CES a examiné les conséquences de la coordination des politiques sur la conduite de la politique économique nationale dans son avis annuel de 1999. Il est un fait cependant que le Gouvernement luxembourgeois, ainsi que les partenaires sociaux conservent des marges d’action appréciables.

Le CES rappelle qu'une partie substantielle du bien-être du Luxembourg (en termes de revenu disponible par ménage) trouve son origine dans des "*niches de souveraineté*" que permet l'exercice de la souveraineté nationale dans le domaine économique, social et financier. Cette liberté d'action a permis de créer des activités nouvelles ou d'attirer des investisseurs au Luxembourg.

Le CES donne à considérer que dans un monde globalisé les mutations structurelles du tissu économique s'accélérent et risquent de mettre en cause les acquis. Ceci nécessite également une adaptation des textes législatifs et réglementaires qui régissent les niches de souveraineté. Le CES se demande si les départements ministériels concernés – qui sont souvent également responsables de la transposition en droit national des directives communautaires – disposent de ressources suffisantes pour saisir, en temps utile, les nouvelles opportunités qui se présentent.

Le CES est d'avis que la modification des règles de décision au niveau du Conseil de l'UE et la représentation des Etats membres dans les différents organes de décisions, en particulier au niveau de la Commission européenne, ne doit pas se faire aux dépens des petits pays comme le Luxembourg. L'élargissement de l'UE vers l'Europe du Centre et de l'Est - indispensable pour préserver la paix en Europe - ne doit pas se faire au détriment des petits pays fondateurs. Il est donc essentiel que les intérêts vitaux du Luxembourg soient défendus et conservés avec la plus grande détermination.

## **52 La politique sociale communautaire: son impact sur la politique nationale et les propositions pour son intégration dans les relations sociales nationales**

### **521 Un bref rappel des grandes étapes du développement du droit social communautaire**

A la suite des premières avancées en matière de développement d'un droit social communautaire dans le cadre de la CECA, le **Traité de Rome** indiquait que les

« Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès »

et que cette

« évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent Traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ».

Il fallait attendre le début des années 70 pour que les premières initiatives communautaires significatives fussent prises dans le domaine de la politique sociale et encore s'agissait-il d'initiatives liées à la libre circulation des travailleurs (règlement sur la sécurité sociale de 1971) qui est le corollaire indispensable au développement du Marché unique.

De nouveau fallait-il attendre plus de 10 ans avant qu'une nouvelle étape ne pût être franchie par **l'acte unique de 1986** (sommet de Luxembourg) à travers les articles 118A (décisions à la majorité qualifiée dans les matières concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs) et 118B (dialogue social).

**La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux de 1989**, bien que n'ayant pas de valeur juridique directe, a permis à la Commission de relancer son action en la matière par la présentation d'un programme d'action contenant une quarantaine d'initiatives, directives ou recommandations.

Le **Traité de Maastricht** (1992) fut l'occasion de l'adoption du protocole social, qui, face à l'opposition britannique, autorisait les autres onze Etats membres de conclure un accord social. Cet accord social à onze prévoyait le recours à la majorité qualifiée notamment en ce qui concerne les conditions de travail, la santé et la sécurité sur le lieu du travail, l'égalité des chances, l'information et la consultation des travailleurs. En même temps, il accentuait le rôle des partenaires sociaux par un renforcement du dialogue social. L'accord social développait les compétences communautaires en matière sociale tout en exigeant l'unanimité pour certains domaines et en excluant 4 domaines. La première moitié des années 90 vit ensuite l'adoption d'un nombre important de directives ayant trait au droit social (licenciements collectifs, protection de la femme enceinte au travail, contrat de travail, aménagement du temps de travail, comités d'entreprise européens, protection des jeunes, détachement des travailleurs, prescriptions en matière de sécurité et de santé au travail...).

La politique sociale devient ainsi, de plus en plus, un objet de l'action communautaire. Cette évolution est encore renforcée par l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice des CE, qui crée un véritable droit social dérivé.

## 522 L'institutionnalisation du dialogue social communautaire

- Ce développement du droit social communautaire était fortement influencé par le **dialogue social communautaire** lancé en 1985 à Val Duchesse et qui prit une forme structurée par l'accord de 1991 entre les partenaires sociaux. Cet accord est à la base de l'accord social à onze du Traité de Maastricht, qui reprend les propositions des partenaires sociaux.

Cette évolution fut finalement entérinée et même développée par le Traité d'Amsterdam, qui fait de l'emploi un objectif communautaire (titre sur l'emploi) et qui intègre l'accord social dans le Traité. Le nouveau titre sur la politique sociale règle les points suivants:

- la définition des objectifs de l'Union dans la politique sociale;
  - la procédure de décision;
  - la majorité qualifiée;
  - le rôle du Parlement européen;
  - les conditions d'intervention des partenaires sociaux.
- Les partenaires sociaux interviennent maintenant obligatoirement dans le processus de décision communautaire pour ce qui est de la politique sociale. Ils sont obligatoirement consultés par la Commission non seulement sur les propositions que celle-ci veut soumettre au Conseil, mais ils peuvent même engager des négociations sur ces propositions qui peuvent aboutir à des décisions communautaires. Ainsi, les directives concernant le congé parental, le travail à temps partiel et le travail à durée déterminée consignent le résultat de négociations collectives européennes qui ont abouti à des accords européens entre les partenaires sociaux sur ces thèmes.

En consacrant le rôle des partenaires sociaux dans le Traité d'Amsterdam, l'UE a fait du dialogue social structuré une caractéristique du modèle social européen.

### **523 L'intégration de la dimension européenne de façon structurée dans les relations sociales nationales**

- Le CES estime nécessaire de mieux prendre en compte cette évolution au niveau du dialogue social luxembourgeois et ce tant en ce qui concerne les sujets en discussion, qu'en ce qui concerne le suivi et la transposition des décisions communautaires en matière de politique sociale.

L'articulation du dialogue social européen et de ses résultats avec le niveau national doit être mieux assurée. Une procédure structurée et institutionnalisée, qui pourrait s'inspirer des dispositions communautaires, devrait être mise en œuvre tout en s'appuyant sur des institutions existantes.

- Il y a lieu de réfléchir dans quelle mesure le CES pourrait y intervenir et quelles seraient les conséquences à tirer pour sa réforme.
- Le CES pourrait ainsi être le cadre national pour mener la réflexion sur la transposition et l'intégration des sujets abordés par le dialogue social communautaire structuré dans le dialogue social et la politique sociale nationale.
- Le CES pourrait préparer le suivi de la transposition des décisions communautaires et procéder à l'évaluation des conséquences pour le Luxembourg des politiques communautaires adoptées sur la base des titres sur l'emploi et sur la politique sociale.
- Le CES pourrait également émettre des propositions sur la procédure à utiliser pour la transposition de décisions communautaires en la matière.

A ce sujet, le CES voudrait relever que la législation luxembourgeoise relative aux négociations collectives rend extrêmement difficile voire impossible l'approche conventionnelle pour la transposition d'accords européens négociés. L'expérience des discussions entre le Comité de liaison patronal et les syndicats au sujet du congé parental le montre à suffisance. Le CES avait soulevé cette question à plusieurs reprises et estime que la réforme de la législation de 1965 sur les conventions collectives de travail doit intégrer ce point.

L'amplification des missions du CES pourrait contribuer à une meilleure prise en compte de la dimension communautaire de la politique sociale et à une meilleure préparation du processus décisionnel luxembourgeois quant à la mise en œuvre des décisions communautaires.

### **524 L'impact communautaire sur la politique de l'emploi**

Jusqu'au Traité d'Amsterdam la politique de l'emploi était un domaine réservé à la compétence nationale. La dimension communautaire se résumait, en fait, aux programmes et initiatives communautaires lancés et financés par la Commission.

Une nouveauté importante de la politique sociale introduite par le Traité d'Amsterdam est le fait que l'emploi est devenu un objectif de la politique communautaire et que le Traité prévoit une procédure précise pour la mise en œuvre de cette politique qui se traduit notamment par l'adoption de lignes directrices pour la politique de l'emploi, qui doivent guider la politique des Etats membres.

Si l'ensemble des partenaires sociaux a salué l'inscription du titre sur l'emploi dans le Traité comme un progrès, le contenu des lignes directrices adoptées en 1997 et depuis lors transcrites annuellement avec seulement de légers amendements a, quant à lui, suscité des commentaires variés de la part des partenaires sociaux. Les lignes directrices n'engagent politiquement que les Gouvernements et non les partenaires sociaux européens, qui ne sont que consultés lors de leur élaboration.

### **525 L'importance des lignes directrices de l'emploi pour la politique nationale de l'emploi**

- La politique de l'emploi nationale doit tenir compte des lignes directrices de l'emploi, c'est une obligation du Traité. Le CES souligne cependant que les lignes directrices pour l'emploi ne sont que des orientations à respecter lors de l'établissement de la politique de l'emploi nationale. Celle-ci doit se fonder, en premier lieu, sur une analyse concrète des besoins du marché de l'emploi national. Le principe de subsidiarité garde sa valeur dans ce domaine. Le marché de l'emploi luxembourgeois diffère largement de celui d'autres pays ou même d'autres régions. Dans ce contexte, le CES souligne l'importance primordiale de la question de la qualification tant en ce qui concerne la situation des demandeurs d'emploi que des besoins d'un marché du travail de plus en plus exigeant à ce sujet. La politique de la formation dans toutes ses dimensions devrait être au centre de la politique de l'emploi luxembourgeoise.
- Le CES constate également que la mise en œuvre du plan d'action national pour l'emploi reste une source de controverses importantes et que la législation issue de ce plan n'est pas un exemple de clarté et de précision. Sans vouloir entrer dans la discussion sur les interprétations divergentes des partenaires sociaux quant aux approches et compromis qui sont à la base de l'accord tripartite, notamment en ce qui concerne les dispositions ayant trait à l'organisation du travail, le CES considère pourtant qu'il y a lieu de faire une évaluation sur la procédure et la méthode choisie pour élaborer et mettre en œuvre ce plan.

Le CES souligne également que le plan d'action national et la législation qui en résulte doivent être soumis à une évaluation pour l'année 2003.

Ce travail doit avoir lieu dans la première moitié de l'année 2002 afin de pouvoir servir au débat public à mener et pour servir de base au travail législatif à mener, le cas échéant.

Avant d'entamer ce travail, il y a cependant lieu d'établir un relevé des questions à évaluer, une méthode d'analyse et une procédure de travail. Le CES pourrait être le lieu pour faire ce travail préparatoire.

- Le présent avis souligne d'ores et déjà les défaillances de nos statistiques en ce qui concerne un certain nombre de paramètres relatifs à l'organisation et la durée du temps de travail.

### **III L'EVOLUTION SOCIALE**

### III L'EVOLUTION SOCIALE

#### 1 LE MARCHE DE L'EMPLOI AU LUXEMBOURG

##### 11 L'évolution de l'emploi salarié

L'emploi, qui connaît depuis de longues années une progression régulière avec des taux de croissance annuels supérieurs à la moyenne européenne, s'est développé au cours de la période d'octobre 1998 à octobre 1999 à un rythme de croissance supérieur (+5,4 %) à celui des années précédentes.

**Taux de progression récents de l'emploi salarié intérieur (ouvriers, employés, fonctionnaires).**

(situation fin octobre)

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)

de 1997 à 1998: + 4,8% (+10.242 emplois)

de 1998 à 1999: + 5,4% (+12.081 emplois)

(Source: fichiers de la Sécurité Sociale):

L'emploi salarié intérieur a progressé de 1990 à 1999 de 170.400 à 236.446 salariés, soit de 38,8%.

#### Population active

	Emploi salarié intérieur	Indépendants	Emploi total intérieur
déc. 95	197.517	16.312	213.828
déc. 96	203.121	16.438	219.558
déc. 97	209.991	16.608	226.599
déc. 98	219.713	16.695	236.408
déc. 99	231.192	16.817	248.009

Source: STATEC/Sécurité sociale

**Emploi salarié (concept intérieur) par branche d'activité économique selon le sexe en 1998 et 1999 - situation fin octobre**

Branche d'activité économique	1998			1999			variation 99/98 en %			Différence 99/98		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
<b>Agriculture, chasse; services annexes</b>	<b>1.204</b>	<b>965</b>	<b>239</b>	<b>1.209</b>	<b>978</b>	<b>231</b>	<b>0,4</b>	<b>1,3</b>	<b>-3,3</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>-8</b>
<b>Industrie</b>	<b>36.483</b>	<b>30.587</b>	<b>5.896</b>	<b>37.512</b>	<b>31.408</b>	<b>6.104</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>3,5</b>	<b>1.029</b>	<b>821</b>	<b>208</b>
Autres industries extractives	305	281	24	303	276	27	-0,7	-1,8	12,5	-2	-5	3
Industries agricoles et alimentaires	4.239	2.725	1.514	4.319	2.837	1.482	1,9	4,1	-2,1	80	112	-32
Industrie textile et habillement	432	342	90	455	360	95	5,3	5,3	5,6	23	18	5
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	502	462	40	533	473	60	6,2	2,4	50,0	31	11	20
Industrie du papier et du carton; édition et imprimerie	2.362	1.635	727	2.610	1.827	783	10,5	11,7	7,7	248	192	56
Industrie chimique	1.480	1.133	347	1.454	1.144	310	-1,8	1,0	-10,7	-26	11	-37
Industrie du caoutchouc et des plastiques	6.412	6.020	392	6.538	6.117	421	2,0	1,6	7,4	126	97	29
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	3.072	2.421	651	3.214	2.545	669	4,6	5,1	2,8	142	124	18
Métallurgie	6.830	6.585	245	6.968	6.667	301	2,0	1,2	22,9	138	82	56
Travail des métaux	4.065	3.744	321	4.314	3.963	351	6,1	5,8	9,3	249	219	30
Fabrication de machines et équipements	2.793	2.480	313	2.791	2.450	341	-0,1	-1,2	8,9	-2	-30	28
Fabrication d'équipements électriques et électroniques	2.043	1.106	937	2.118	1.142	976	3,7	3,3	4,2	75	36	39
Fabrication de matériel de transport	312	262	50	296	245	51	-5,1	-6,5	2,0	-16	-17	1
Autres industries manufacturières	732	590	142	686	557	129	-6,3	-5,6	-9,2	-46	-33	-13
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	904	801	103	913	805	108	1,0	0,5	4,9	9	4	5
<b>Construction</b>	<b>24.939</b>	<b>23.477</b>	<b>1.462</b>	<b>25.950</b>	<b>24.389</b>	<b>1.561</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>6,8</b>	<b>1.011</b>	<b>912</b>	<b>99</b>
<b>Services</b>	<b>160.117</b>	<b>86.541</b>	<b>73.576</b>	<b>170.176</b>	<b>92.144</b>	<b>78.032</b>	<b>6,3</b>	<b>6,5</b>	<b>6,1</b>	<b>10.036</b>	<b>5.603</b>	<b>4.456</b>
Commerce de gros, de détail et réparations	31.944	17.526	14.418	33.024	18.028	14.996	3,4	2,9	4,0	1.080	502	578
Hôtels et restaurants	9.701	4.748	4.953	10.263	5.003	5.260	5,8	5,4	6,2	562	255	307
Transports et services auxiliaires de transports	13.988	12.039	1.949	15.468	13.297	2.171	10,6	10,4	11,4	1.480	1.258	222
Postes et télécommunications	3.619	2.454	1.165	3.971	2.655	1.316	9,7	8,2	13,0	352	201	151
Activités financières	26.005	14.263	11.742	27.911	15.338	12.573	7,3	7,5	7,1	1.906	1.075	831
Immobilier, location et services fournis aux entreprises	24.113	13.341	10.772	26.479	14.749	11.730	9,8	10,6	8,9	2.366	1.408	958
Administration publique	28.401	16.729	11.672	29.231	17.108	12.123	2,9	2,3	3,9	830	379	451
Education (écoles privées)	1.035	372	663	1.093	397	696	5,6	6,7	5,0	58	25	33
Santé et action sociale	11.777	2.086	9.691	12.757	2.329	10.428	8,3	11,6	7,6	980	243	737
Autres services	9.017	2.582	6.435	9.455	2.818	6.637	4,9	9,1	3,1	438	236	202
Activités extra-territoriales	517	401	116	524	422	102	1,4	5,2	-12,1	7	21	-14
<b>Code NACE inconnu</b>	<b>1.622</b>	<b>1.030</b>	<b>592</b>	<b>1.599</b>	<b>973</b>	<b>626</b>	<b>-1,4</b>	<b>-5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>-23</b>	<b>-57</b>	<b>34</b>
<b>TOTAL</b>	<b>224.365</b>	<b>142.600</b>	<b>81.765</b>	<b>236.446</b>	<b>149.892</b>	<b>86.554</b>	<b>5,4</b>	<b>5,1</b>	<b>5,9</b>	<b>12.081</b>	<b>7.292</b>	<b>4.789</b>

Source : IGSS/STATEC

Ainsi que le documente le tableau ci-avant, la plus grande partie des emplois a été créée en 1999 dans le secteur des services, à savoir les hôtels et restaurants (5,8%), les transports (10,6%), les postes et télécommunications (9,7%), les activités financières (7,3%), l'immobilier (9,8%) ainsi que la santé et l'action sociale (8,3%). Le secteur de la construction a connu également une augmentation du nombre d'emplois, en passant de 24.939 en 1998 à 25.950 en 1999 (4,1%).

Quant à l'industrie, le nombre total des emplois a augmenté de 2,8% avec notamment une progression dans les branches textile et habillement (5,3%), travail du bois et fabrication d'articles de bois (6,2%), papier et carton, édition et imprimerie (10,5%), travail des métaux (6,1%) ainsi qu'un recul dans l'industrie chimique (-1,8%), la fabrication de matériel de transport (-5,1%) et les autres industries manufacturières (- 6,3%).

## **12 Les travailleurs étrangers**

Tout comme les années précédentes, la forte création d'emplois sur le marché du travail n'a pas engendré de tensions en raison de 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 1998 à octobre 1999 de presque 7.850 personnes, soit 10,7%.

Actuellement, le taux de participation des frontaliers à l'emploi salarié intérieur atteint 34,3% (81.200 salariés dont 25.800 femmes) contre 33 % il y a un an. Il est à rappeler que ces 81.200 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:	53 %
Belgique:	28 %
Allemagne:	19 %

### 13 L'évolution 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	5.861*	+ 11,9 %
1998	5.534*	- 5,6 %
1999	5.351*	- 3,3 %

Source: ADEM 1999

\* Demandeurs d'emploi non bénéficiaires d'une mesure pour l'emploi, Le trait horizontal et le taux de 11,9% dans le tableau signifient qu'il y a une rupture de série due à un changement méthodologique à partir de 1997.

En 1998, pour la première fois depuis 1990, un renversement de la tendance à la hausse des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM a été enregistré. Le nombre moyen de chômeurs enregistrés en 1998 est inférieur à l'effectif moyen de l'année précédente, soit une diminution de près de 330 unités ou une décroissance de 5,6 %. Cette baisse du nombre des inscrits est confirmée en 1999. Elle se chiffre à 3,3 %, soit une diminution de 183 unités de la population des demandeurs d'emploi recensés.

### 131 Les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi

	CAT PR <sup>11</sup>	dont SI	CAT PU <sup>12</sup>	dont DA	SIE <sup>13</sup>	dont SP	SRP <sup>14</sup>	FORMA <sup>15</sup>	PA <sup>16</sup>	MS <sup>17</sup>	MT <sup>18</sup>	TOT
moy. 1997	-	123	-	519	-	94	-	335	30	55	161	1.317
moy. 1998	-	245	-	660	-	183	-	279	85	74	193	1.718
moy. 1999	343	157	672	353	99	67	46	256	85	14	174	1.751

Les statistiques renseignent que le nombre de personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi est en augmentation continue.

<sup>11</sup> **CAT PR** (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur privé) - pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant, dans une entreprise privée pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active (inclus Contrat de Stage-Initiation (SI))

<sup>12</sup> **CAT PU** (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur public) - pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant, dans le secteur public pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active (inclus la Division d'Auxiliaire temporaire (DA))

<sup>13</sup> **SIE** (Stage d'insertion en Entreprise) - pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur (inclus Stage de Préparation en entreprise (SP))

<sup>14</sup> **SRP** (Stage de Réinsertion Professionnelle) - pour demandeurs d'emploi âgés de plus de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur

<sup>15</sup> **FORMA** - mesures de formation réalisées afin de permettre une meilleure intégration des demandeurs d'emploi sur le marché de l'emploi

<sup>16</sup> **PA** (Pool des Assistants) - pool de personnes rémunérées, chargées d'assister les directeurs des établissements post primaires dans la surveillance et dans les domaines périscolaire et administratif

<sup>17</sup> **MS** (Mesures Spéciales) pour demandeurs d'emploi non-indemnisés par l'ADEM, pris en charge par des associations sans but lucratif

<sup>18</sup> **MT** (Mises au Travail) - occupation à des travaux d'utilité publique de demandeurs d'emploi indemnisés

### 132 La structure du chômage

L'analyse détaillée de la population des chômeurs enregistrés au 31 décembre 1999 fait ressortir les caractéristiques suivantes:

#### – Nationalité

<u>Union européenne:</u>		
Luxembourgeois:	2.296	43,0%
Portugais:	1.178	22,1%
Français:	385	7,2%
Italiens:	341	6,4%
Belges:	244	4,6%
Allemands:	147	2,8%
Néerlandais:	62	1,2%
Autres:	124	2,3%
<b>Total:</b>	<b>4.777</b>	<b>89,6%</b>
<u>Europe hors UE:</u>		
Ex-Yougoslaves :	253	4,7%
Autres :	36	0,7%
<b>Total:</b>	<b>289</b>	<b>5,4%</b>
<u>Hors Europe :</u>		
<b>Total:</b>	<b>266</b>	<b>5,0%</b>

La répartition des demandeurs d'emploi suivant leur pays d'origine a été, en 1999, à peu près analogue à celle de 1998.

Les chômeurs non luxembourgeois représentent presque 57 % des personnes inscrites à l'ADEM. Ce pourcentage est supérieur à celui des non nationaux dans l'emploi résident. Au total, près de quatre-vingt-dix nationalités différentes peuvent être dénombrées dans la population des chômeurs.

Le taux de chômage<sup>19</sup> pour les nationaux est de 1,6% et pour les étrangers de 3,5%.

#### – Sexe

hommes:	2.894	54,3 %
femmes:	2.438	45,7 %
Total:	5.332	100,0 %

Les femmes représentent 45,7% (45,6% au 31 décembre 1998) des personnes au chômage alors qu'elles ne constituent qu'environ 39% de l'ensemble des salariés résidant sur le territoire national.

<sup>19</sup> Données du Statec fondées sur l'enquête forces de travail 1999

La proportion hommes/femmes a peu varié en 1999, le pourcentage des demandeurs d'emploi masculins étant toujours supérieur d'environ 7% à 8% à celui des demandeurs d'emploi féminins. Pour les valeurs moyennes annuelles, on observe que 52,8% des chômeurs sont des hommes et 47,2% des femmes.

Le taux de chômage<sup>20</sup> pour les hommes est de 1,6% et pour les femmes de 3,3%.

– **Age**

31 décembre 1999

	Hommes	%	Femmes	%	Total	%
< 26 ans	464	16,0	536	22,0	1.000	18,8
26-30 ans	331	11,4	337	13,8	668	12,5
31-40 ans	913	31,6	752	30,9	1.665	31,2
41-50 ans	791	27,3	558	24,1	1.379	25,9
51-60 ans	379	13,1	215	8,8	594	11,1
> 60 ans	16	0,6	10	0,4	26	0,5
Total	2.894	100	2.438	100	5.332	100

Plus de 57 % des demandeurs d'emploi se situent dans la tranche d'âge 31 à 50 ans (en décembre 1998: 53 %).

Environ 19 % des demandeurs d'emploi ont moins de 26 ans. Pour les mois de décembre des années 1996, 1997 et 1998, la part des « moins de 26 ans » dans la population des inscrits était de respectivement 26 %, 25 % et 21 %.

Enfin, presque 12 % des personnes enregistrées à l'ADEM ont plus de 51 ans.

Le taux de chômage<sup>20</sup> par groupe d'âge est le suivant :

15-19 ans :	11,7%
20-24 ans :	5,8%
25-29 ans :	2,8%
30-34 ans :	1,9%
35-39 ans :	2,8%
40-44 ans :	1,7%
45-49 ans :	0,9%
50-54 ans :	1,4%
55-59 ans :	0,6%
60-64 ans :	2,1%

<sup>20</sup> Données du Statec fondées sur l'enquête forces de travail 1999

– **Durée d’inscription**

31 décembre 1999

	Hommes	%	Femmes	%	Total	%	Σ %
< 1 mois	584	20,2	418	17,1	1.002	18,8	18,8
1-2 mois	410	14,2	360	14,8	770	14,4	33,2
2-3 mois	252	8,7	242	9,9	494	9,3	42,5
3-6 mois	475	16,4	467	19,1	942	17,7	60,2
6-9 mois	249	8,6	260	10,7	509	9,5	69,7
9-12 mois	214	7,4	219	9,0	433	8,1	77,8
> 12 mois	710	24,5	472	19,4	1.182	22,2	100
Total	2.894	100	2.438	100	5.332	100	

Près de 19 % des demandeurs d’emploi sont inscrits depuis moins d’un mois dans les services de l’ADEM. Un peu plus de 22 % sont des chômeurs de longue durée. La durée d’inscription dans les services de l’ADEM est relativement courte, puisque plus de 42 % des demandeurs sont inscrits depuis moins d’un trimestre. Environ 60 % des personnes enregistrées sont sans activité depuis moins de 6 mois. Ainsi, un nombre élevé de chômeurs réintègrent le marché du travail après une période de chômage relativement courte. Cette ventilation est pratiquement la même que celle observée en 1998.

– **Durée d’inscription par tranche d’âge**

31 décembre 1999

%	<1 mois	1-3 mois	3-6 mois	6-9 mois	9-12mois	> 12 mois	TOTAL
< 26 ans	34,2	31,6	16,1	4,5	4,4	9,2	100(1000)
26-30 ans	24,4	26,9	18,6	8,5	6,3	15,3	100(668)
31-40 ans	15,4	24,9	19,4	11,7	9,0	19,6	100(1665)
41-50 ans	13,3	19,7	18,2	9,3	8,7	30,8	100(1379)
> 51 ans	9,3	13,4	13,4	13,4	12,4	38,1	100(620)

Il existe une relation entre l’âge des demandeurs d’emploi et leur durée d’inscription dans les services de l’ADEM. Le taux de personnes inscrites depuis moins d’un mois passe de 34 % à 9 % en fonction de l’âge de celles-ci. Il en est de même pour les inscriptions de 1 à 3 mois (de 32 % à 13 %). On observe exactement l’inverse pour les durées d’inscription supérieures à 1 an. Les proportions sont de 9 % pour les plus jeunes et de 38 % pour les plus âgés.

– Niveau de formation scolaire

31 décembre 1999

	Hommes	%	Femmes	%	Total	%
1.niv. inf.	1.597	55,2	1.383	56,7	2.980	55,9
2.niv. moy.	977	33,8	846	34,7	1.823	34,2
3.niv. sup.	311	10,7	203	8,3	514	9,6
4.non préc.	9	0,3	6	0,3	15	0,3
Total	2.894	100	2.438	100	5.332	100

1. niveau inférieur: scolarité obligatoire (9 années d'études)  
 2. niveau moyen: 10ème à 13ème de l'Enseignement Secondaire Technique  
 4ème à 1ère de l'Enseignement Secondaire  
 3. niveau supérieur: enseignement post-secondaire au moins entamé  
 4. non précisé : sans indication pour les diplômes éventuellement acquis

La grande majorité des chômeurs inscrits à l'ADEM ont un niveau de formation faible. En effet, 56 % d'entre eux n'ont suivi que la scolarité obligatoire. Néanmoins, il est important de retenir qu'en contrepartie 10% des chômeurs ont atteint un niveau de formation supérieur. Ces données n'ont pas varié depuis 1998.

– par âge

31 décembre 1999

%	< 26 ans	26-30ans	31-40ans	41-50ans	>51 ans	TOTAL
1. niv.inf.	17,0	11,0	31,9	28,5	11,6	100 (2.980)
2. niv. moy.	24,1	13,0	29,6	22,7	10,6	100 (1.823)
3. niv. sup.	9,5	19,4	33,3	22,4	15,4	100 ( 514)
4. non préc.	33,4	26,7	13,3	13,3	13,3	100 ( 15)

31 décembre 1999

%	< 26 ans	26-30ans	31-40ans	41-50ans	>51 ans
1. niv.inf.	50,6	48,9	57,2	61,6	55,8
2. niv. moy.	44,0	35,5	32,4	30,0	31,1
3. niv. sup.	4,9	15,0	10,3	8,3	12,8
4. non préc.	0,5	0,6	0,1	0,1	0,3
Total	100	100	100	100	100
	(1.000)	(668)	(1.665)	(1.379)	(620)

Une relation entre l'âge des demandeurs d'emploi et leur niveau de formation est difficile à dégager. On peut noter que pour toutes les catégories d'âge, la proportion de demandeurs ayant une formation initiale faible est la plus importante. Néanmoins, il semble que celle-ci soit moins marquée pour les plus jeunes chômeurs. L'inverse peut être observé pour les formations de niveau moyen. Pour les formations supérieures, on constate une répartition non linéaire dans chacun des différents groupes d'âge.

- **par nationalité**

31 décembre 1999

%	Lux.	Port.	Franc.	Ital.	Belg.	All.	Autre UE	Non UE
1. niv.inf.	54,4	81,9	29,9	63,1	19,7	32,0	28,2	51,0
2. niv. moy.	39,7	16,5	52,5	29,6	41,8	50,3	37,3	30,9
3. niv. sup.	5,7	1,0	17,4	6,7	38,5	17,7	34,5	17,8
4. non préc.	0,1	0,6	0,2	0,6	0,0	0,0	0,0	0,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
	(2296)	(1178)	(385)	(341)	(244)	(147)	(174)	(567)

La formation initiale des chômeurs n'est pas la même en fonction de la nationalité. Les demandeurs d'emploi portugais sont proportionnellement plus nombreux à avoir une formation de niveau inférieur (82 %). Inversement, les chômeurs d'origine belge sont plus nombreux à avoir suivi une formation post-secondaire (38,5%) et 34 % des chômeurs originaires d'un autre Etat membre de l'UE ont suivi une formation supérieure.

- **Formation initiale et durée d'inscription**

La formation initiale des personnes inscrites à l'ADEM peut avoir une influence sur le chômage. Ainsi, à priori, une faible formation amène des durées d'inscription plus longues. Dans ce cas, le manque de formation est un facteur explicatif de la durée d'inscription.

31 décembre 1999

%	< 1 mois	1-3 mois	3-6mois	6-9mois	9-12mois	>12 mois	TOTAL
1. niv.inf.	17,1	22,8	16,3	9,7	8,7	25,4	100 (.2980)
2. niv. moy.	20,5	26,2	17,8	9,1	7,9	18,5	100 (1.823)
3. niv. sup.	21,8	20,6	25,1	9,9	6,0	16,6	100 ( 514)
4. non préc.	46,7	13,3	6,7	13,3	6,7	13,3	100 ( 15)

La relation entre formation initiale et durée d'inscription est plus linéaire en 1999 qu'en 1998. En effet, on observe que les personnes avec un niveau de formation élevé sont proportionnellement plus nombreuses à avoir une durée d'inscription inférieure à un mois (+5%). L'inverse s'observe exactement avec le chômage de longue durée (-9%). Ce dernier est proportionnellement plus fréquent pour les personnes de plus faible formation. Pour les autres catégories de durée d'inscription, cette tendance est visible, quoique moins marquée.

## 2 LA TRANSFORMATION ET LE DEVELOPPEMENT DU TRAVAIL

### 21 Evolution de l'emploi salarial au Luxembourg

- Au 31 mars 1999, la population active salariée au Luxembourg comptait 228.416 travailleurs, dont 36,8% de femmes, par rapport à 216.837 salariés au 31 mars 1998, dont 36,64% de femmes, et à 154.088 salariés au 31 mars 1988, dont 34,16% de femmes (extrait du RG sur la sécurité sociale 1998).

La répartition en nombres absolus entre les trois catégories de travailleurs – ouvriers, employés et fonctionnaires – est la suivante:

	OUVRIERS			EMPLOYES			FONCTIONNAIRES		
	H	F	TOTAL	H	F	TOTAL	H	F	TOTAL
1988	57.873	22.098	79.971	28.922	27.080	56.002	14.645	3.470	18.115
1998	71.893	28.966	100.859	50.354	45.186	95.540	15.135	5.303	20.438
1999	74.717	29.939	104.656	54.367	48.511	102.878	15.282	5.600	20.882
Variation (88-98)			+26,1%			+70,6%			+12,8%
Variation (98-99)			+3,8%			+7,7%			+2,2%
Somme Variation=									
88 - 99			+29,9%			+78,3%			+15%

Source: IGSS

En ce qui concerne la proportion des femmes salariées au 31 mars 1999, il y a lieu de souligner qu'elle représente 28,60% chez les ouvriers, 47,15% chez les employés et 26,81% chez les fonctionnaires.

Le taux de l'emploi féminin le plus élevé se concentre dans les secteurs du commerce, de l'intermédiation financière et des autres services, administrations publiques comprises.

Si l'emploi féminin a augmenté plus rapidement que la moyenne, il faut cependant noter que le taux d'emploi féminin n'a augmenté que de 34% en 1988 à 37% en 1999. La progression reste donc faible et le taux d'emploi féminin très bas. Les besoins en main-d'œuvre que font valoir les différents secteurs de notre économie pourraient être satisfaits partiellement par l'augmentation du taux d'emploi féminin. Cette dernière nécessite cependant des politiques sociale, familiale et fiscale cohérentes, ainsi qu'une politique d'aménagement du temps de travail, qui incitent les jeunes femmes, qui sont souvent bien formées, à ne pas abandonner leur emploi pour se consacrer uniquement à leur vie familiale et à l'éducation de leurs enfants. Il en est de même des femmes qui veulent réintégrer le marché du travail.

En outre, il y a lieu d'intensifier et de mieux cibler les efforts en matière de formation spécifique à l'attention de ces dernières, afin de faciliter leur réinsertion professionnelle.

Aussi faudra-t-il que l'offre d'infrastructures et d'activités socio-éducatives soit sensiblement développée et l'organisation du travail adaptée pour mieux permettre de concilier vie familiale et vie professionnelle, ainsi que pour faciliter la réintégration des femmes sur le marché de l'emploi.

Le taux d'emploi des hommes est particulièrement élevé dans les secteurs de l'industrie et de la construction.

- Le CES prend note du fait que l'économie luxembourgeoise a été créatrice de 11.483 nouveaux emplois entre avril 1998 et avril 1999.

Il constate en outre que la progression de l'emploi salarial s'est surtout manifestée dans les professions intellectuelles et scientifiques, qui est passé de 19.997 en 1995 à 26.379 en 1998, soit une progression de 31,91%, tandis que les emplois non qualifiés figurant sous la rubrique « manœuvres et agents non qualifiés » ont régressé de 19.101 en 1995 à 17.827 en 1998, soit un recul de 6,66% pendant la même période.

Cette tendance est confirmée par le recul relatif de la part des travailleurs sous statut ouvrier dans la population salariale, qui passe de 51,90% à 45,82%.

Le CES estime que l'évolution en cours vers une économie fondée sur les services et l'information accentuera encore cette tendance. Il s'agit par conséquent de nous préparer à cette évolution par un effort collectif visant à relever le niveau général de formation et à augmenter partant le nombre de jeunes qui réussissent une formation officiellement sanctionnée.

Cet effort de relèvement du niveau de qualification général de notre population doit également s'appuyer sur un renforcement de la formation continue individuelle et collective.

La nécessité de stimuler davantage, voire d'institutionnaliser dorénavant la formation professionnelle continue ne devra cependant pas aboutir à une diminution des moyens financiers à mettre à la disposition de l'enseignement initial.

Dans ce contexte, il y a lieu d'apporter une sollicitude particulière aux élèves en proie à des difficultés scolaires.

## **22 Sous quelles formes l'accroissement de l'emploi salarial s'est-il manifesté?**

Tout en prenant bonne note de l'accroissement de l'emploi salarié entre 1998 et 1999 enregistré plus particulièrement dans le domaine des services financiers et d'assurance (8,5%), de l'immobilier, location, services aux entreprises (8,4%), des transports et communications (8,6%), le CES s'intéresse aux formes de contrats de travail de l'emploi salarial.

Il s'agit d'analyser dans la mesure du possible la part des formes atypiques de travail (CDD, travail à temps partiel, travail intérimaire) par rapport à la forme type qu'est le contrat de travail à durée indéterminée (CDI).

Force est de constater cependant qu'il n'existe pas d'analyse comparative ou synoptique entre les différentes formes atypiques de contrats de travail et le CDI, de sorte qu'il est difficile d'évaluer l'emprise des premiers sur le marché du travail.

### **221 Le contrat à durée déterminée**

Il y a peu de statistiques sur les CDD au Luxembourg. D'après l'étude « Les femmes et le<sup>21</sup> marché de l'emploi », la part des salariés ayant un CDD est très faible: à peine 2% de l'ensemble des actifs.

Ces chiffres sont cependant sujets à caution. En effet, une étude de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de 1996, basée sur les résultats de la deuxième enquête sur les conditions de travail de la Commission européenne, indique un taux de 9% d'emplois atypiques au Luxembourg (CDD et contrats intérimaires).

Une étude approfondie s'impose donc et surtout une analyse de l'évolution tendancielle à moyen terme.

Quoi qu'il en soit, il reste un fait que comparativement à la situation dans les autres pays européens, le recours au travail atypique reste pour le moment faible au Luxembourg.

Néanmoins, il faut relever l'essor du travail intérimaire.

En effet, c'est dans le cadre du travail intérimaire que les emplois à durée déterminée connaissent un essor considérable sous la dénomination plus communément utilisée de « contrat de mission » (Rapport IGSS juin 1999 sur le travail intérimaire).

### **222 Le contrat de mission (travail intérimaire)**

Si en 1995 le nombre total des contrats de mission au Luxembourg se situait encore en dessous de 2.000, ce nombre a plus que quintuplé en 5 ans pour atteindre en 1999 plus de 10.000 contrats de mission. Le travail intérimaire a augmenté beaucoup plus vite que l'accroissement de l'emploi salarial global.

C'est surtout dans les secteurs de la construction, des transports aériens, du commerce de gros et intermédiaires de commerce, de l'intermédiation financière que le travail intérimaire a le plus progressé.

Il y a lieu de noter toutefois que le tableau établi par l'IGSS sur le travail intérimaire (cf. rapport de juin 1999 - tableau sur le nombre de contrats de mission et nombre de jours de travail par secteur) ne donne pas une image fiable de la situation par secteur dans la mesure où la première rubrique des « Non-déterminés » prend une part importante du tableau.

Il y a lieu d'analyser les raisons pour lesquelles le travail intérimaire est en augmentation continue depuis 1995.

---

<sup>21</sup> Ministère de la Promotion féminine : « Les femmes et le marché de l'emploi » - Etude statistique, mars 1999, page 112

A cet égard, il serait intéressant d'examiner les travailleurs intérimaires selon leur qualification et d'en tirer, le cas échéant, des conclusions sur les qualifications manquantes sur notre marché de l'emploi classique.

Le **Groupe salarial** estime que le recours au travail intérimaire et au CDD est un moyen de flexibiliser l'organisation du travail. Il s'agit d'une flexibilisation externe. La mise en application des dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail contenues dans la loi du 12 février 1999 sur le PAN devraient, en relation avec l'objectif de la sécurité des relations de travail, freiner cette évolution. Pour pouvoir évaluer l'impact de la loi susmentionnée, les autorités publiques devraient observer et analyser de près l'évolution des contrats de mission et des CDD.

En matière d'emploi, il est par ailleurs intéressant de relever que les entreprises de travail intérimaire ont conclu un accord de collaboration avec l'ADEM, en vue de l'engagement prioritaire de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM et plus particulièrement de chômeurs âgés et de longue durée. Le CES voudrait encourager les partenaires concernés à développer cette collaboration dans le but d'offrir à ces catégories de demandeurs d'emploi une possibilité supplémentaire d'intégration du marché de l'emploi.

### 223 Le travail à temps partiel

- Le CES regrette que la législation actuelle sur le travail à temps partiel ne tienne pas assez compte des besoins des travailleurs et des employeurs, ce qui pourrait expliquer le recours relativement limité à cette forme de travail, comparé à d'autres Etats membres de l'Union européenne comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas.

De 1995 à 1999, la part du travail à temps partiel dans l'emploi salarial n'a augmenté que de 16,9% à 18,4%, ce qui correspond à une progression de 8,6%, tandis que l'emploi salarial a augmenté de 16,8% pendant la même période.

C'est surtout dans les secteurs du « commerce, réparation automobile, art, domestiques », de « l'immobilier, location et services aux entreprises » et de « l'Administration publique » que le travail à temps partiel trouve application.

Les femmes occupent près de 70% des postes de travail à temps partiel.

Il échet de constater que bon nombre de pays qui connaissent un taux d'activité féminin important se caractérisent par ailleurs par un recours plus important à des contrats de travail à temps partiel.

Le **Groupe patronal** suggère, dès lors, de tirer profit de la directive communautaire sur le contrat à temps partiel pour redéfinir ce type de contrat de travail en lui ôtant toutes les rigidités qui tendent à l'heure actuelle à dissuader les entreprises de proposer des emplois de ce type et pour tenir compte des récentes évolutions de cette forme de travail.

Selon le **Groupe salarial**, la loi du 12 février 1999 sur le PAN a déjà instauré une certaine souplesse du travail à temps partiel.

Plutôt que de revendiquer des modifications supplémentaires de la législation actuelle sur le travail à temps partiel, le **Groupe salarial** suggère d'attendre l'effet des modifications sur le travail à temps partiel qui ont été apportées à travers la loi sur le PAN.

- Le travail à temps partiel pourrait aussi constituer un type de relation de travail propice dont pourraient tirer avantage les salariés désireux d'organiser leur départ de la vie active d'une façon progressive.

Les entreprises peuvent, le cas échéant, aussi tirer avantage de ces départs progressifs dans la mesure où le transfert du savoir-faire et des responsabilités peut se faire d'une façon harmonieuse et intégrale.

A noter encore qu'un pareil modèle présenterait l'avantage de retarder le point de départ de la mise à contribution de la sécurité sociale, en l'occurrence l'assurance pension.

Dans ce cadre, le CES insiste sur l'égalité entre les hommes et les femmes qui, au Luxembourg, n'est pas encore réalisée, d'une façon générale, en matière de promotions et de carrière.

En ce qui concerne l'égalité des rémunérations, les études actuelles y relatives font état de résultats contradictoires. Aussi le CES demande-t-il au Gouvernement d'initier une étude approfondie en la matière.

Les inégalités risquent de s'agrandir encore davantage suite à une quasi absence des politiques en faveur d'infrastructures et de la réalisation des services corrélatifs en matière de garde des enfants et d'une politique visant à un changement de mentalité.

- En conclusion de ce qui précède, on peut dire que les formes atypiques du contrat de travail restent toujours l'exception par rapport au CDI.

Le CES est conscient que les formes atypiques de travail peuvent avoir une utilité pour réguler le marché du travail là où le CDI est inadéquat et pour remédier à des situations exceptionnelles et non récurrentes, ainsi que pour pourvoir des postes de travail non durables et ponctuels.

Il insiste cependant que le CDI reste le contrat de référence afin d'éviter la précarité dans les relations de travail et toute discrimination des travailleurs sous statut atypique. A ce sujet, le CES estime nécessaire de revoir notre législation à la lumière de la récente directive européenne sur les CDD.

Compte tenu de l'évolution des relations de travail, le CES est d'avis qu'il est indispensable d'établir un cadre juridique pour toutes les formes émergentes de relations de travail qui ne se situent plus exclusivement au sein de l'entreprise comme le travail à domicile et le télétravail.

### **23 Les salariés rémunérés au salaire social minimum**

Il y a lieu de constater que le nombre de travailleurs rémunérés au SSM (non qualifié) est passé de 12,50% en 1988 à 16,80% en 1999, soit une augmentation de 34,4%, ce qui s'explique, pour partie, par une augmentation structurelle du niveau du SSM.

C'est le secteur du commerce qui présente la plus grande proportion de salariés rémunérés au SSM, tant en nombre relatif qu'en nombre absolu. La moitié des femmes et presque un tiers des hommes employés dans ce secteur travaillent pour une rémunération proche du SSM. En général, on peut remarquer une certaine convergence des proportions des hommes et des femmes rémunérés au SSM. Tandis qu'en 1994, 9% des hommes et 26% des femmes étaient rémunérés aux alentours du SSM, ce taux se situe en 1999 à respectivement 14% et 22%.

En général, on peut dire que les bénéficiaires du SSM sont relativement plus nombreux dans les entreprises ou branches qui ne sont pas couvertes par une convention collective.

Le nombre croissant de travailleurs rémunérés au SSM peut s'expliquer aussi par le fait que certains secteurs comme les collectivités publiques, les banques et les chemins de fer luxembourgeois ont externalisé certains services.

## 24 L'évolution de la part salariale dans le PIB

- Au sujet de la politique salariale, le CES constate qu'au courant des dernières années, les conventions collectives ont été caractérisées par une modération salariale.

Le **Groupe salarial** tient également à saluer la coordination transfrontalière des politiques tarifaires des partenaires sociaux (qui a trouvé son origine dans la déclaration de Doorn) qui a pour but d'éviter une concurrence transfrontalière par les coûts salariaux.

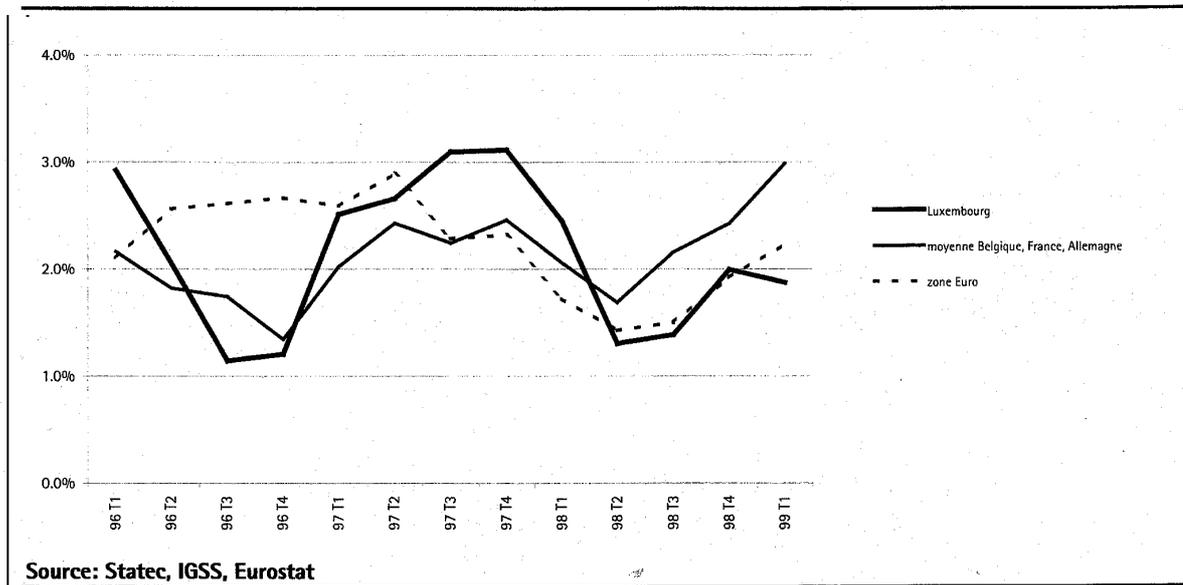
- Le coût salarial unitaire réel<sup>22</sup> a diminué durant la période 1990 à 1999 de 0,4%, en moyenne par an, dans l'ensemble de l'économie. Cette tendance cache une évolution différenciée par branche. Le coût salarial unitaire réel dans les services financiers a diminué de 3,7%, alors qu'il a progressé de 0,6% dans l'industrie et de 2,2% dans la construction sur la même période.

Comme le montre le graphique ci-après, en 1998 et au premier trimestre de 1999, le coût salarial moyen a augmenté moins vite au Luxembourg que dans les trois pays voisins.

---

<sup>22</sup> Il s'agit du coût salarial moyen réel divisé par la productivité du travail déflaté par le prix de la valeur ajoutée.

Graphique 5 : Coût salarial nominal moyen



En 1999, le coût salarial par tête dans l'économie luxembourgeoise a augmenté de 2,4% en glissement annuel moyen contre 1,8% en 1998. Le taux d'inflation annuel moyen s'élève à 1%.

- Le CES tient à poser le problème du partage de la valeur ajoutée, c'est-à-dire de la richesse qui est versée aux facteurs de production capital, d'une part, et de travail, d'autre part.

Des statistiques de la Commission européenne<sup>23</sup> font état d'une baisse tendancielle de la part salariale en pourcentage du PIB au coût des facteurs depuis le début des années 1980 dans les pays qui sont nos principaux partenaires commerciaux et dans la moyenne des pays de l'Europe des 15.

Une étude sur le partage de la valeur ajoutée s'impose au Luxembourg, notamment en vue des réflexions que le CES se propose de mener en matière de participation des travailleurs au capital et au bénéfice de l'entreprise. Cette étude devrait se faire dans une optique comparative internationale.

Afin de soutenir la reprise qui est en train de se manifester et d'éviter que celle-ci ne tourne court, le CES estime qu'il ne faut pas négliger l'importante composante de la demande intérieure des pays de l'Union européenne, notamment par des politiques de préservation du pouvoir d'achat des salariés et par une politique salariale adaptée à l'évolution de la productivité.

<sup>23</sup> Economie européenne, no 65, 1998, pp. 292-293, «L'économie luxembourgeoise au 20<sup>e</sup> siècle, STATEC, Editions le Phare, Editpress, Luxembourg.

### 3 L'APPRECIATION GLOBALE DES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE

#### 31 Les comptes globaux

##### 311 Les dépenses

- En 1998, grâce à l'effet de l'évolution soutenue de l'emploi, les recettes globales de la protection sociale arrivent à un niveau de 161,7 milliards de LUF alors que les dépenses s'élèvent à 150 milliards de LUF

Le solde positif atteint 11,7 milliards de LUF.

Tableau 1

Année	Dépenses		Recettes		Excédent
	Montant en mio.	En % du PIB*	Montant en mio.	En % du PIB*	Montant en mio.
1985	54.717	19,7	60.617	21,8	5.900
1990	81.146	20,7	93.068	23,7	11.922
1995	129.123	22,3	139.237	24,1	10.114
1997	145.362	22,5	153.930	23,8	8.568
1998	150.060	21,6	161.747	23,3	11.688

\*PIB version nationale

Source : IGSS sans transferts

- L'évolution de la répartition des prestations de la protection sociale (en % du PIB version nationale) est la suivante.

Tableau 2

Branche	1985	1990	1995	1998	Evol. 85/98	Evol. 85/98
	%	%	%	%	points de %	%
Maladie	4,5	4,8	5,1	4,8	+ 0,3	6,6%
Invalidité, infirmité	2,6	2,4	2,5	2,4	- 0,2	-7,8%
Accidents de travail	0,7	0,6	0,6	0,6	- 0,1	-14,3%
Vieillesse, survie	9,1	9,5	10,0	9,4	+0,3	3,3%
Maternité, famille	1,7	2,2	2,9	3,1	+1,4	82,4%
Chômage, placement	0,3	0,2	0,5	0,6	+0,3	100%
Logement, divers	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0%
Total	19,0	20,0	21,7	20,8	+1,8	9,5%

Source : IGSS

Suite à la politique poursuivie par le Gouvernement, l'évolution la plus dynamique concerne les dépenses faites en faveur de la maternité et de la famille qui passent de 1,7% en 1985 à 3,1%.

- Les augmentations constatées ont trois sources :
  - l'évolution démographique;
  - l'augmentation et l'extension des prestations;
  - l'élargissement du cercle des bénéficiaires.
- Le taux d'augmentation de la branche maladie est faible et ceux des branches invalidité et accidents du travail régressent.

### 312 Les recettes

La structure des recettes en % ressort du tableau ci-après.

Tableau 3

	1985	1990	1995	1998
Cotisations dont notamment	54,9	51,5	48,8	49,5
- salariés et indépendants	20,1	19,4	19,9	21,3
- entreprises effectives	19,1	18,6	16,8	17,1
- adm. publiques effectives	3,4	2,9	3,0	3,1
- cotisations fictives de l'Etat	12,3	10,6	9,1	8,0
Contributions publiques	38,6	40,6	46,1	46,0
Revenus des capitaux, autres	6,5	7,9	5,1	4,5

Source : IGSS<sup>24</sup>

- La part des cotisations des salariés et des indépendants est en hausse par rapport à 1985, alors que la part des cotisations des entreprises accuse une régression pour la même période. L'explication réside dans le transfert à l'Etat des cotisations des employeurs à la caisse d'allocations familiales depuis 1994 et dans la diminution du taux moyen de cotisation à l'assurance accidents. La diminution des cotisations des employeurs se situe par ailleurs dans le contexte de la politique décidée au niveau communautaire et visant à stimuler l'emploi par une baisse des coûts grevant le travail salarié.

<sup>24</sup> voir méthodologie dans le rapport de l'IGSS

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

Tableau 4 **Contributions publiques**

Année	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	9,9	43,1
1990	43.018	5.212	46,2	11,0	45,5
1995	70.610	6.419	50,7	12,2	52,5
1998	81.166	6.760	50,2	11,7	52,4

Source : IGSS

La contribution totale de l'Etat est passée de 45% en 1985 à 50,2% en 1998.

### 313 La comparaison internationale

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

Tableau 5

#### Prestations de protection sociale par pays en % du PIB

Pays	1990	1993	1995	1996*
Irlande	18,2	19,9	19,1	18,1
Portugal	13,6	18,2	18,4	19,3
Espagne	19,9	23,8	21,9	21,8
Grèce	21,3	21,0	21,8	22,4
Italie	22,9	24,7	23,4	23,8
Luxembourg	22,6	24,3	24,5	25,2
Autriche	25,9	28,1	28,7	25,4
Royaume-Uni	22,1	27,7	26,7	26,7
Belgique	25,4	27,3	27,7	28,2
France	26,4	29,5	29,0	29,2
Allemagne	24,4	28,0	28,4	29,4
Pays-Bas	31,0	32,0	30,0	29,4
Danemark	29,4	32,6	33,4	32,7
EUR 15		-27,8*	26,7*	25,6*

Source : Eurostat suivant nouvelle méthodologie

\* estimation

Le poids de la protection sociale au Luxembourg est légèrement moins élevé que la moyenne EUR 15. Le tableau ci-avant fait encore ressortir que le poids de la protection sociale au Luxembourg est moins élevé que celui de la Belgique, de la France, et celui de l'Allemagne. Ceci pourrait s'expliquer notamment par un taux de chômage nettement moins élevé et par une croissance plus élevée au Luxembourg.

En outre, le CES déplore que ces statistiques européennes ne soient disponibles qu'avec un retard de plus de quatre ans et qu'elles restent à l'état d'estimation.

## 32 L'analyse des différentes branches de la Sécurité sociale

### 321 Le régime général assurance pension

- La tendance du léger fléchissement de l'accroissement des réserves, entamé en 1995, a été inversée. Le niveau des réserves est largement supérieur (2,55) au seuil minimal prévu qui est de 1,5 fois le montant des prestations annuelles. Ainsi, la réserve a été portée à 137,1 milliards de LUF au 31 décembre 1998.

Tableau 6 Principaux indicateurs du régime général 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	24,9	20,8	4,1	41,0	2,19	22,6
1990	40,0	31,5	8,5	71,9	2,58	22,7
1991	43,9	36,7	7,2	79,1	2,35	23,7
1992	48,8	39,3	9,5	88,6	2,45	22,8
1993	52,9	43,7	9,2	97,8	2,43	23,3
1994	55,5	47,4	8,1	105,9	2,42	23,7
1995	58,4	51,0	7,4	113,3	2,40	23,9
1996	59,8	52,8	7,0	120,3	2,46	24,1
1997	63,9	56,9	7,0	127,3	2,41	24,1
1998	68,0	58,2	9,8	137,1	2,55	23,2

Source: IGSS

A noter cependant que la prime de répartition pure revient après deux années consécutives en dessous du taux de cotisation. Le Gouvernement a décidé de maintenir le taux de cotisation à 24 %. Cette décision, conjuguée avec le déplafonnement de la réserve opéré en 1991, permet de constituer des réserves en vue d'obligations futures, ce qui trouve l'approbation du CES.

Tableau 7 Nombre moyen d'assurés par caisse

Caisse	1995	1996	1997	1998	Taux de variation 95/98
AVI	98.453	100.222	102.487	105.519	+ 7,2 %
CPEP	88.899	93.036	98.071	104.958	+18,1 %
CPACI	9.465	9.440	9.460	9.428	- 0,4 %
CPA	3.870	3.729	3.575	3.482	-10,0 %
Total	200.687	206.427	213.593	223.387	+11,3 %

Source IGSS

Tableau 8

**Nombre de pensions versées par caisse**

<b>Caisse</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Taux de Variation 95/98</b>
AVI	64.576	66.694	68.326	69.353	+ 7,4 %
CPEP	18.063	18.947	19.744	20.493	+13,5 %
CPACI	8.279	8.393	8.396	8.355	+ 0,9%
CPA	7.226	7.131	7.042	6.907	- 4,4 %
Total	98.144	101.165	103.508	105.108	+ 7,1 %

Source: IGSS

Il ressort des deux tableaux ci-avant qu'au cours de la période sous revue (95/98), le taux de croissance du nombre des pensions (7,1%) reste bien inférieur au taux de croissance du nombre des assurés cotisants (+11,3%).

- **Quant à la situation patrimoniale de la Sécurité sociale**, le CES l'a analysée dans son avis annuel de 1999. Il rappelle son analyse et ses conclusions en la matière et se borne, dans le présent avis, à reprendre l'évolution du taux de rendement réel.

A noter qu'un comité d'accompagnement à l'étude du régime général des pensions, confiée à un expert du BIT, vient d'être constitué. Conformément à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, cette étude, qui analyse le système d'assurance pension dans l'optique d'une politique d'avenir ayant pour finalité de garantir les prestations de l'assurance pension, portera, entre autres, sur la possibilité d'un recours à des sources de financement alternatives.

Tableau 9

**Rendement moyen et réel des réserves**

<b>Année</b>	<b>Taux de rendement réel</b>
<b>1985</b>	4,05%
<b>1990</b>	4,34%
<b>1995</b>	3,18%
<b>1996</b>	3,57%
<b>1997</b>	1,70%
<b>1998</b>	3,86%

Source : IGSS

## 322 L'assurance maladie

Tableau 10

**Evolution des dépenses de l'assurance maladie maternité**  
(montants en millions de LUF)

Année	Prestations en nature		Prestations en espèces		Total	
	Montant	Var.en %	Montant	Var.en %	Montant	Var.en %
1985	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	28 686	3,7	4 783	2,5	33 459	3,4
1998	29 117	1,5	5 077	6,1	34 194	2,2
*1999	31 867	9,4	5 692	12,1	37 559	9,8
**2000	33 637	5,6	6 140	7,1	39 777	5,9

Source: UCM

\* décompte prévisionnel

\*\* budget

Tableau 11

**Evolution des recettes**  
(montants en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000**
<b>Total</b>	27.019,1	29.557,1	31.695,2	32.542,6	34.889,9	37.430,6	39.272,8	43.159,9
<b>Couverture déficit</b>			780,0		664,1			
<b>Total global</b>	27.019,1	29.557,1	32.475,2	32.542,6	35.554,0	37.430,6	39.272,8	43.159,9

\* décompte prévisionnel

\*\* budget

Alors que l'on doit constater une apparente bonne situation de l'assurance maladie en 1998, il échet de souligner que les projections budgétaires initiales pour l'exercice 2000 laissent entrevoir un déficit de plus de 2 milliards de LUF.

– Ce déficit a plusieurs origines, à savoir :

- la reprise des charges nouvelles résultant du financement intégral du Centre neuropsychiatrique par les Caisses de maladie;
- les effets collatéraux de l'introduction de l'assurance dépendance;
- les répercussions résultant de l'attribution tardive ou du refus d'attribution de pensions d'invalidité ;
- le changement de financement d'appareillage lourd qui ne serait plus à charge de l'Etat, mais à charge de l'UCM ;

En effet, dans l'attente de la régularisation, les demandeurs d'une pension d'invalidité épuisent l'intégralité de leur droit à l'allocation de l'indemnité pécuniaire de maladie, qui s'étend sur 52 semaines.

– L'assemblée générale de l'UCM a arrêté deux sortes de mesures pour mettre le budget en équilibre:

- La première consiste en une légère augmentation des cotisations qui fait participer l'employeur et le salarié, à parts égales, au redressement de la situation financière.
- La seconde est une augmentation des participations de l'assuré. Cette mesure est à charge exclusive du malade et l'oblige à supporter un réel coût supplémentaire, qui, pour les moins bien lotis, commence à rendre les soins de santé relativement cher même si la participation ne peut excéder 3% du revenu annuel cotisable. Le **Groupe salarial** se doit de critiquer que le remboursement du montant dépassant ce seuil ne se fasse pas automatiquement, mais uniquement sur demande écrite de l'assuré, qui ignore souvent cette disposition ou se trouve souvent en face de difficultés administratives.

Il faut encore souligner que l'Etat a fixé sa participation à 37% des prestations des soins de santé pour compenser certains transferts opérés à charge de l'assurance maladie. Le CES approuve cette décision, mais en appelle à tous les intervenants à maîtriser les coûts.

### 323 L'assurance dépendance

La législation sur l'assurance dépendance est entrée en vigueur au 1.1.1999.

Des chiffres, certes sommaires, il ressort notamment que la décision du Gouvernement d'adjoindre une équipe supplémentaire d'évaluateurs est tardive. De l'avis du CES, il semble que le Gouvernement ait sous-estimé le nombre de cas à évaluer.

Les données de cette nouvelle branche de la sécurité sociale étant encore trop incertaines pour procéder à une analyse, le CES se réserve de revenir à cette problématique dans un prochain avis.

L'UCM, qui a repris la gestion des demandes de la cellule d'évaluation et d'orientation, a mis en place un nouveau système de gestion des dossiers. Il en ressort que presque tous les dossiers concernant des personnes séjournant dans un établissement sont évalués, alors que pour la très grande majorité des dossiers concernant les personnes à soigner à domicile, l'évaluation est à peine entamée.

Tableau 12

**Demandes de soins**

	<b>En Etablissement</b>	<b>A domicile</b>
Total demandes	3.297	5.336
En suspens auprès de l'UCM	31	269
Retrait ou refus	1	6
Transmis à CEO	388	3.535
Résultat évaluation	2.862	1.526
Dont		
En attente UCM	40	109
Personnes décédées avant instruction	157	694
Eligible	2.072	568
Refus	543	81
Retrait	50	74

Source: Tableau de bord assurance dépendance au 15.02.2000

**33 Les conclusions****331 Les incidences européennes**

- La politique sociale communautaire et la *jurisprudence européenne* ont une incidence directe sur l'ensemble de nos prestations sociales.

Ainsi, au niveau de l'assurance maladie, les arrêts Kohll et Decker de la Cour de Justice des CE ont remis en cause certaines dispositions de l'assurance maladie. Dans un premier temps, la conséquence directe des deux arrêts fut respectivement l'introduction d'une deuxième procédure<sup>25</sup> pour le traitement et le remboursement d'un traitement ou d'une fourniture obtenue dans un autre pays communautaire. Il est vrai que la « fuite » des assurés luxembourgeois vers l'étranger – redoutée par certains – n'a pas eu lieu et l'impact financier reste, à ce jour, limité.

Au-delà de certains avantages, l'ouverture opérée a cependant eu deux répercussions négatives :

- D'une part, elle a remis indirectement en question le système actuel fondé sur des liens conventionnels entre prestataires de soins et UCM. Rappelons que le but essentiel de ces conventions est de permettre la maîtrise médicalisée des dépenses – pièce maîtresse de la réforme de l'assurance maladie de 1992.

<sup>25</sup> La procédure usuelle étant celle utilisée dans le cadre du règlement 1408/71. Suite aux arrêts Kohll et Decker un traitement ou une fourniture obtenue dans un autre pays communautaire sans autorisation ou formulaire préalable est remboursé par la caisse de maladie luxembourgeoise compétente au tarif luxembourgeois appliqué par analogie.

- D'autre part, la jurisprudence en question a plongé les caisses de maladie dans une insécurité juridique et économique certaine concernant à la fois la valeur des dispositions statutaires actuelles et celle d'un conventionnement obligatoire des prestataires face à une ouverture totale aux prestataires de toute l'Europe. Elle vaut également pour notre infrastructure hospitalière: la planification hospitalière, actuellement en cours, devrait notamment s'inspirer des conséquences possibles d'une ouverture totale ou partielle du traitement hospitalier. Or la question n'est pas tranchée à l'heure actuelle.

Deux ans après le jugement de la Cour de justice des CE, un certain nombre de questions restent posées et les réponses qu'elles trouveront gageront de l'avenir de notre assurance maladie.

En tout cas, les arrêts en question auront fait comprendre toute l'ampleur que peut avoir cette jurisprudence européenne sur notre système de sécurité sociale, de loin plus vulnérable à des décisions de ce type que d'autres régimes nationaux.

La jurisprudence européenne a également touché d'autres domaines de notre protection sociale. Loin de faire à chaque fois l'objet même de tel ou tel litige, le Luxembourg s'est vu contraint, à plusieurs reprises déjà, de modifier certaines procédures administratives ou d'amender des législations existantes ou en gestation.

Ainsi, au niveau des prestations familiales, le Grand-Duché fut condamné, en 1993, à lever la condition de résidence pour l'allocation de naissance et de maternité. Voulant éviter une nouvelle condamnation – alors que l'Allemagne venait d'être mise au pilori pour son „Erziehungsgeld“<sup>26</sup> - l'administration concernée abolit, en mars 1999, la condition de résidence pour l'obtention de l'allocation d'éducation. Lors de l'introduction de l'assurance dépendance, la possibilité d'exporter les prestations fut inscrite dans les textes. Actuellement, un nouveau litige en matière d'assistance sociale (RMG) risque de mener à l'exportabilité de cette prestation.

Dans la plupart des cas évoqués, il s'agissait donc de permettre l'exportation de prestations sociales ou d'en élargir l'accès. Il est évident que ces ouvertures ont également dû se faire dans d'autres pays de l'UE et qu'elles font partie du processus de coordination, sinon d'harmonisation en matière de droit social. Le CES n'entend d'ailleurs nullement remettre en question les fondements de ce processus et le bien-fondé d'un troisième pouvoir européen qui remet les Etats membres sur le droit chemin de ce qu'ils ont convenu dans les divers traités.

- Le CES estime néanmoins utile d'énoncer un certain nombre de mises en garde à l'attention du Gouvernement et des ministères compétents:
- Le droit d'intervention dont dispose le Grand-Duché dans les procédures devant la Cour de justice des CE devrait être pleinement mis à profit et ce afin de préserver notre édifice social d'une insécurité juridique. A ce titre, le CES se doit d'insister que, lors d'une nouvelle question préjudicielle posée à la Cour en matière d'assurance sociale, les responsables luxembourgeois veillent à clarifier la pertinence de l'argument de la „raison impérieuse d'intérêt général“, intérêt qui constitue la base même de toute notre réglementation comme de celle d'autres pays (définition des conditions d'octroi de prestations, etc.).

---

<sup>26</sup> Arrêt Hoever/Zachow

- Il serait opportun d'examiner la portée juridique et financière de certains jugements sur notre système de sécurité sociale. Cette analyse d'impact devrait également faire partie intégrante de tout processus législatif nouveau.
  - Enfin, le législateur devrait évaluer dans quelle mesure les différentes dispositions légales modifiées sous l'emprise de la jurisprudence européenne correspondent aujourd'hui encore à leur finalité initiale.
- Quant à la **politique sociale communautaire**, le CES considère avec circonspection le projet actuel de simplification administrative du règlement européen 1408/71<sup>27</sup> (dans le cadre du projet „SLIM“).

Loin de constituer une pure simplification, le projet en question opère en fait une extension considérable du champ d'application de l'actuel règlement et les budgets sociaux grand-ducaux risquent de s'en ressentir fortement.

Afin de rendre attentif à la portée des modifications proposées, le CES voudrait évoquer brièvement quelques dispositions ayant trait aux prestations familiales, au chômage et à l'assurance maladie:

- L'assurance maladie se verrait imposer une charge financière supplémentaire importante, du fait que le coût des soins dispensés à des pensionnés dans leur Etat de résidence serait mis en compte à l'Etat d'assurance antérieur (versant une pension à ce titre), au prorata des périodes d'assurance accomplies dans cet Etat.
  - Pour les prestations de chômage, l'Etat compétent ne serait désormais plus nécessairement l'Etat de résidence, notamment pour les travailleurs frontaliers.
- Au vu de l'envergure que les implications de ces dispositions et décisions de justice risquent d'avoir sur notre système de sécurité sociale, le CES invite le Gouvernement à en étudier l'impact et ce au regard notamment de la situation spécifique que connaît notre pays, celle-ci étant caractérisée par son implantation géographique particulière et son marché de l'emploi très ouvert sur l'étranger.

Cette étude devrait se faire, par ailleurs, en étroite concertation avec les partenaires sociaux et les administrations concernées.

### 332 L'assurance pension

- En matière d'assurance pension, le CES renvoie à son avis de 1999. Il rappelle ses conclusions en la matière.

Le CES constate que certaines propositions d'analyse ont été retenues par le nouveau Gouvernement, notamment celle de charger un expert d'une étude prospective.

---

<sup>27</sup> Le règlement européen 1408/71 porte sur la coordination des régimes de sécurité sociale

Le CES estime que l'étude, dirigée par un expert du BIT, devrait également aborder la question des indicateurs de mesure de l'équilibre financier du régime. Pour apprécier la situation du régime des retraites, on ne connaît comme indicateur que la "prime de répartition pure". Elle est exprimée par le rapport entre les dépenses annuelles et la masse annuelle des revenus cotisables. Elle a le grand avantage d'être facile à calculer et de fournir une évolution annuelle de la situation. En revanche, elle ne fournit pas de renseignement quant à l'ampleur du coût intrinsèque du régime et ne tient nullement compte des promesses de pension déjà engagées.

Les experts du BIT devraient examiner si des indicateurs comme la charge sociale future engagée ou le différentiel entre contributions et promesses de pensions peuvent être utilisés comme instruments de mesure fiables.

- **La charge sociale future engagée**

Ce rapport devrait mesurer la charge sociale future en la mettant en rapport avec l'évolution attendue du PIB sur la même période. Moins que le niveau absolu, l'évolution de la charge sociale future engagée pourrait donner des enseignements précieux. Il est vrai aussi qu'il ne s'agit que d'une charge apparente alors que le législateur peut la réduire (mais également l'augmenter). Il reste que le calcul des prestations futures à payer est très révélateur puisqu'il donne néanmoins une image de la situation présente et permet d'extrapoler l'évolution de la situation financière d'un pays.

- **La mesure du différentiel entre contributions et pensions promises**

En fait, pour apprécier le coût véritable du régime de pension contributif et du régime de pension statutaire, il y a lieu de construire un indicateur permettant de comparer le coût de différents régimes et de suivre l'évolution de ces coûts dans le temps. Cet indicateur doit mettre en relation, d'une part, les prestations garanties par la législation en cours sur la base des revenus cotisables en fonction des données biométriques actuelles (espérance de vie, entrée en invalidité et en retraite, etc.) et, d'autre part, le prélèvement qui est opéré sur ces revenus. Le coût du régime peut être exprimé par le rapport entre la valeur actualisée des prestations résultant des revenus cotisables d'un exercice et la masse annuelle des revenus cotisables. Ici encore, connaître l'écart (positif ou négatif) est certes important, mais plus que le chiffre absolu qui en résulte, c'est l'évolution dans le temps de l'indicateur qui est intéressant.

Le CES rend encore attentif au fait qu'un système de sécurité sociale performant est susceptible de jouer un rôle stabilisateur important dans une économie et ceci tant d'un point de vue social qu'économique. On a ainsi pu observer que certains pays dits émergents connaissant des crises aiguës au cours des dernières années ont pu se redresser plus ou moins vite. Les reprises ont certes de multiples raisons mais il est apparu, qu'en général, les pays à système de sécurité sociale performant ont mieux réussi à surmonter leurs problèmes parce que la demande et les investissements intérieurs ont connu des ruptures moins prononcées.

- En ce qui concerne l'assurance pension, le CES salue l'instauration d'un Groupe de travail qui a pour objet de réfléchir aussi à des sources complémentaires et/ou alternatives de financement.

En outre, le CES tient à souligner l'importance qu'il attache à une prompte révision de la législation en matière d'invalidité et plus particulièrement de la procédure d'invalidation.

### **333 L'assurance maladie**

A l'instar de ses conclusions en matière d'assurance pension dans son avis de l'année dernière, le CES propose différentes pistes pour sauvegarder une assurance maladie fondée sur la solidarité de la communauté de risques visée.

Les idées du CES se sont concentrées sur les principaux points, dont notamment:

#### **3331 Le plan hospitalier**

Le secteur hospitalier intervient à raison de presque 50% dans le coût de l'assurance maladie. Le nombre élevé d'hôpitaux et de cliniques doit être considéré comme un facteur générateur de coûts très important.

Le CES tient à relever que la planification se limite au seul milieu hospitalier, alors qu'il importerait de définir un concept global de l'organisation des soins de santé.

Le CES constate que les instances politiques ne tiennent pas compte d'une proposition du conseil d'administration de l'UCM qui consiste à lancer une étude sur les besoins hospitaliers au Luxembourg.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu selon le CES de rechercher des synergies sur le plan national et il renvoie à sa proposition de rechercher des synergies avec des établissements de la Grande région (cf. chapitre II 433 Les points de chute d'une coopération intrarégionale).

#### **3332 La croissance du nombre des médecins**

L'augmentation du nombre des médecins n'est pas faite pour diminuer les coûts à charge de l'assurance maladie. Une corrélation entre le nombre des actes et celui des médecins semble établie. Suite aux arrêts Decker et Kohll, le corps médical remet en question le système de conventionnement généralisé. En effet, d'après eux un déconventionnement serait de nature à augmenter la qualité de la médecine.

Selon le CES, il se trouve cependant que les revenus des médecins garantis par le conventionnement devraient assurer une médecine de qualité.

Quant à la question du conventionnement généralisé, une partie du CES exprime sa crainte quant aux effets pervers d'un tel déconventionnement, qui aboutirait à une médecine de classe.

En revanche, une autre partie du CES estime utile, eu égard à la corrélation entre le nombre des actes des médecins et celui des médecins, d'engager un processus de réflexion concernant une réforme du conventionnement généralisé.

### **3333 Les caisses de maladies**

Le CES propose d'analyser les éventuelles retombées qu'apporterait une réorganisation par voie législative de toutes les caisses de maladie.

Cette réorganisation devrait viser à la fois une plus grande efficacité et une amélioration du service aux assurés (informations, accès). Ainsi, la grande majorité du CES souhaite instaurer des guichets uniques permettant l'accès de tous les assurés de la communauté des risques à toutes les informations et prestations d'assurance maladie, voire d'assurance sociale. Pour cette même majorité, une telle mesure doit s'inscrire à terme dans une fusion des caisses de maladie.

### **3334 La maîtrise des coûts**

- Les faits récents démontrent à suffisance que le Conseil d'administration de l'UCM - donc les partenaires sociaux - a la responsabilité de la gestion et de l'équilibre financier de l'assurance maladie sans qu'il soit cependant en mesure de prendre ou d'influencer toutes les décisions qui s'imposeraient. Certaines décisions à répercussions financières importantes sont ainsi prises par les instances politiques en dehors de toute concertation avec les organes concernés, ce que le CES se doit de critiquer.
- Le Luxembourg n'a pas d'industrie pharmaceutique, ni de véritable structure de contrôle des coûts des médicaments. Dans cette constellation, beaucoup d'entreprises pharmaceutiques cherchent à obtenir des autorisations de mise sur le marché de leurs nouveaux médicaments par le biais du Luxembourg pour entrer sur le marché européen. Les structures luxembourgeoises de contrôle ne permettent pas non plus une négociation de prix. Par exemple, en Belgique, un médicament est lancé sur le marché à un prix officiel donné, suite à quoi l'Institut national d'assurance maladie et d'invalidité, qui dispose des moyens adéquats, négocie avec l'industrie pharmaceutique un prix d'assurance maladie.

Le Luxembourg profite de cette négociation en reprenant le prix négocié en Belgique pour le marché luxembourgeois.

Cette protection manque si le médicament est introduit directement sur le marché luxembourgeois ou par le marché allemand.

Depuis la libéralisation des marchés pharmaceutiques, un certain nombre de médicaments ont dû être retirés du marché du fait de certains effets secondaires, car le lancement s'effectue de manière trop rapide.

Actuellement, les caisses de maladie se bornent à contrôler les quantités de médicaments prescrits par patient et par médecin. Une surconsommation, dûment constatée par le contrôle médical de la Sécurité sociale, pouvant entraîner une sanction du patient.

Alors que les paramètres actuels de surconsommation tablent exclusivement sur des modèles arithmétiques, le CES est d'avis que la consommation médicamenteuse, en général, devrait être surveillée dans l'intérêt de la protection de la santé de la population.

La pharma-économie est aux yeux du CES un champ large permettant une médication plus efficace et une réduction des coûts et le CES encourage les efforts déployés en la matière par l'UCM tout en l'invitant à intensifier les réflexions en cette matière. A côté d'une augmentation des moyens propres investis en ce domaine, des synergies avec les pays voisins constitueraient sans doute une avancée importante en ce domaine.

### 3335 La responsabilisation des acteurs

Certaines stipulations légales font obstacle à la responsabilisation de tous les acteurs intervenant dans le cadre de l'assurance maladie. Il est très difficile de responsabiliser les fournisseurs alors que les décisions de l'UCM leur garantissent une croissance de revenu en relation avec l'augmentation de la masse salariale.

De l'avis du CES, il y a lieu de contenir les marges des prestataires de soins, afin d'assurer leur contribution aux efforts d'économies.

Au-delà, le **Groupe salarial** est d'avis que la contribution des prestataires de soins à ces économies devrait permettre la réduction de certaines participations de l'assuré qui ont comme seule vocation de pénaliser le malade, par une prochaine assemblée générale de l'UCM. Il estime également que les transferts de charges du budget de l'Etat vers les caisses de maladie tels que celles en relation avec le changement du statut de l'HNP doivent être accompagnés par une augmentation correspondante de la participation de l'Etat. Il en va de même lorsque de nouvelles charges sont imposées à l'assurance maladie qui ne sont pas directement liées à la protection contre le risque de maladie.

## 4 LES PROBLEMES LIES A LA PAUVRETE

- En guise d'introduction, le CES reproduit quelques chiffres, glanés au hasard de lectures, publiés depuis le début de l'année et qui illustrent à suffisance que la pauvreté dans les sociétés dites riches ou développées est loin d'être éradiquée :
  - ainsi, d'après le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), les pays industrialisés connaîtraient 100 millions d'illettrés;
  - d'après la Food and Agriculture Organization (FAO), 35 millions de personnes souffriraient de la faim dans les pays développés;
  - 26 millions de personnes seraient insuffisamment nourries aux Etats-Unis d'après le département de l'Agriculture américain (1998),
- En commentant ces dernières statistiques, l'association « Bread for the World Institute » précise que 3,7 millions de foyers américains souffrent de la faim (3,6%) et que par ailleurs 10,5 millions de familles, soit une sur dix (19 millions d'adultes et 12 millions d'enfants) ne peuvent pas toujours se payer la nourriture dont elles ont besoin.

Ces chiffres sont d'autant plus inquiétants qu'ils illustrent la subsistance d'une pauvreté importante, alors que les Etats-Unis connaissent une période de prospérité économique extraordinairement longue corrélée à un taux de chômage historiquement bas de  $\pm 4\%$ , considéré comme impossible encore il y a quelques années.

- Il y a environ un an, le Gouvernement britannique a admis un taux d'illettrisme de 20% pour le peuple de Sa Gracieuse Majesté.

- En France 3,3 millions de personnes (ménages) perçoivent l'un des huit minima sociaux, Compte tenu des familles, environ 6 millions de personnes en vivent (= ~ 10% de la population).
- Face à cette situation parfois dramatique, la situation au Luxembourg se présente d'une façon plus nuancée.

Avant d'aborder la réalité spécifique du Grand-Duché de Luxembourg, il y a lieu de noter que le phénomène de la pauvreté peut être analysé sous plusieurs angles. Si chacun est d'accord pour qualifier de pauvres les miséreux au temps de l'industrialisation au 19<sup>e</sup> siècle si bien décrits par Charles Dickens ou les sans domicile fixe (SDF) dans les grandes villes de notre époque, d'aucuns éprouvent des difficultés à employer ce qualificatif pour décrire des citoyens qui - tout en ne souffrant pas de faim et en étant décentement vêtus – vivent en dessous d'un certain seuil relatif de revenu qui fait qu'ils ne peuvent guère avoir accès à la plupart des biens et des services que les normes d'une société aisée considèrent comme normaux.

- Il y a en effet plusieurs mesures de la pauvreté monétaire.
- Le premier instrument est la mesure de la **pauvreté monétaire absolue**. Il est fixé un seuil monétaire et l'on calcule la part de la population qui se trouve en dessous de ce seuil. Au Luxembourg, ce montant est le revenu minimum garanti qui est actuellement 34.226 LUF pour une personne seule et de 57.571 LUF pour un ménage avec deux enfants.

En 1996, 3,1% des ménages se situaient sous le seuil du RMG.

- Un deuxième concept est celui de la **pauvreté monétaire relative** qui est déterminée par rapport à la distribution des revenus de l'ensemble des ménages. Les ménages qui ont un niveau de vie inférieur à ce seuil de pauvreté sont dits pauvres. D'habitude, ce seuil est fixé à 60% du revenu médian (revenu disponible par unité de consommation). Ainsi, en 1996, 12,4% des ménages (16,1% de la population) se trouvaient sous le seuil de la pauvreté monétaire relative<sup>28</sup>.

Afin de mesurer la pauvreté monétaire relative, on peut également retenir la moyenne des revenus des ménages et fixer le seuil à 50% de cette moyenne. D'après l'étude du CEPS, en 1996, le montant du revenu disponible moyen était de 129.195 LUF, alors que le revenu moyen disponible par unité de consommation était de 67.849 LUF. Si l'on prend ce dernier chiffre, le seuil de pauvreté relative se situe à 33.925 LUF pour une personne seule et à 91.598 LUF pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants de moins de 15 ans, cette communauté correspondant à 2,7 unités de consommation<sup>29</sup>.

- Ces deux instruments de mesure ne sont d'ailleurs pas les seuls en matière de l'analyse de la pauvreté, Citons notamment l'**indicateur de pauvreté Sen** de l'économiste Amartya SEN qui mesure la disparité des revenus de la population par rapport à un seuil absolu de pauvreté.

<sup>28</sup> Le revenu des ménages en 1996 et quelques aspects d'évolution : 1985-1996, par Fred BERGER, Pierre HAUSMANN, CEPS/Instead, 1998.

<sup>29</sup> Echelle d'Oxford : une unité pour le chef du ménage, 0,7 unité pour toute autre personne du ménage âgée de 15 ans ou plus et 0,5 unité pour chaque personne de moins de 15 ans.

- Ajoutons finalement que les études prennent en compte les revenus – y compris ceux de la fortune –, mais non pas la fortune elle-même. Or il est évident que des agents qui disposent d'un logement pour lequel ils n'ont ni à payer de loyer, ni à rembourser d'emprunt, sont, à revenus et à composition du ménage égaux, dans une situation beaucoup plus confortable que ceux qui ont à subir des charges locatives (= loyer + charges) souvent élevées.

De même, elles ne comptabilisent pas l'effet de tous les transferts sociaux négatifs (notamment les impôts indirects), ni celui des transferts positifs indirects (consommation de services collectifs). Les chiffres fournis par les études du CEPS se basent donc sur les revenus primaires<sup>30</sup> et les revenus de la redistribution publique<sup>31</sup>.

Cette disparité de mesures de la pauvreté, voire la difficulté de s'entendre sur les différents qualificatifs – pauvreté, précarité, exclusion sociale – rend difficile à ce stade des conclusions claires sur le phénomène. S'ajoute à cela la comparabilité toute relative des échantillons utilisés dans les différentes méthodologies, ceci d'autant plus au niveau d'une économie de petite échelle comme le Luxembourg. Le CES a néanmoins jugé utile de rappeler quelques constats faits à cet égard par le passé, afin de relancer une réflexion sur le sujet.

- Dans les considérations qui suivent, le CES se fonde sur le concept de pauvreté relative, d'abord pour des raisons de comparabilité (c'est le concept qui est également retenu dans les statistiques de l'Union européenne) et ensuite parce que c'est le concept qui est mieux lié à des considérations d'exclusion dans une société quel que soit son degré de développement ou de richesse.

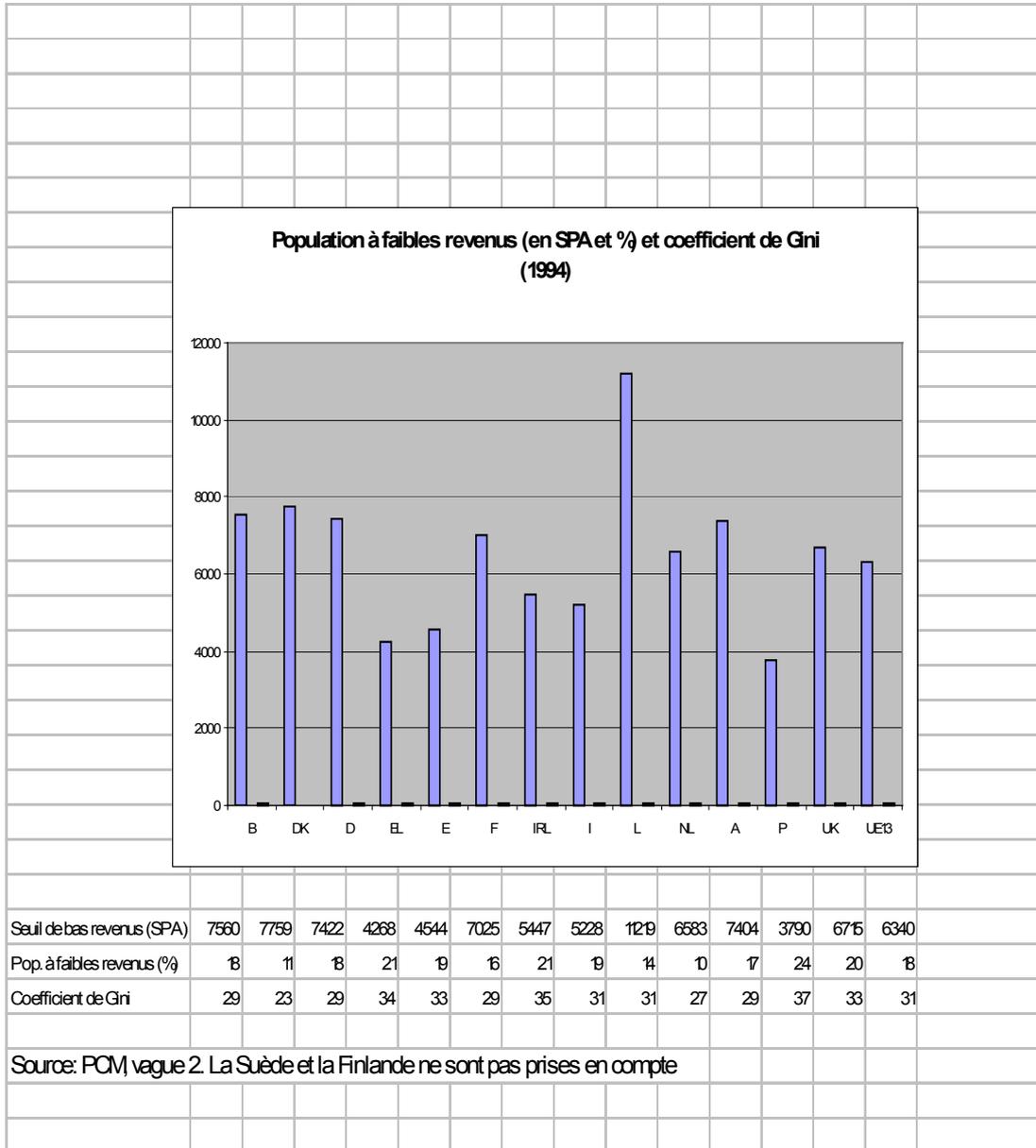
Ainsi, si l'étalon de mesure est bien et nécessairement le même, les seuils exprimés en valeurs absolues diffèrent selon que ces pays sont plus ou moins riches. Le graphique suivant fera mieux comprendre cette notion de pauvreté relative.

---

<sup>30</sup> Revenus issus du travail (salaires, gratifications, bénéfices commerciaux et non commerciaux, revenus agricoles) et revenus patrimoniaux (mobiliers et immobiliers) et par les autres types de transfert privé (pensions alimentaires, aides sociales privées)

<sup>31</sup> Revenus de remplacement (pension de vieillesse, de survie, d'invalidité, des allocations de chômage, de maternité, du RMG et des autres aides sociales publiques), prestations familiales et autres transferts publics (bourse d'étude, dommages de guerre, subsides des pouvoirs publics)

Sur la base du tableau ci-après, le Luxembourg occupe – avec seulement 14% de la population à faible revenu – une position plus qu’honorable au sein de l’UE 13.



- Avant d’aborder la pauvreté actuelle, il est sans doute intéressant de rappeler que le CES a arrêté le 28 septembre 1983, après 7 ans d’analyses et de réflexions, un avis portant sur la fixation d’un revenu minimum aux fins de lutter notamment contre la grande pauvreté.

- L'étude que le CEPS<sup>32</sup> menait à cette occasion pour le compte du CES dégageait les résultats suivants: (année 1978)
- 4,6% des ménages appartenaient à la zone « précarité pécuniaire très grave »;
  - 2,4% des ménages appartenaient à la zone « précarité pécuniaire grave »;
  - 2,9% des ménages appartenaient à la zone « précarité pécuniaire »;
  - 18% des ménages appartenaient à la zone « risque de précarité »,

L'addition donne un taux de pauvreté de 27,9%, l'étalon de mesure ayant été celui employé à l'époque par l'OCDE, à savoir les 2/3 du quotient familial (= 21.346 LUF) ce qui fait pour le Luxembourg 14.230 LUF dans l'échantillon tiré<sup>33</sup>.

Pour la 1<sup>re</sup> zone, le quotient familial correspondait tout ou plus au tiers du quotient familial moyen, pour la 2<sup>e</sup>, il dépassait à peine le tiers, pour la 3<sup>e</sup> il en atteignait 40% et pour la 4<sup>e</sup>, il se situait entre 40% et 66,66% du quotient familial moyen.

Les 3 premières zones, qui caractérisent ce qu'on pourrait peut-être appeler la grande pauvreté, totalisent 10%.

A l'époque, l'étude détecta essentiellement deux pentes de précarisation: la constitution d'une famille nombreuse et le vieillissement.

Au niveau de l'action politique, ces chiffres ont abouti à la création du revenu minimum garanti, sans doute dans le but d'enrayer au moins la grande pauvreté. Cet objectif semble avoir, du moins partiellement, été atteint, au vu du pourcentage de 3% de la population vivant en dessous du RMG (même si l'effet du «non take-up», c'est-à-dire de la population remplissant les conditions d'octroi mais ne postulant pas pour le RMG, n'est pas connu).

- Et pourtant, quelque 20 ans plus tard, dont les derniers 15 ans ont été marqués par une excellente croissance économique, les résultats d'une enquête Eurostat sur la pauvreté en Europe imposaient, pour notre pays, un constat pour le moins surprenant voire affligeant.

En effet, si l'on considère comme pauvres les personnes qui ont un revenu inférieur à 60% du revenu médian, le Luxembourg compte 29% de pauvres au niveau du revenu primaire, Le versement de transferts sociaux ramène toutefois ce chiffre à 16%.

Ces deux chiffres semblent mauvais eu égard à la comparaison européenne : 29% est le 3<sup>e</sup> chiffre le plus élevé de toute l'Union européenne (sans la Finlande et la Suède) et les 16% de pauvres après transferts sociaux restent élevés. Néanmoins, ces chiffres démontrent que les transferts sociaux réduisent la pauvreté de quelque 45%.

<sup>32</sup> En fait, il s'agissait du précurseur du CEPS, le Groupe d'étude pour les problèmes de la pauvreté a.s.b.l.

<sup>33</sup> A l'époque, le CES aborda la problématique très précautionneusement voire frileusement, comme s'il avait eu peur du résultat à venir. En effet, l'échantillon ne tint pas compte des familles étrangères non originaires des pays de la CEE, des personnes en âge d'activité professionnelle n'exerçant pas régulièrement une profession, des fonctionnaires de l'Etat, des ménages ayant plus de trois enfants et des personnes et de leur ménage dont le revenu brut était inférieur au salaire social minimum ou supérieur à 510.000 LUF par an en 1977. Aujourd'hui, on peut admettre que la prise en compte de ces catégories de résidents aurait sans doute fait gonfler le taux de pauvreté.

Au-delà des taux globaux de pauvreté de respectivement 29% et 16%, quelques résultats de détail mettent notre pays et sa politique sociale dans une mauvaise posture par rapport aux autres pays membres de l'UE.

Si les femmes, les jeunes de moins de 16 ans et les couples avec 3 enfants et plus sont à l'indice 100 dans la catégorie « reste de la population », ils sont de respectivement

- 111 (= plus mauvais résultat, l'indice EU – 13 étant 106)
- 142 (= deuxième plus mauvais résultat – UK=152 -, l'indice EU – 13 étant 128)
- 323 (=de loin le plus mauvais résultat, l'indice EU – 13 étant 169)

dans la population à bas revenus dite pauvre.

Le dernier chiffre vient dramatiquement confirmer le constat de Gérard CALOT d'il y a une quinzaine d'années et relativiser la récente étude du RWI en ce qu'elle certifie en gros la pertinence de la politique familiale menée jusqu'à présent.

Un autre chiffre est intéressant, à savoir celui des personnes disposant d'un emploi et qui sont néanmoins pauvres au regard du critère de la pauvreté relative.

L'étude d'Eurostat laisse présumer une mauvaise position du Luxembourg à cet égard (selon Eurostat, le Luxembourg occupe, tout juste après l'Autriche avec 78, la deuxième plus mauvaise place avec 77, l'indice EU 13 étant 46). Cependant les chiffres indiqués dans le document en question étant qualifiés de peu fiables par Eurostat, il serait intéressant d'examiner et de comparer plus en détail les transferts sociaux octroyés aux travailleurs et ceux accordés aux personnes ne disposant pas d'un revenu du travail.

Il est également intéressant de situer la pauvreté ainsi constatée dans l'évolution de plus en plus inégalitaire des revenus de 1985 à 1996, (CEPS/programme PSELL) qui a dû, toutes choses égales par ailleurs, s'accroître encore par la baisse des impôts intervenue en 1999. Dans ce contexte, il y a lieu de signaler surtout que les limites inférieures de revenu à partir desquelles des impôts sont dus au Luxembourg sont assez élevées.

- Finalement, sachant que le passage de « l'ancienne économie », celle fondée sur la production et la consommation des biens physiques, à la « nouvelle économie », celle fondée sur la production et la consommation de biens invisibles - l'information, la communication et le savoir -, risque de générer des perdants et des gagnants. Il est clair en tout cas que la formation professionnelle devient de plus en plus un élément clé de toute réussite professionnelle et sociale. Les non qualifiés d'aujourd'hui seront à coup sûr les perdants de demain. Il importe de ne pas tabouiser la pauvreté qui existe au sein de notre société et qui, dans ses multiples facettes, est socialement inacceptable, économiquement une gabegie et politiquement dangereuse, les populistes de tous poils y faisant leur nid et la xénophobie y trouvant un terreau fertile.
- Il s'agit d'éviter une dualisation de la société luxembourgeoise avec comme risque de mener à plus ou moins longue échéance à une véritable fracture sociale.

- De l’avis du CES, le phénomène de la pauvreté devra faire, à brève échéance, l’objet d’une étude approfondie à mener au sein de l’Observatoire National du Développement Social, celui-ci devant être doté des moyens nécessaires à cet effet. A l’issue d’une telle étude et en fonction des résultats obtenus, le Gouvernement élaborera, le cas échéant, un plan décennal ayant comme objectif de ramener la pauvreté résiduelle à un taux parmi les plus faibles de l’UE 10.
  
- D’ores et déjà, le CES voudrait donner à considérer:
  - que la lutte renforcée contre la pauvreté devra veiller à ne pas compromettre la compétitivité de l’économie et à ne pas démotiver de travailler professionnellement;
  - qu’il y a lieu de distinguer, comme l’a fait l’avis du CES de 1983 précité, entre plusieurs degrés de pauvreté et qu’il y aura lieu de fixer des priorités;
  - que la grande pauvreté est quasi synonyme d’exclusion sociale et qu’elle requiert une sollicitude toute particulière et urgente;
  - que la pauvreté, et surtout la grande pauvreté, est un phénomène sociétal complexe souvent endogène et endémique, c’est-à-dire de reproduction intergénérationnelle qui se pérennise en véritable cercle vicieux, qui doit faire l’objet d’une analyse ainsi que d’une politique holistique, c’est-à-dire transversale;
  - que dans cette lutte transversale il incombe à la politique du logement une importance de 1<sup>er</sup> choix;
  - qu’il s’agit, dès lors, de faire une politique de logement social active avec l’objectif premier de faciliter l’accès en propriété à un logement social pour ceux que cet accès ne menace pas de surendettement notamment à cause des charges de propriétaire;
  - qu’il doute fort que l’économie souterraine ait trouvé entrée dans l’étude d’EUROSTAT - et dans les autres – et qu’il ignore dans quel sens elle en aurait influencé les résultats si elle avait été considérée complètement;
  - que la pauvreté monétaire, pour n’être qu’un aspect, en est cependant un élément important qui exigera, le cas échéant, un ciblage adéquat de certains transferts sociaux au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin, sans cependant augmenter considérablement l’enveloppe globale. Ainsi le CES donne-t-il à considérer qu’au départ les transferts sociaux n’étaient destinés qu’à ceux dont les revenus primaires ne suffisaient pas à vivre tant soit peu correctement.

Dans son étude "Revenu disponible et niveau de vie des ménages" d'octobre 1998, le CEPS souligne l'effet égalisateur des transferts sociaux, le coefficient de Gini – qui rend compte de l'égalité ou de l'inégalité d'un phénomène, la valeur 1 constituant le seuil d'inégalité le plus élevé – chutant de 0,51 lorsque sont considérés les seuls revenus primaires à 0,38 lorsqu'on y ajoute les pensions de vieillesse et à 0,21 lorsque les autres transferts publics y sont ajoutés. D'autre part, la même étude relève que la fraction des ménages connaissant une progression dans leur position relative (entre les revenus primaires et le revenu disponible) ne cesse d'augmenter, cette tendance reflétant, d'une part, le poids de plus en plus prononcé des pensions de vieillesse et de survie dans la composition du revenu et, de l'autre, un renforcement des prestations versées à des ménages d'actifs disposant de revenus modérés ou modestes.

– **Qu'en conclusion**, le CES

- réitère sa demande de voir le Gouvernement faire une étude exhaustive sur les revenus et les fortunes au Luxembourg aux fins d'objectiver le débat autant que faire se peut et de pouvoir situer la politique sur une réalité la plus avérée possible ;
- pense qu'il y a lieu de limiter la généralisation des transferts sociaux d'appoint et qu'il échet d'aider prioritairement ceux qui en ont le plus besoin.

## **IV L'EVOLUTION FINANCIERE**

## IV L'EVOLUTION FINANCIERE

### 1 LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

#### 11 Les prolégomènes

- C'est sur la base des chiffres communiqués à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification des déficits et de la dette publique, que le présent avis a été rédigé.<sup>34</sup>

En février 2000, le Luxembourg vient de présenter la première actualisation de son programme de stabilité conformément aux dispositions du règlement du Conseil de l'Union 1466/97. Comme pour son premier programme de stabilité, l'Ecofin en date du 13 mars 2000 a souligné les performances exceptionnelles de l'économie luxembourgeoise et la gestion des finances publiques sur la base d'une analyse détaillée de la Commission européenne.

Le nouveau Gouvernement réaffirme qu'en matière de politique budgétaire, le principe de prudence reste le maître mot. Ainsi, les partis formant la coalition gouvernementale ont confirmé dans leur programme que

« le premier programme de stabilité luxembourgeois s'inscrit dans ce nouvel environnement de surveillance et de coordination des politiques économiques en définissant les lignes de forces suivantes:

- la capacité de financement du secteur public devrait rester excédentaire ;
- le solde budgétaire de l'Etat central devra rester en équilibre;
- la croissance des dépenses ordinaires de l'Etat devra être inférieure à la croissance du budget total.

Les deux délégations s'engagent à respecter ces règles de conduite et à poursuivre une politique budgétaire rigoureuse afin de conserver les atouts favorables actuels de notre situation financière. »

Toutefois, la présentation des chiffres qui constituent la base du présent avis a fondamentalement changé en ce sens qu'elle trouve sa source dans le SEC 95 et non plus dans le SEC 79. L'analyse faite du budget est non plus une vue « caisse » mais une vue plus comptable correspondant par ailleurs à la présentation dans le cadre de la procédure de notification des 14 autres Etats membres de l'Union européenne.

Si précédemment, l'analyse budgétaire, voire administrative des finances publiques prévalait, celle-ci est aujourd'hui abandonnée au profit d'une vue comptable, analytique et sans doute aussi plus complexe sur la base de nouveaux concepts, issus certes des indicateurs préexistants, mais réaménagés.

- Brièvement, et quant aux exercices 1996 et 1997, il a y lieu de faire les remarques suivantes:

---

<sup>34</sup> Art 4(2), deuxième tiret du règlement du Conseil 3605/93

En 1996, le budget clôturait avec un solde positif de 2.852 millions de LUF, correspondant à une couverture de 101,77 % des dépenses de l'Etat. Les comptes généraux dépassaient le budget voté de l'ordre de 3,08 %. Cette excellente progression était due à des rentrées de recettes dépassant les prévisions de 8,4 mia, soit 5,42 %. En revanche, les dépenses totales de l'Etat avant affectation des plus-values aux fonds spéciaux se sont rétrécies de 1,7 mia, soit 1,11 %. La capacité de financement de l'Etat atteint 15,1 mia de LUF, soit 2,68 % du PIB.

Pour ce qui est de l'exercice 1997, le budget clôturait avec un excédent de 5.274 mio de LUF, correspondant à une couverture de 102,98 % des dépenses de l'Etat, les comptes généraux ayant dépassé cette fois-ci le budget voté de 13,3 mia, soit 8,19 %. De nouveau l'explication en est à rechercher au niveau des recettes, celles-ci ayant dépassé le budget voté de 18,2 mia de LUF, soit 11,2 %. Les dépenses totales de l'Etat avant affectation des plus-values aux fonds spéciaux ont dépassé le budget voté de 2,4 mia de LUF, soit 1,49 %. La capacité de financement de l'Etat fait un bond spectaculaire de 15,1 à 22,2 mia de LUF, représentant 3,57 % du PIB.

- En 1998, le budget (compte provisoire) clôturait avec un solde positif de 920 millions de LUF et autorisait une couverture des dépenses de 100,25 %. Cet excédent beaucoup moins important que les exercices passés ne résultait pas d'une croissance des recettes du compte provisoire par rapport au budget voté qui aurait fléchi, mais était le résultat d'une affectation des plus-values aux fonds spéciaux.

La capacité de financement des administrations publiques se maintient à un niveau très élevé (3,25 % du PIB) dû aux excédents considérables de la sécurité sociale.

A relever également que les recettes budgétaires encaissées en 1998 se sont trouvées exceptionnellement gonflées par la comptabilisation de la part luxembourgeoise dans la vente d'or de la BNB (3,4 mia) et de la part luxembourgeoise dans la réalisation de signes monétaires (3,9 mia).

## **12 Le compte prévisionnel de l'exercice 1999**

Le solde budgétaire pour l'exercice 1999 est évalué à quelque 473 mio de LUF.

A relever que les explications sont relatives aux tableaux officiels communiqués à la Commission européenne en conformité avec les règlements opérationnels du SEC 95. La capacité de financement de l'Etat, les avoirs des fonds spéciaux inclus (donc avant dotation) fait un bond impressionnant de 34,7 à 49,2 mia de LUF. Néanmoins, les dépenses de l'ensemble des fonds de l'Etat étant très importantes (42 mia), la capacité de financement se dégagant pour les administrations centrales se réduit entre 1998 et 1999 de 9,2 à 6,6 mia de LUF.

Le budget des recettes de l'exercice 1999 devra clôturer avec des plus-values dépassant les 10 mia de LUF dues à des recettes fiscales vigoureuses.

A relever, en outre, que la capacité de financement des administrations publiques reste excellente avec 16,9 mia de LUF en 1999, soit 2,39 % du PIB.

### 13 Le budget pour 2000

- Le budget voté en décembre 1999 prévoit un excédent de 128 mio de LUF. La progression estimée du total des dépenses par rapport au budget voté de 1999 est de presque 5,45 %. Le projet de budget des dépenses extraordinaires, représentées essentiellement par des dépenses en capital, affiche une progression de 6,3%. Les recettes resteront à un niveau très élevé étant donné la très bonne tenue de l'économie internationale et nationale. Ceci est confirmé par le Fonds monétaire international<sup>35</sup> qui évalue la conjoncture très favorablement jusqu'à l'horizon 2003. A mentionner également que la Commission européenne partage la vue du Gouvernement luxembourgeois en ce que la croissance réelle devrait rester très soutenue d'ici 2003, et avec celle-ci les revenus fiscaux de l'Etat.

La progression estimée des recettes du budget voté pour 2000 est de + 7,89 % en comparaison avec le budget voté pour 1999, ce qui doit être qualifié d'exceptionnel, même au regard des bonnes performances de l'économie.

En revenant au taux de progression des dépenses, le FMI atteste la bonne résistance du Gouvernement à laisser filer les dépenses (de consommation) étant donné la très bonne tenue des rentrées fiscales. Il en va de même du récent rapport de la Commission européenne qui s'exprime dans le même sens.

En ce qui concerne l'évolution de la dette de l'administration centrale suivant l'optique Maastricht, le CES se félicite de ce que le niveau de celle-ci n'a pratiquement pas augmenté en 2000 par rapport à 1999 (26,3 par rapport à 26,2 mia de LUF). Aussi faut-il relever que le projet de budget pour 2000 ne prévoit pas d'emprunt dans l'intérêt du financement des dépenses extraordinaires qui sont inscrits au budget proprement dit. Le niveau de la dette des administrations publiques, y compris des communes, n'augmente que très faiblement entre 1999 et 2000 (43,5 mia contre 44,1 mia en 2000).

La capacité de financement de l'administration centrale continue à se dégrader (6,6 à 3,5 mia de LUF) suite à des dépenses très soutenues de l'ensemble des fonds (50,3 mia de LUF). La capacité de financement au sens maastrichtien s'améliore cependant entre 1999 et 2000, suite aux excédents très importants du secteur de la sécurité sociale pour s'établir à 18,8 mia, soit 2,5 % du PIB.

- Le CES salue l'existence de la loi sur la réforme de la Cour des Comptes et de la comptabilité de l'Etat datant du 8 juin 1999. Cette loi devrait permettre un contrôle efficace des dépenses de l'Etat. Ces objectifs sont réalisés au moyen d'une comptabilité générale en partie double.

A mentionner que dorénavant l'imputation des recettes fiscales et des revenus provenant des placements des avoirs de l'Etat devra s'opérer suivant le système de la gestion et non plus suivant le système de l'exercice.

---

<sup>35</sup> Rapport sur le Luxembourg 2000 : Article IV Consultation Discussions

Malgré les très bonnes qualifications de la tenue de nos finances publiques, parfois même élogieuses y inclus le contrôle des dépenses, par les organismes internationaux, le CES estime néanmoins qu'il est utile de rappeler aux autorités publiques qu'elles doivent poursuivre dans leur effort consistant à mettre en œuvre une politique de dépenses prudente à court et à moyen terme. Toutefois, il y a lieu d'utiliser la bonne conjoncture et la bonne situation des finances publiques en vue de faire les investissements nécessaires pour combler les déficits existants dans certains domaines et pour préparer le pays aux défis de la société d'information esquissée par le sommet de Lisbonne.

## **2 LES ORIENTATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES**

- Le CES tient à rappeler un certain nombre de finalités et d'orientations en matière de finances publiques, qui devraient servir à guider le Gouvernement dans le sens d'une plus grande sélectivité et efficacité pour ce qui est de son rôle de redistributeur de revenus.
- Quant aux dépenses de consommation, le CES salue l'initiative de la réforme administrative qui devrait permettre d'offrir à l'usager un meilleur service sans que les dépenses de consommation de l'Etat en soient pour autant accrues.

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 constate que la bonne tenue de la conjoncture économique et, par conséquent, la croissance régulière de l'emploi actif a permis d'éviter les problèmes de financement de la protection sociale qu'ont connus d'autres pays de l'UE.
- Quant aux dépenses d'investissement public, le CES tient à rappeler qu'une priorité devrait être accordée à celles des dépenses qui créent une valeur ajoutée 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, parastataux);
  - .. 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.

Le CES se félicite de ce qu'une comptabilité patrimoniale des avoirs de l'Etat va être disponible à terme, ce qui permettra de dégager une vue globale des actifs mobiliers et immobiliers de l'Etat.

- A titre de conclusion, le CES se déclare satisfait de la progression contenue des dépenses publiques et estime qu'une réduction sélective de celles-ci reste toujours 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 2001, les différents départements devront veiller que leurs demandes de crédits concernant les principales catégories de dépenses soient limitées strictement à la couverture des seuls besoins vraiment inéluctables. Le CES accueille aussi favorablement l'idée des pouvoirs publics consistant à faire coïncider la date du 1<sup>er</sup> janvier 2001, date de mise en œuvre du nouveau système budgétaire et comptable, avec l'introduction de l'euro comme monnaie de référence en matière budgétaire.

De façon plus générale, le CES tient à relever que les orientations budgétaires futures devront davantage s'inscrire dans un cadre de développement durable, tel que préconisé déjà dans l'avis sur l'avant-projet de développement d'un plan national de développement durable, émis par le CES en 1998. En effet, le développement durable, politique à caractère horizontal, doit laisser ses empreintes au niveau de toutes politiques sectorielles, le budget de l'Etat et la programmation pluriannuelle étant des instruments de prédilection en vue de concilier les impératifs écologiques, économiques et sociaux sans compromettre les possibilités de développement pour les générations futures.

### **3 LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES DEPENSES EXTRAORDINAIRES 1999-2003**

- De manière générale, le CES salue l'existence d'une programmation pluriannuelle pour les dépenses extraordinaires. Aussi constate-t-il que la version révisée du programme pluriannuel 1999-2003 semble suivre les orientations et tendances retenues par le Gouvernement précédent dans le cadre du programme 1994-1998, approuvées par le CES.

Toutefois, le CES déplore que le Gouvernement ne renseigne toujours pas sur le suivi des projets d'investissements réalisés au cours des exercices passés, ce qui permettrait de mieux apprécier la fiabilité des projections et l'exécution du programme pluriannuel actualisé. Une évaluation des frais de fonctionnement pourrait compléter utilement un tel exercice.

Le taux d'accroissement annuel du total des dépenses budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux aux fins d'investissements se situe avec 2,86 % en moyenne arithmétique nettement en dessous du taux fixé pour la période 1998-2002 (10,5%) et également en dessous du taux de croissance du budget ordinaire. Le CES en prend acte et estime que ces variations sont de l'essence même d'une adaptation du programme pluriannuel aux exigences relatives aux exécutions des grands travaux en cours.

- 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 69,6 mia de LUF;
  - les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue, soit 21,27 mia de LUF, dont 1,6 mia au titre de la loi de garantie 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, voire dans le contexte de la Grande région, soit 28,94 mia de LUF, dont un montant de 1,3 mia est prévu pour le nouveau laboratoire national de santé;
- les investissements en matière d'environnement, soit 12,73 mia de LUF;
- la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location, soit 1,8 mia de LUF. Toutefois, ces crédits ne représentent que 1,1 % de l'ensemble de l'enveloppe mise à disposition dans le cadre du présent programme pluriannuel et restent largement insuffisants au regard des besoins constatés ;
- les investissements ayant trait à ces cinq fonctions essentielles se chiffrent à 128 milliards de LUF, soit 81 % du total des investissements couvrant la période 1999-2003.

Le CES note avec satisfaction qu'au cours de la période sous revue, l'investissement public par rapport au PIB est resté à un niveau très élevé (4,5%), niveau nettement supérieur à la moyenne de l'UE.

Le CES se doit de constater que pour le plan quinquennal sous revue, la part des projets financés au moyen de la loi de garantie a encore été accrue.

D'un point de vue économique, ce mode de financement ne diffère pas fondamentalement d'un financement par voie d'emprunt. D'un point de vue comptable, le recours à la loi de garantie est moins transparent que celui de l'emprunt.

Toutefois, la séparation du financement de l'ouvrage et de sa réalisation est plus adaptée aux dimensions des entreprises luxembourgeoises de la construction.

Tableau 1:

unité:millions de LUF

Luxembourg	1996 compte général	1997 compte général	1998 compte provisoire	1999 projeté	2000 projeté
<b>Capacité de financement des adm. publiques</b>	<b>15.111</b>	<b>22.269</b>	<b>21.622</b>	<b>16.900</b>	<b>18.863</b>
adm. publiques					
- Administrations centrales	5.761	13.277	9.292	6.626	3.573
- Administrations locales	3.706	2.902	2.317	503	960
- Sécurité sociale	5.644	6.091	10.013	9.771	14.330
<b>Dette publique (par catégorie) :</b>	<b>34.674</b>	<b>37.523</b>	<b>42.787</b>	<b>43.551</b>	<b>44.162</b>
- numéraires et dépôts obligatoires	277	277	1.007	984	984
court terme	-	-	-	-	-
long terme	19.462	22.477	24.674	24.391	24.452
- crédits					
à court terme	406	700	890	950	1.000
à long terme	14.528	14.069	16.216	17.226	17.726
<b>Formation brute de capital fixe</b>	<b>26.462</b>	<b>26.474</b>	<b>30.480</b>	<b>34.904</b>	<b>36.241</b>
<b>Intérêts débiteurs</b>	<b>1966</b>	<b>2113</b>	<b>2.442</b>	<b>2.587</b>	<b>2.550</b>
<b>PIB</b>	<b>563.513</b>	<b>624.581</b>	<b>665.735</b>	<b>706.800</b>	<b>755.500</b>
<b>SEC 95</b>					

Source: IGF, mars 2000

Tableau 2

## Dépenses d'investissements 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<b>Total des dépenses extraordinaires</b>	<b>24.556.600</b>	<b>19.980.440</b>	<b>20.883.731</b>	<b>24.373.544</b>	<b>26.446.716</b>	<b>116.241.031</b>
(y compris alimentation des fonds spéciaux)		-18,64%	4,52%	16,71 %	8,51 %	
<b>Alimentation budgétaire des fonds spéciaux d'investissements APRES P.-V. 1999 (à déduire):</b>						
Fonds des monuments historiques	200.000	350.000	300.000	200.000	200.000	1.250.000
Fonds d'équipement sportif national	300.000	250.000	250.000	250.000	300.000	1.350.000
Fonds pour le financement d'infrastruc. socio-familiales	2.200.000	2.200.000	1.000.000	1.900.000	1.900.000	10.000.000
Fonds spécial des investissements hospitaliers	1.700.000	1.200.000	1.250.000	1.450.000	1.500.000	7.100.000
Fonds pour la protection de l'environnement	1.850.000	1.900.000	1.600.000	2.050.000	2.100.000	9.500.000
Fonds d'orientation économique et soc. pr l'agriculture	700.000	700.000	700.000	700.000	700.000	3.500.000
Fonds du rail	800.000	920.000	750.000	1.250.000	1.500.000	5.220.000
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	1.025.000	150.000	200.000	500.000	500.000	2.375.000
Fonds des routes	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	2.500.000
Fonds pour la loi de garantie	505.000	5.000	5.000	500.000	1.000.000	2.015.000
Fonds d'investissements publics	5.350.000	3.150.000	5.250.000	7.000.000	8.250.000	29.000.000
<b>Sous-total</b>	<b>15.130.000</b>	<b>11.325.000</b>	<b>12.605.000</b>	<b>16.300.000</b>	<b>18.450.000</b>	<b>73.810.000</b>
		-25,15%	11,30 %	29,31 %	13,19 %	
<b>Total des dépenses hors alimentation budgétaires APRES PLUS-VALUES</b>	<b>9.426.600</b>	<b>8.655.440</b>	<b>8.278.731</b>	<b>8.073.544</b>	<b>7.996.716</b>	<b>42.431.031</b>
		-8,18%	-4,35%	-2,48%	-0,95%	
<b>Dépenses des fonds spéciaux d'investissements (à ajouter):</b>						
Fonds des monuments historiques	357.000	355.000	253.000	150.000	150.000	1.265.000
Fonds d'équipement sportif national	345.250	271.150	250.000	250.000	300.000	1.416.400
Fonds pour le financement d'infrastruc. socio-familiales	2.228.000	2.654.500	2.351.100	2.400.900	1.835.400	11.470.600
Fonds spécial des investissements hospitaliers	1.493.000	1.875.000	2.035.000	1.087.000	130.000	8.220.000
Fonds pour la protection de l'environnement	4.42.000	2.186.300	2.002.000	2.138.000	2.258.000	12.727.400
Fonds d'orientation économique et soc. pr l'agriculture	729.400	706.800	717.800	731.400	747.700	3.633.100
Fonds du rail	1.239.400	1.658.800	1.932.300	1.550.500	1.733.300	8.114.300
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	275.000	625.000	500.000	500.000	900.000	2.800.000
Fonds des routes	4.298.400	4.662.000	5.212.200	5.309.100	3.577.400	23.059.100
Fonds pour la loi de garantie	168.000	168.000	943.400	1.615.800	1.615.800	4.511.000
Fonds d'investissements publics	5.152.500	6.655.600	8.128.700	10.040.000	10.525.700	40.502.500
<b>Sous-total</b>	<b>20.427.950</b>	<b>21.818.150</b>	<b>24.325.700</b>	<b>25.772.700</b>	<b>25.373.300</b>	<b>117.719.400</b>
		6,80 %	11,59 %	5,95 %	-1,55%	
<b>Total dépenses budgétaires + dépenses des fonds spéciaux</b>	<b>29.856.150</b>	<b>30.473.590</b>	<b>32.604.431</b>	<b>33.846.244</b>	<b>33.370.016</b>	<b>160.150.431</b>
<b>Variation:</b>	-	2,07 %	6,99 %	3,81 %	-1,41%	

source: IGF, mars 2000

## **V LA REFORME FISCALE**

## **V LA REFORME FISCALE**

Dans sa déclaration du 12 août 1999, le Gouvernement a annoncé une réforme fiscale qui, en principe, devrait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le Gouvernement a également indiqué certains principes qui devraient guider une telle réforme dont il a d'ailleurs déjà tracé certains contours.

Le CES se propose dans le présent avis de dégager les faits saillants de cette réforme tels que figurant dans la déclaration gouvernementale pour ensuite développer ses réflexions en la matière.

### **1 LES FAITS SAILLANTS DE LA DECLARATION GOUVERNEMENTALE**

#### **11 Les principes de la réforme fiscale**

Les principes que le Gouvernement a déclaré vouloir respecter au niveau de sa politique fiscale se présentent comme suit:

- la politique fiscale va s'insérer dans un objectif d'équilibre des finances publiques;
- la politique fiscale ne mettra pas en question le financement des besoins collectifs actuels et futurs;
- il n'y a pas lieu d'augmenter les impôts indirects dans le but de financer une réforme fiscale et le Luxembourg continuera sa politique qui est d'appliquer les taux les plus bas admis dans le cadre des dispositions communautaires actuelles et futures;
- la politique fiscale continuera à être un instrument de promotion de l'équité sociale sur la base du principe de la capacité contributive et dans le respect de l'effort individuel;
- la politique fiscale continuera à être un instrument essentiel de la consolidation et du renforcement de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et du Luxembourg en tant que site de développement d'activités existantes et de localisation d'activités nouvelles;
- la politique fiscale s'insérera et se déterminera en fonction des accords successifs du comité de coordination tripartite en matière notamment de la politique de modération salariale;
- la politique fiscale respectera les objectifs écologiques,

#### **12 Les contenus annoncés de la réforme fiscale**

Au-delà de ces principes en quelque sorte directeurs, la déclaration gouvernementale indique les pistes suivantes quant au contenu de la réforme envisagée:

- **Sur le plan de l'imposition directe des ménages** et des entreprises exploitées à titre individuel, le Gouvernement annonce vouloir procéder à un allègement de la charge fiscale allant bien au-delà d'une correction intégrale pour l'inflation. Cet allègement devrait comporter une composante d'ajustements structurels au niveau du tarif d'imposition. Celle-ci serait entre autres fonction des conclusions d'un examen approfondi des nombreux abattements existants sous l'aspect de l'efficacité de chacun d'eux par rapport aux orientations générales et volontaristes de la politique générale du Gouvernement. Par ailleurs, il a été indiqué que le taux d'imposition d'entrée resterait avec 6% le plus bas en Europe, que le taux marginal maximal serait abaissé, tout comme le taux d'imposition moyen.

Le Gouvernement a également annoncé vouloir encourager l'épargne et, partant, la constitution du patrimoine des salariés. A cette fin, il a annoncé vouloir introduire un instrument incitant à l'épargne qui se situerait au niveau des relations contractuelles entre employeurs et salariés tant du secteur privé que du secteur public. Cet instrument devrait viser, selon ces circonstances et particularités sectorielles, différentes formes d'épargne et de constitution du patrimoine s'insérant dans diverses finalités économiques ou sociales. A titre d'exemple sont mentionnés la participation des travailleurs au capital et au bénéfice des entreprises ainsi que l'encouragement de l'épargne-retraite comme 3<sup>ème</sup> pilier de l'assurance pension.

Pour ce qui est finalement de la prise en compte des enfants, le Gouvernement annonce vouloir maintenir, en principe, la modération d'impôt à son niveau actuel tout en continuant à renforcer le soutien aux familles avec enfants par le biais des allocations familiales. Dans le cas, où de surcroît, il serait décidé de ne plus maintenir un certain nombre d'abattements fiscaux, la suppression de ceux-ci, le cas échéant, pourrait être compensée pour les familles, soit par une augmentation de la bonification d'impôts pour enfant, soit par une augmentation des allocations familiales.

- **Sur le plan de la fiscalité des entreprises organisées sous forme de collectivités**, le Gouvernement a annoncé qu'il suivra avec attention l'évolution dans les autres Etats membres de l'UE et qu'il tiendrait compte des discussions en matière de fiscalité directe des entreprises sur le plan européen.

Il a noté qu'en tout cas il envisagerait de baisser le taux d'imposition effectif des collectivités actuellement de 37,5% (taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, taux de l'impôt commercial sur le bénéfice d'exploitation, taux de l'impôt de solidarité) pour l'amener au-dessous de 35%. Par ailleurs, le Gouvernement entend, dans le cadre de cet allègement fiscal et en étroite concertation avec les communes, procéder à l'abolition de l'actuel impôt commercial communal pour le remplacer par un autre mécanisme d'imposition qui devrait garantir l'autonomie financière des communes et maintenir une incitation dans le chef de ces dernières à localiser des activités économiques sur leur territoire. Toujours selon le Gouvernement, les éventuels déchets fiscaux seraient à répartir de façon proportionnelle et équilibrée entre l'Etat et les communes.

Finalement, le Gouvernement a annoncé vouloir procéder en vue d'encourager les investissements à une modernisation de l'actuel article 152bis LIR ayant pour objet la bonification d'impôt pour investissements.

## 2 L'APPRECIATION DU CES

Le CES, tout en rappelant sa position fondamentale retenue déjà dans son avis de 1989 sur la réforme fiscale de 1991 et réitérée à maintes reprises, du nécessaire respect d'un équilibre entre fiscalité des ménages et fiscalité des entreprises, peut se déclarer d'accord avec les principes énoncés dans la déclaration gouvernementale comme devant guider la politique fiscale, et, partant, également la réforme fiscale.

Le CES partage par ailleurs les différents éléments tels qu'annoncés de la réforme fiscale tout en saluant la volonté de procéder, dans le respect des principes énoncés, à un allègement de la charge fiscale.

Au niveau de l'imposition des personnes physiques, le CES donne à réfléchir s'il n'était pas opportun d'augmenter le revenu à partir duquel l'impôt est dû et ceci dans la direction du salaire social minimum.

Il est conscient qu'après les allègements du passé, le nombre de ménages qui ne bénéficieront plus, ou très peu, de nouveaux allègements fiscaux va en augmentant. Or ceci n'est pas critiquable en soi, si on est d'avis, et le CES l'était et l'est, qu'un allègement fiscal doit se répercuter à travers l'ensemble du tarif, et, partant, également bénéficier aux ménages bénéficiant de revenus, notamment salariaux, modestes. Cette façon de procéder permettra également de réduire les charges reposant sur le travail le moins qualifié.

Toutefois, afin d'éviter des effets négatifs excessifs en matière de distribution des revenus disponibles, le CES estime que les politiques ayant trait au RMG, au salaire social minimum et aux allocations familiales doivent garder leur actualité, tout comme il est d'avis qu'une action efficace et concentrée est à mener pour s'attaquer au problème de la pauvreté.

Quant à la prise en compte des enfants sur le plan fiscal, à travers notamment les modérations d'impôt pour enfant(s), certains membres du CES sont d'avis qu'il y a lieu de continuer la politique du passé consistant à un abaissement des modérations accompagné d'une hausse des allocations familiales.

Toujours dans le contexte de l'imposition des personnes physiques, le CES constate que les voix se multiplient demandant de renforcer, par des mesures fiscales, la compétitivité du Luxembourg sur le plan de la possibilité d'attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée, main-d'œuvre hautement mobile et bénéficiant dans bien des pays de l'Union européenne de régimes fiscaux dits régimes "*expatriates*," extrêmement favorables.

Il s'agit d'une problématique complexe.

Les baisses tarifaires successives au cours des dernières années, notamment du taux d'imposition marginal maximal, ont rendu le Luxembourg plus attrayant sous cet aspect et la baisse annoncée dans le cadre de la réforme fiscale ne fera que renforcer cette tendance. De plus, il ne faut pas perdre de vue que les cotisations sociales au Luxembourg sont à un niveau que l'on peut qualifier de hautement compétitif.

Toutefois, le CES peut admettre que cela n'est pas nécessairement suffisant pour pouvoir atteindre le degré d'attractivité nécessaire pour attirer une main-d'œuvre qui, de par ses qualifications de haut niveau, pourrait permettre à certains secteurs, comme le secteur financier ou les secteurs que l'on a pris l'habitude d'appeler "*nouvelle économie*", de développer tout leur potentiel de croissance et de diversification dans l'intérêt de l'ensemble de l'économie luxembourgeoise.

Dans cet ordre d'idées, le CES ne s'opposerait pas à ce que le Gouvernement dans le cadre de la réforme fiscale réfléchisse sur la possibilité de rendre le Luxembourg plus compétitif, entre autres sur le plan fiscal, pour ce type de main-d'œuvre, sans pour autant perdre de vue les exigences de l'équité fiscale et dans le respect des principes fiscaux fondamentaux.

Le CES par ailleurs rappelle que déjà dans son avis annuel de 1997, il s'est interrogé s'il ne faudrait pas cesser de se concentrer quasi exclusivement sur l'imposition du revenu, mais, en revanche, réfléchir également sur une prise en compte fiscale accrue de la situation patrimoniale des personnes physiques. Dans ce contexte, il faut certes faire la part des choses. S'il est légitime par exemple, de ne pas vouloir entraver les transmissions d'entreprises dans le cadre des successions, ou de ne pas vouloir entraver le développement des fonds propres des entreprises par des impôts sur le capital, il est tout aussi légitime de s'interroger sur les possibilités de mettre en place un régime fiscal qui, à charge fiscale inchangée, chercherait à imposer relativement plus le patrimoine - non lié à une activité d'entreprise - transféré et/ou détenu.

Le CES s'étonne finalement que le Gouvernement n'ait pas explicitement abordé la problématique de la fraude fiscale et voudrait dans ce contexte rappeler le "**rapport Krecké**" qui, à bien des égards, contient des suggestions qui méritent considération. Le CES réitère sa demande au Gouvernement à déployer tous les efforts pour lutter plus efficacement contre la fraude fiscale. Dans ce contexte, le CES est d'ailleurs d'avis qu'une restructuration, à la lumière de ce qui se passe dans la majorité des autres Etats membres de l'Union européenne, au niveau de l'organisation et de la répartition des compétences des administrations chargées du prélèvement des impôts, allant de pair avec un renforcement des effectifs de celles-ci, serait de mise. Il salue à ce propos le premier pas dans cette direction et consistant à augmenter l'effectif des trois administrations ayant une compétence fiscale en tout de 39 postes.

X X X

**Résultat du vote :**

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

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Lucien Thiel

Luxembourg, le 13 avril 2000