

CES / EV.EC.SOC.&FIN. (2002)

**EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE  
ET FINANCIERE DU PAYS  
2002**

**AVIS**

**Partie B: LES GRANDES ORIENTATIONS**

- LE LUXEMBOURG ET L'AVENIR DE L'UE
- LA PERSPECTIVE 750.000 HABITANTS

Luxembourg, le 9 avril 2002

# S o m m a i r e

## PREFACE

## INTRODUCTION GENERALE

# PARTIE B LES GRANDES ORIENTATIONS

## Chapitre I LE LUXEMBOURG ET L'AVENIR DE L'UE

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>L'ELARGISSEMENT DE L'UE</b>	<b>18</b>
21	Les particularités de l'élargissement à l'Est	18
22	Un processus déjà bien engagé	18
23	Evaluation des progrès des pays candidats	20
24	Les migrations et la sécurité	22
25	Les conséquences de l'élargissement pour le Luxembourg	22
<b>3</b>	<b>L'APPROFONDISSEMENT DE L'UE</b>	<b>24</b>
31	Les enjeux	24
32	La procédure de prise de décision	26
<b>4</b>	<b>LE MODELE DE SOCIETE EUROPEEN</b>	<b>27</b>
41	La dimension sociale de l'Union européenne	27
42	La Charte des droits fondamentaux: base du modèle de société européen	28
43	Le modèle social	28
431	L'association des partenaires sociaux aux politiques à travers le dialogue social et le dialogue macroéconomique	29
432	Les politiques assurant la cohésion sociale	30
433	La responsabilité sociétale et sociale des entreprises	32
	<b>ANNEXE : LA SITUATION ECONOMIQUE RECENTE DANS LES PECO</b>	<b>36</b>

## Chapitre II

### LA PERSPECTIVE 750.000 HABITANTS

<b>1</b>	<b>LA SITUATION ACTUELLE</b>	<b>44</b>
11	Les évolutions récentes	44
111	La population	44
112	L'emploi	45
12	La gestion actuelle des équilibres	47
121	Les infrastructures en place	47
1211	Le transport	47
12111	L'infrastructure routière	47
12112	Les chemins de fer	48
12113	Le transport aérien	49
1212	Le logement	49
1213	L'éducation et la formation	52
122	Les processus de décision et le rôle des différents acteurs	55
<b>2</b>	<b>PREPARER L'AVENIR DU LUXEMBOURG A L'HORIZON 2050</b>	<b>58</b>
21	L'évolution économique comme facteur déterminant	58
211	Les éléments du scénario de croissance	59
212	L'évolution de l'emploi et l'interaction entre travailleurs frontaliers et immigrants	60
22	Les principales infrastructures concernées	61
221	Les transports	61
2211	Trouver un équilibre entre offre et demande de transports en commun à un niveau élevé	62
2212	Amélioration et extension du réseau routier	62
2213	Valorisation de l'infrastructure ferroviaire	63
222	Le logement	64
223	La formation et la recherche	67
2231	La formation	67
22311	Au niveau des programmes	68
22312	Au niveau des ressources humaines	70
22313	Au niveau des infrastructures	70
2232	L'enseignement supérieur et la recherche	71
22321	Le concept de l'Université de Luxembourg	72
22322	Vers une université complète?	73
22323	Le financement des activités de R&D	75
224	La santé publique	76
2241	Les infrastructures de la santé publique	76
2242	Les acteurs du domaine de la santé	77
225	La politique d'immigration	77
226	L'aménagement du territoire	80

## Chapitre III LES CONCLUSIONS DU CES

1	LE LUXEMBOURG ET L'AVENIR DE L'UE	87
2	LA PERSPECTIVE 750.000 HABITANTS	90

### Relevé des tableaux

Tableau 1: La stratégie de Lisbonne en matière d'emploi, de réforme économique et de cohésion sociale	31
Tableau 2: La situation dans les pays candidats à l'UE	39
Tableau 3: L'évolution de la population entre 1970 et 2000	44
Tableau 4: L'évolution des excédents naturel et migratoire entre 1970 et 2000	45
Tableau 5: L'évolution de l'emploi entre 1980 et 2001	46
Tableau 6: Nouveaux embauchages de travailleurs étrangers par nationalité et résidence de 1970 à 2000	46
Tableau 7: Evolution du nombre de logements par 1.000 habitants de 1988 à 1999	50
Tableau 8: Autorisations de bâtir selon le type de logement	51
Tableau 9: Les chiffres clés du premier scénario du BIT: comparaison 2000 - 2050	59



# **PREFACE**



- Le présent avis a été arrêté conformément à l'article 2 de la loi organique du 21 mars 1966 portant institution d'un CES, en vue de servir d'orientation à l'élaboration des politiques gouvernementales.

L'Assemblée plénière du 2 octobre 2001 a institué un Groupe de travail et, suivant la pratique, le Président du CES en est le Président-Rapporteur, les deux Vice-Présidents étant Co-Rapporteurs. Le Groupe de travail a débuté ses travaux le 19 octobre 2001.

Au cours de 37 réunions, les membres du CES et leurs experts ont analysé, d'une part, la situation et les perspectives économiques, sociales et financières du pays, et d'autre part, pris position par rapport aux grands débats d'orientation sur l'avenir de l'UE et sur l'évolution démographique à long terme du pays.

- L'avis de 2002 est publiée en deux volumes séparés:
  - partie A: Inventaire et perspectives
  - partie B: Les grandes orientations
    - L'avenir de l'Union européenne
    - La perspective 750.000 habitants
- Pour son information, le CES a organisé les auditions suivantes:

<b>Pour la partie A: Inventaire et perspectives</b>
---

**Thème:** La situation conjoncturelle internationale, européenne et nationale

*M. Robert WEIDES*, Directeur du Statec;  
*M. Ferdy ADAM*, Chargé d'études principal;  
*M. Zulmiro DA COSTA*.

<b>Pour la partie B: Les grandes orientations</b>
---

**Thème:** Les transports – chemins de fer

*M. Alex KREMER*, Directeur Général de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois.

**Thème:** Le projet "*Université de Luxembourg*"

*M. Germain DONDELINGER*, Professeur attaché, Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

**Thème:** Evolution et projections de la population et de l'emploi

*M. Jean LANGERS*, Conseiller économique 1<sup>ère</sup> classe, Statec.

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance du CES.



# **INTRODUCTION GENERALE**



Pour la 35<sup>e</sup> fois depuis sa création, le Conseil économique et social s'est penché sur les différents aspects qui ont marqué l'évolution de la communauté nationale au cours de l'année écoulée. Cet exercice constitue l'une des missions clés du CES, appelé à épauler le Gouvernement dans ses réflexions sur l'état de la nation en le renseignant sur l'attitude des forces vives face aux grands courants de l'évolution économique et sociale.

Le CES, loin de se limiter aux simples constats et alignements statistiques, s'est donné l'ambition de placer ses analyses dans un contexte plus vaste et plus global. Aussi s'efforce-t-il de creuser davantage les causes et les effets d'une évolution donnée, afin de pouvoir en tirer les conclusions et en déduire des conseils d'orientation à l'intention de ses mandants politiques. En même temps, le CES s'évertue à rendre son avis annuel aussi large que possible en y intégrant des réflexions allant au-delà de l'analyse purement conjoncturelle, afin d'englober également les perspectives à moyen, voire à long terme.

L'approche adoptée par le CES dans son avis annuel a abouti à une présentation en deux parties distinctes dont la première se concentre sur **l'inventaire de l'existant et des perspectives** qui s'en dégagent, tandis que la deuxième est dédiée aux **grandes orientations** à imprimer à l'évolution future.

\*\*\*

La **partie A**<sup>1</sup> de l'avis reflète, par sa structure même, la mission du CES, en général, et celle de l'avis annuel, en particulier: elle traite de l'évolution économique, sociale et financière du pays. Afin de répondre au mieux aux attentes attachées à un tel exercice, le CES a divisé cette partie de son avis en trois grands chapitres qui sont:

- l'évolution économique et les aspects sociaux sectoriels,
- l'évolution de l'environnement social,
- l'évolution des finances publiques.

Ayant placé la **situation conjoncturelle** dans le contexte international et européen, contexte assez déprimé du fait d'un ralentissement général de l'économie mondiale, qui fut encore amplifié par l'impact des attaques terroristes du 11 septembre 2001, le CES en est arrivé à la conclusion que le tassement de l'activité économique n'a pas épargné le Grand-Duché, bien que celui-ci ait continué à évoluer à un niveau bien supérieur à la moyenne internationale. Tandis qu'en 2001, le taux de croissance est resté bien en dessous de 2% dans la zone OCDE, le Luxembourg a enregistré une progression de son PIB de 5,1%.

Passant ensuite en revue les différents secteurs, le CES a essayé d'en évaluer les forces et faiblesses en vue de dégager les perspectives, ainsi que les orientations nécessaires à leur développement. Il salue notamment l'aboutissement de la restructuration sidérurgique qui, tout en consolidant les activités industrielles, a réussi à maintenir le siège du numéro 1 mondial de la sidérurgie au Luxembourg. Il souligne, par ailleurs, l'importance d'une réorientation des activités du secteur financier face aux changements intervenus dans l'environnement international,

---

<sup>1</sup> Voir volume I partie A, qui est publié à part. Il est également publié sur le site du CES: [www.etat.lu/CES](http://www.etat.lu/CES)

ceci au vu de l'impact du secteur sur l'économie nationale et les finances publiques. Il regrette qu'en matière de technologies modernes et plus précisément de commerce électronique, le Luxembourg soit à la traîne et il lance un appel pressant aux autorités publiques pour qu'elles adaptent au plus vite leurs procédures aux facilités de communication qu'offre l'Internet. D'autres considérations ont trait à la dégradation du revenu agricole, aux problèmes de recrutement de l'artisanat et aux aspects multiples de l'harmonisation européenne dans les différents secteurs.

Avec le présent avis, le CES innove en ce sens que les considérations conjoncturelles sont pour la première fois assorties de commentaires ayant trait aux questions sociales dans les branches analysées. Par ailleurs, il s'est efforcé d'orienter la structuration davantage sur la norme SEC 95, qui sert de base à l'élaboration des comptes nationaux, ceci dans le souci de faire concorder l'analyse sectorielle avec la réalité économique de nos jours.

L'**évolution sociale** est analysée sous deux aspects, le premier portant sur l'évolution du marché de l'emploi et le second sur les comptes de la protection sociale.

Force est de constater qu'après la période de surchauffe du marché de l'emploi pendant la deuxième moitié des années 90 avec une croissance économique moyenne de 6,4%, le taux d'accroissement de l'emploi salarié s'est progressivement ralenti au cours de l'année 2001 pour se situer toutefois à un niveau encore assez impressionnant en moyenne annuelle (5,5%). Cette augmentation n'a été possible que grâce à l'affluence de la main-d'œuvre frontalière occupant trois quarts des nouveaux emplois et portant la quote-part des travailleurs non luxembourgeois à 64%. A noter que le ralentissement de l'emploi, qui s'est manifesté au cours de l'année 2001, s'est encore renforcé au premier trimestre de 2002, de sorte que le nombre de demandeurs d'emplois connaît actuellement une nette recrudescence.

En matière de protection sociale, le CES s'est penché plus particulièrement sur le dossier de l'assurance dépendance, ceci dans le but de tirer un premier bilan de ce nouveau volet de la protection sociale introduit en 1999. Depuis sa création, l'assurance dépendance a donné lieu à quelque 19.000 demandes, dont deux tiers visaient des soins à domicile. Etant donné les problèmes liés à la mise en route, une analyse financière s'avère toutefois prématurée. Il en va d'ailleurs de même pour l'impact financier du congé parental dont l'évaluation vient d'être confiée à un bureau d'experts.

Le CES s'abstient de commenter le résultat des négociations menées dans le cadre du "*Rentendesch*" qui ont abouti à certaines propositions d'amélioration des pensions du régime contributif, propositions qui n'ont toutefois pas trouvé le support du patronat. Il évoque toutefois les questions restées en suspens, comme notamment l'individualisation des droits à pension, les pensions complémentaires et la recherche d'éventuelles sources de financement additionnelles.

Le CES donne également son appréciation des dispositions envisagées en matière d'assurance invalidité qui ont fait l'objet du dernier avis du Comité de coordination tripartite du 14 août 2001, avis qui a été coulé dans un projet de loi

qui reste à approuver par la Chambre des Députés. Il réaffirme, en outre, son attachement au système de conventionnement en matière d'assurance maladie sans toutefois s'ingérer dans les négociations menées actuellement au niveau des fournisseurs de soins médicaux et des assurés en vue d'une adaptation de ce régime.

L'évolution des **finances publiques**, qui constitue le dernier volet de la partie "*Inventaire et perspectives*", est caractérisée par des plus-values substantielles dues à la bonne tenue de l'économie au cours des années 90, notamment aussi à cause d'un environnement fiscal favorable.

Cette situation a permis la réforme fiscale de 2001/2002. Cette réforme, portant aussi bien sur la fiscalité des ménages que sur celle des entreprises, a voulu concilier efficacité économique et justice sociale et a augmenté l'attrait du Grand-Duché pour la main-d'oeuvre et les investissements étrangers. Malgré cette réforme fiscale, il est estimé que les finances publiques resteront en équilibre.

Toutefois, le CES rend attentif au caractère éphémère de ce gonflement des recettes publiques et recommande une politique budgétaire prudente qui, plutôt que de drainer les excédents dûs à une conjoncture exceptionnelle vers les dépenses de consommation, réserve ceux-ci au financement de l'amélioration des infrastructures. Dans cet ordre d'idées, il s'étonne du manque de suivi systématique dans l'exécution des projets inscrits dans le budget pluriannuel et avalisés par le législateur.

\*\*\*

Dans son avis précédent, le CES avait essayé de définir la marge de manœuvre que le transfert de souveraineté vers l'Union européenne laisse encore aux États membres, et plus particulièrement au Grand-Duché. Par ailleurs, il avait rendu attentif aux dangers pouvant résulter d'une fracture sociale suite à l'exclusion des plus démunis, ceci notamment en vue d'une nouvelle vague d'immigration.

Cette année, la **partie B**, réservée aux "*Grandes orientations*", comporte également deux volets distincts: l'un orienté vers l'évolution de l'Union européenne, l'autre sur les perspectives du Grand-Duché à plus longue échéance.

Les deux débats majeurs qui, au-delà de la gestion journalière, occupent actuellement le devant de **la scène européenne** sont l'élargissement de l'Union et l'avancement de son intégration. L'un ne pouvant se faire sans l'autre qu'au risque d'un ramollissement de l'acquis communautaire, le CES plaide pour un parallélisme entre les deux démarches bien engagées dès à présent, puisque les négociations avec les pays candidats vont bon train et que la consolidation fait actuellement l'objet des réflexions de la Convention instaurée spécialement à cette fin.

Il est évident que les deux démarches ne resteront pas sans effet sur les différents États membres de l'Union. Le Luxembourg risque d'être affecté à double titre, étant, d'une part, le plus petit partenaire d'une Union qui comportera bientôt 25 membres et davantage et, d'autre part, l'un des lieux de travail officiels des institutions communautaires. Dans les multiples partages à négocier avec les

nouveaux membres, le Luxembourg n'aura sans doute pas la tâche facile lorsqu'il s'agira de défendre ses privilèges souverains que d'aucuns considèrent déjà comme démesurés.

Le CES manquerait toutefois à sa mission s'il n'évoquait pas dans le contexte européen cet autre grand débat qu'est celui sur **le modèle social européen**. Considéré comme le parent pauvre de la politique communautaire par les responsables syndicaux, le modèle de société qui devrait distinguer l'Europe des autres grandes régions mondiales n'en reste pas moins au centre des débats dans les enceintes de l'Union. Il trouve son reflet notamment dans la Charte des droits fondamentaux et dans le dialogue social, tel qu'il est déjà pratiqué au niveau européen. Le CES souligne, également, la responsabilité sociétale et sociale des entreprises qu'il invite à contribuer au bien-être de l'individu en complétant les dispositifs mis en place à cette fin par les collectivités.

C'est finalement le deuxième chapitre de la partie B du présent avis qui en constitue la pièce maîtresse. En effet, le CES s'est lancé dans une large réflexion sur les implications que comporte l'accroissement rapide de la population résidente, accroissement qui pourrait générer un quasi doublement de la population au seuil de la deuxième moitié du siècle.

Le débat autour de "***l'Etat des 750.000***" provoque de nombreuses réactions chez les citoyens. Souvent teinté d'émotions et de craintes inavouées, ce débat montre toute l'envergure non seulement des opportunités que renferme la perspective des 750.000 habitants, mais également les problèmes qui accompagneront une telle évolution et qui, de ce fait, font rechigner plus d'un à cette perspective.

Plutôt que de s'attarder sur la question de savoir si un tel accroissement de la population résidente est souhaitable, le CES a concentré ses réflexions sur les contraintes qui se dégageront sur le plan des **infrastructures** d'une telle évolution, assez réaliste au vu du passé récent, afin d'entamer à temps les adaptations qu'elle exigera.

Avant de se tourner vers cet avenir qui selon les extrapolations du Statec et les estimations du Bureau international du Travail (BIT) à Genève, envisage un accroissement de la population portant le nombre d'habitants à quelque 750.000 à l'horizon 2050, le CES a cru utile de scruter l'existant et d'évaluer des déséquilibres éventuels dans les grands domaines de l'infrastructure que sont les transports, le logement et la formation. Cette analyse a révélé un certain nombre de faiblesses et de déficiences qui, dès à présent et avant toute projection dans le futur, demandent à être éliminées.

Ensuite, le CES s'est fondé sur les paramètres retenus pour l'évolution future, à savoir une croissance économique de 4% en moyenne annuelle basée sur un accroissement de l'emploi et de la productivité de chaque fois 2%, pour en dégager les répercussions sur les différents domaines qui sont, en dehors de ceux déjà mentionnés, la gestion du savoir, la santé publique, la politique d'immigration, l'aménagement du territoire et les procédures décisionnelles. Comme tous ces domaines seront affectés par l'évolution vers la "***société des 750.000***", leur préparation à cette éventualité devient indispensable si l'on veut éviter les carences du passé qui sont à l'origine des déséquilibres actuels.

Si le CES a estimé vain de se préoccuper des éventuelles conséquences négatives du développement escompté qui pourraient inciter d'aucuns à s'y opposer, c'est qu'en fait les dés sont jetés. En partant du scénario "750.000", c'est-à-dire d'une croissance annuelle de 4%, lors du "*Rentendesch*" qui a reconfiguré l'assurance vieillesse, une majorité des forces vives a clairement opté pour la voie de la croissance esquissée. Aussi le CES ne voit-il pas, à ce stade, l'utilité de porter ses réflexions sur un scénario alternatif qui serait celui d'un ralentissement de la croissance. Le CES pourra cependant se prononcer dans d'autres avis sur des scénarios alternatifs.

Par ailleurs, le CES se rend parfaitement compte qu'on ne peut pas limiter les réflexions sur l'avenir aux seuls aspects liés aux infrastructures. L'évolution vers l'Etat des 750.000 habitants sera accompagnée également de **mutations sociétales**, dont la mise en minorité, à terme, de la population luxembourgeoise de souche, qui, à défaut de changements en matière de droit électoral, exercera le pouvoir politique sur une majorité, n'est pas la moindre. Rien que la perspective portant sur 250.000 habitants de souche luxembourgeoise qui décideraient des destinées d'une population représentant le triple de ce nombre suffit, à elle seule, pour montrer l'envergure des problèmes engendrés par une telle évolution.

Vouloir toutefois rentrer dans cette partie du débat reviendrait à dépasser de loin le cadre du présent avis, déjà peu modeste dans ses ambitions. Ceci ne signifie toutefois pas que le CES se refuserait à l'avenir à un tel exercice, qui cadrerait parfaitement avec sa mission d'organe de réflexion et de concertation.



## **Chapitre I**

### **L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE**

- 1 INTRODUCTION**
- 2 L'ELARGISSEMENT DE L'UE**
- 3 L'APPROFONDISSEMENT DE L'UE**
- 4 LE MODELE DE SOCIETE EUROPEEN**



## 1 INTRODUCTION

- Depuis le Conseil européen de Milan de 1985 et l'adoption de l'acte unique de Luxembourg portant création du marché intérieur, en février 1986, l'intégration communautaire se poursuit de manière régulière. Les traités de Maastricht (Union économique et monétaire - 7 février 1992), d'Amsterdam (création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et renforcement de l'Europe sociale - 2 octobre 1997) et de Nice (réforme institutionnelle - 12 décembre 2000) ont marqué de nouvelles étapes dans le processus d'intégration et d'approfondissement de l'Union.

Le Conseil européen de Nice, après avoir obtenu un accord sur les questions institutionnelles et consacré la double nature de l'Union européenne, - union des Etats et union des peuples - a ouvert la voie au plus grand élargissement de l'UE depuis sa création. Dans sa déclaration sur l'avenir de l'Union, le Conseil a souhaité qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi que par le passé s'engage sur l'avenir de l'UE, afin d'améliorer et d'assurer, en permanence, la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions, tout en les rapprochant du citoyen européen.

En décidant ce nouveau cycle d'élargissement, l'Union européenne s'est engagée dans un processus qui est crucial pour le devenir de l'Europe dans son ensemble. Il s'agit d'établir un espace de paix, de prospérité et de stabilité couvrant un continent de 500 mio. d'habitants qui partagent les mêmes valeurs humanistes et le même attachement à la démocratie.

La déclaration de Nice a cerné quatre questions à creuser lors du débat sur l'avenir de l'UE:

- la nécessité d'une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres qui repose sur le principe de subsidiarité;
- le statut à réserver à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice, conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne;
- la simplification des traités afin qu'ils soient clairs et plus faciles à comprendre, sans que le sens en soit changé;
- le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

La Présidence belge de l'UE a décidé d'ouvrir l'agenda à un projet global pour l'Europe. Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 a fait des recommandations sur la poursuite structurée du débat engagé qui sera clôturé en 2003. A cet effet, il a institué la Convention qui devra surtout se prononcer sur la future Constitution européenne, ainsi que sur le fonctionnement des institutions. La Conférence intergouvernementale de 2004 arrêtera les modifications à apporter aux traités.

Le CES est associé aux travaux de la Convention par le biais d'une coopération avec le CES de l'UE, qui a délégué trois observateurs à la Convention. Les travaux de la Convention sont accessibles à partir du site du CES de l'UE.<sup>2</sup>

- Dans le présent avis annuel, le CES n'entend pas analyser en détail toutes les implications et les défis posés par le vaste processus d'élargissement et par le futur cadre institutionnel de l'UE.

Il faut avant tout se mettre d'accord sur un projet global pour l'Europe et les politiques à mettre en œuvre sur la base de l'acquis communautaire. Le débat sur le contenu des politiques européennes et leur mise en œuvre est essentiel pour répondre aux attentes des citoyens. Ce débat doit avoir lieu afin d'éclairer celui sur les institutions.

Le CES est d'avis que toute réflexion doit s'inscrire dans le respect de la finalité de l'Union européenne. Celle-ci est inscrite dans les différents traités à la base de la Communauté, notamment dans l'article 2 du traité sur l'UE qui retient que l'Union se donne pour objectifs:

- " - de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une Union économique et monétaire...;*
- d'affirmer son identité sur la scène internationale...;*
- de maintenir et de développer l'Union, en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice...;*
- de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer ..."*

Il s'agit en fait de la définition du modèle de société européen.

- Dans le présent chapitre, le CES se propose de se pencher sur les thèmes suivants:
  - l'élargissement de l'UE et les questions liées à l'approfondissement de l'UE en vue d'un *"mieux d'Europe"*;
  - le modèle de société européen et la Charte des droits fondamentaux, reflet des normes et des conditions de vivre ensemble, qui distingue l'Europe des autres économies avancées.

Ainsi, les futures règles de la gouvernance européenne doivent se baser sur une application aussi large que possible du principe de subsidiarité. Il faudrait clairement établir la distinction entre trois types de compétence, à savoir les compétences exclusives de l'Union, les compétences des Etats membres et les compétences partagées de l'Union et des Etats membres, ainsi que les niveaux auxquels ces compétences sont exercées le plus efficacement.

<sup>2</sup> [http://www.esc.eu.int/pages/fr/acs/SCO/future\\_europe/home.htm](http://www.esc.eu.int/pages/fr/acs/SCO/future_europe/home.htm)

- Au niveau de l'Union européenne, les politiques doivent tenir compte des préoccupations et des attentes des citoyens, afin de garantir un espace de progrès économique, de cohésion sociale et de paix.
- La répartition des compétences entre le niveau européen et le niveau national - rôle des institutions et modèle de gouvernance - doit se faire sur la base d'une application aussi large que possible du principe de subsidiarité.
- Au niveau national, la réduction progressive de la marge de manœuvre des politiques, corollaire de l'intégration européenne progressive, implique une valorisation renforcée des atouts endogènes. Dans ce contexte, le CES tient à rappeler les réflexions faites dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2001.

## **2 L'ELARGISSEMENT DE L'UE**

### **21 Les particularités de l'élargissement à l'Est**

Initié dès 1990, le processus d'élargissement s'est efforcé à donner une réponse politique aux bouleversements post-communistes. Néanmoins, cet élargissement pose des problèmes que l'Union européenne n'a pas connus lors des élargissements antérieurs, ceux-ci n'exigeant pas de réforme des institutions et ne bouleversant pas outre mesure les politiques communes en place.

Aujourd'hui la donne est différente, essentiellement du fait de la dimension de l'élargissement à venir - treize pays dont dix en Europe Centrale, voire Orientale ainsi qu'en Balte - et de l'hétérogénéité des candidats aussi bien sur le plan démographique et culturel que du point de vue du degré de développement des structures économiques et sociales.

Cette nouvelle problématique contraint l'Union européenne à imaginer de nouveaux modes de fonctionnement et surtout à trouver les moyens financiers nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Il n'en demeure pas moins que, malgré les défis et les risques, il est de l'intérêt bien compris à la fois des Etats candidats et de l'Union de réaliser cet élargissement. L'histoire, l'économie et l'ambition de construire une Europe solide et stable commandent de réunifier le continent en intégrant sa partie orientale et de mettre fin à la division de l'Europe instaurée par la guerre froide. L'élargissement aura pour effet d'inciter les pays candidats de se donner une culture politique démocratique et leur permettra d'intégrer le pôle de développement économique et social que constitue l'Union européenne.

L'élargissement constitue aussi une réponse au besoin de sécurité des Etats candidats et une chance historique de consolider la paix et la démocratie. Il devrait, d'une part, leur permettre de rompre avec les tentations de remettre en cause les frontières et la place des minorités et, d'autre part, éviter aux nationalismes de s'exacerber.

Pour les Etats membres, l'élargissement est enfin porteur d'un potentiel de développement économique et commercial. La croissance du PIB des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) pour la période 2000-2005 devrait en effet se situer entre 4 et 7% par an. Cette croissance ne peut avoir que des effets positifs pour l'Union européenne et favoriser ses exportations vers un marché de plus de 100 mio. d'habitants dont le pouvoir d'achat progresse. Il ne faut pas perdre de vue que globalement l'Europe des Quinze sortira bénéficiaire sur le plan économique de l'ouverture des marchés de l'Est.

### **22 Un processus déjà bien engagé**

Le soutien de l'Union européenne a d'ores et déjà facilité la stabilisation macroéconomique et la transition vers une économie de marché dans les pays candidats. La mise en place de réformes structurelles, l'amélioration de l'environnement institutionnel et juridique, la perspective de l'adhésion et d'une extension du marché européen ont rendu l'investissement dans ces pays plus

attrayant et l'ont intensifié. L'ouverture du marché européen s'est traduite par une réorientation du commerce des PECO vers l'Union, qui représente aujourd'hui plus de la moitié de leurs échanges. L'investissement étranger a joué un grand rôle dans cette dynamique en favorisant l'émergence de firmes compétitives et une augmentation sensible des exportations.

Les bouleversements qui ont affecté les économies à l'Est ont conduit l'Union à mettre en place dès 1989 le programme PHARE (Pologne, Hongrie, Aide à la Reconstruction Économique), destiné, grâce à des crédits et des aides non remboursables, à encourager l'investissement et les transferts de savoir-faire, puis à financer les infrastructures.

Outre ces efforts financiers, des accords d'association, dits "*européens*" ont été progressivement étendus à tous ces pays. Ils représentent un instrument privilégié pour développer à la fois des relations économiques et un dialogue politique destiné à faciliter l'intégration ultérieure dans l'Union. Ces accords prévoyaient une zone de libre échange en 2002.

Le Conseil européen de Copenhague (juin 1993) a marqué un tournant en écourtant le processus de rapprochement, mais surtout en arrêtant le principe de l'adhésion des dix pays d'Europe Centrale et Orientale et en fixant dans cette perspective trois critères:

- établir des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection;
- se doter d'une économie de marché viable, ainsi que de la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne;
- être en mesure d'assumer les obligations découlant de l'adhésion et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Une nouvelle étape décisive a été franchie avec le Conseil européen de Luxembourg (décembre 1997) qui a entériné les analyses de la Commission présentées dans l'Agenda 2000 en décidant du début des négociations d'adhésion avec six pays (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Chypre) et en renforçant la stratégie de pré-adhésion, qui désormais repose sur un nouvel instrument, les partenariats pour l'adhésion.

Ceux-ci assurent la cohérence du processus en rassemblant dans un cadre unique trois éléments fondamentaux:

- les domaines prioritaires pour intégrer l'acquis communautaire;
- la programmation de l'assistance financière de l'Union;
- les conditions de cette aide fondée sur le respect des obligations découlant des accords européens d'association et des progrès dans la réalisation des critères de Copenhague.

Lancées en mars 1998 avec les "*Six de Luxembourg*", les négociations d'adhésion portaient au début de l'an 2000 sur plus de la moitié de l'acquis soit 23 chapitres

sur 31. Tous ces chapitres ne sont pas clos pour autant, certains d'entre eux, plus complexes (libre circulation des marchandises, droit des sociétés, politique de la concurrence, union douanière, relations extérieures), ont fait l'objet de demandes de périodes transitoires ou de dérogations.

Parallèlement s'est mis en place un système d'évaluation qui permet d'analyser la situation de chaque candidat par rapport à la législation communautaire.

En élargissant les négociations d'adhésion à six pays additionnels (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovaquie) et en accordant formellement le statut de candidat à la Turquie, le Sommet d'Helsinki (décembre 1999) a marqué un pas décisif et une volonté d'ouverture et d'aboutissement du processus.

Le Sommet d'Helsinki, en abandonnant l'approche "*par vagues*" adoptée à Luxembourg, a opté pour des négociations désormais individualisées. Elles n'aboutiront que lorsque chaque pays candidat, à titre individuel, aura fait suffisamment de progrès dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire.

Force est de constater que la lenteur et la complexité des négociations se traduisent par un certain désenchantement, comme l'attestent des sondages auprès de la population tchèque ou polonaise, par exemple.

D'autre part, la faible mobilisation des citoyens des Etats membres sur ce thème risque de se traduire par des réactions négatives sur des sujets sensibles comme la libre circulation des personnes, la sécurité ou la concurrence.

### **23 Evaluation des progrès des pays candidats**

Les rapports réguliers de 2001<sup>3</sup> et les propositions de partenariats d'adhésion révisés répertorient les domaines dans lesquels il convient tout particulièrement d'intensifier les efforts. Avec la "*feuille de route*" établie par la Commission en novembre 2000 et approuvée par les Conseils européens successifs, ils constituent un guide en vue de la réussite du processus d'adhésion des pays concernés.

La Commission se prononcera sur la capacité de chacun des candidats à assumer les droits et les obligations découlant de l'adhésion dans les rapports réguliers de 2002. Si les candidats poursuivent leurs efforts, les négociations devraient être conclues à la fin de 2002 pour les pays qui satisferont aux critères d'adhésion. Ces pays seraient alors prêts à devenir membres de l'UE en 2004, conformément à l'objectif fixé par le Parlement et le Conseil européens.

- Aux termes des critères de Copenhague, l'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection.

Si les pays candidats remplissent désormais les critères politiques de Copenhague, deux domaines distincts posent encore problème: la corruption et la situation des minorités.

---

<sup>3</sup> cf. annexe au chapitre I: La situation économique dans les PECO.

En effet, dans nombre de pays candidats, des progrès restent à faire dans des domaines, tels que la réalisation de l'égalité économique et sociale des femmes, la modernisation de l'administration publique, le renforcement du système judiciaire, la réduction du niveau actuel de corruption, la traite des femmes et des enfants et la situation des enfants, notamment en Roumanie. La Turquie ne satisfait pas aux critères politiques en ce qui concerne les droits de l'homme et les minorités, ainsi que ceux relatifs au rôle joué par l'armée dans la vie politique du pays.

- Les critères économiques exigent l'existence d'une économie de marché viable et la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché intérieur de l'Union. Dans ce contexte, le rapport 2001 conclut que seuls Malte et Chypre remplissent les deux critères à l'heure actuelle. En revanche, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque sont des économies de marché viables et pourront répondre au deuxième critère dans un avenir proche. La Lituanie, la Lettonie et la Slovaquie remplissent le premier critère et pourront répondre au deuxième critère à moyen terme. La Turquie, la Bulgarie et la Roumanie ne répondent à aucun des deux critères à l'heure actuelle.

La restructuration du système productif s'est traduite par une réduction de la part de l'agriculture et plus encore de l'industrie et une progression significative des services privés.

Des problèmes subsistent toutefois dus notamment au caractère peu performant du système bancaire, lourdement grevé par des créances douteuses, et au caractère embryonnaire des marchés financiers, ce qui ne permet pas de financer les investissements domestiques. La participation limitée du secteur bancaire au financement de l'activité, ainsi que l'insuffisance des investissements étrangers (sauf en Hongrie et en Pologne) ont souvent ralenti le processus de privatisation.

Des progrès importants restent encore à faire pour dépasser les problèmes structurels et humains hérités du socialisme d'Etat: absence de discipline fiscale rigoureuse, faiblesse du système financier et bancaire, relents dirigistes, corruption, manque d'esprit d'initiative, formation professionnelle inadaptée, faiblesse de la société civile organisée.

Par ailleurs, la stabilisation et les restructurations ont été coûteuses sur le plan humain et social. La maîtrise de l'inflation et des dépenses publiques s'est traduite par des coupes budgétaires dans les dépenses sociales, la désorganisation des systèmes de santé et la disparition des structures d'encadrement de la petite enfance. On a observé un déclin de la natalité et parfois de l'espérance de vie, une réduction des transferts sociaux, une fragilisation de certaines catégories sociales (fonctionnaires, retraités, mineurs) et une progression du chômage qui est passé d'un niveau proche de zéro à 10-15% selon les pays, affectant notamment les femmes.

Malgré les dispositions déjà prises - par exemple mise en place d'assurances sociales et d'assurances retraites sur la base de "*modèles à trois piliers*" où le régime d'assurance d'Etat est complété par un système de prévoyance d'entreprise ou privé -, la protection sociale déficiente fait apparaître de nouvelles inégalités. Le dialogue social reste insuffisant.

- Un autre critère est la capacité des pays candidats d'assumer les obligations de l'adhésion, ce qui signifie la capacité d'adopter, de mettre en œuvre et de respecter l'acquis communautaire. Tous les candidats ont bien progressé dans l'adoption de l'acquis communautaire, mais des problèmes demeurent en ce qui concerne sa mise en œuvre et son respect. Le rapport signale la nécessité de créer de nouvelles institutions dans les pays candidats et de renforcer celles qui existent en vue de remplir ce critère.

Des progrès considérables restent donc à faire tant au niveau de la reprise de l'acquis social que de la mise en place des structures juridictionnelles ou administratives efficaces pour la mise en œuvre de l'acquis communautaire. Ces progrès sont indispensables pour assurer la cohésion sociale d'une Union européenne élargie, mais aussi pour éviter d'y introduire les distorsions de concurrence.

## 24 Les migrations et la sécurité

La sécurité et les migrations constituent un autre thème sensible en raison notamment de la criminalité organisée qui s'est développée dans les pays voisins que sont l'Ukraine et la Russie.

En ce qui concerne les migrations, à court terme, les mouvements sont limités à des mouvements transfrontaliers, dûs à l'absence d'une libre circulation. Actuellement, 85% des flux correspondent à des déplacements temporaires et répétés. Cependant, le manque de main-d'œuvre qualifiée dans nombre de domaines économiques à travers tous les pays de l'Union européenne stimulera peut-être une migration plus forte que par le passé, une fois la libre circulation assurée. Les répercussions éventuelles pour notre pays seront analysées dans le chapitre II de la partie B du présent avis.

- **Dans une première phase**, les émigrations poseront surtout des problèmes aux pays d'Europe centrale et orientale du fait qu'elles toucheront principalement des travailleurs jeunes et qualifiés, ce qui affaiblira le potentiel économique des PECO.
- **Dans une deuxième phase**, l'on peut s'attendre que cet affaiblissement puisse être contrebalancé par un retour, du moins en partie, des travailleurs dans leur pays, accompagné d'un transfert de technologie de l'Ouest vers l'Est.

## 25 Les conséquences de l'élargissement pour le Luxembourg

L'élargissement de l'UE n'ira pas sans répercussions pour le Luxembourg, notamment du fait du statut de sa capitale comme l'un des lieux de travail des institutions communautaires. L'impact de l'adhésion de nouveaux membres se fera toutefois sentir également sur le plan politique et économique.

- Avec l'élargissement de l'UE dans une direction donnée, à savoir vers l'Est, le centre géographique de celle-ci se déplacera forcément ce qui, à terme, pourrait également entraîner un glissement du centre de gravité politique dans cette direction. Le Luxembourg, situé en plein centre de l'UE à l'heure actuelle, risque de ce fait de se retrouver relégué aux confins de l'Europe.

Cette situation excentrique pourrait se tourner contre Luxembourg comme lieu d'implantation d'institutions communautaires entraînant un tassement, voire une régression de la présence institutionnelle sur le territoire de sa capitale. Pour le court terme, il y a lieu de s'attendre toutefois à une augmentation assez sensible du contingent des fonctionnaires européens à Luxembourg du fait que les nouveaux membres feront valoir leur droit à être représentés de façon adéquate au niveau de l'administration.

Au risque représenté par le déplacement du centre de gravité géographique vient s'ajouter celui de la perte d'influence des petits pays dans une Union élargie. Il est évident que les processus décisionnels qui, à l'heure actuelle, garantissent encore un degré d'influence considérable aux petits pays membres au sein de l'Union des 15, devront être revus dans une communauté regroupant 27, voire 30 Etats et plus, si l'on veut assurer également à l'avenir le bon fonctionnement des rouages communautaires. Il en résultera une perte certaine du poids décisionnel qui revient actuellement aux petits pays et une réduction de leur emprise sur les orientations politiques de l'Union. De ce fait, ils se verront sensiblement affaiblis dans la défense de leurs intérêts spécifiques.

- Sous l'angle économique, l'élargissement pourrait s'avérer à la fois bénéfique et inconfortable pour le Grand-Duché. Bénéfique parce que les pays candidats représentent, du moins pour une période transitoire plus ou moins longue, un réservoir de main-d'œuvre auquel pourra recourir notre propre économie, notamment dans la perspective d'une croissance économique soutenue et d'une évolution de la population résidante vers les 750.000 habitants. Inconfortable parce que les pays adhérents se révéleront de redoutables concurrents, du fait de leurs niveaux de vie et de rémunération relativement faibles. Tous les secteurs de notre économie nationale, à commencer par l'agriculture en passant par l'industrie manufacturière jusqu'au secteur des services, se trouveront confrontés à cette nouvelle concurrence dont la pression sur les pays plus aisés ne tardera pas à se manifester.

Du moins sur le plan économique, les effets de l'élargissement, notamment les répercussions sur les coûts, pourront toutefois être contrôlés et atténués grâce à des périodes de transition à intercaler dans le processus d'intégration, ceci à l'instar de ce qui s'est fait à l'époque avec les adhérents méditerranéens.

### 3 L'APPROFONDISSEMENT DE L'UE

#### 31 Les enjeux

- Dans un avenir indéterminé, mais relativement proche, le nombre des membres de l'Union européenne est appelé à doubler. L'enjeu de ce processus consiste à accueillir, dans un cadre institutionnel approprié, des pays hétérogènes.

Or, lorsque l'on sait qu'avec le passage de douze à quinze membres, le triangle institutionnel - Commission, Conseil et Parlement - a déjà rencontré des problèmes de fonctionnement, l'afflux de nouveaux adhérents risquera de paralyser le fonctionnement des institutions.

La Conférence intergouvernementale de Nice a ainsi essayé de préserver les capacités décisionnelles de l'Union et les chances d'un approfondissement de la construction européenne dans un cadre élargi, l'essentiel étant de parfaire dès maintenant le fonctionnement du grand appareil européen en vue d'éviter de futurs blocages.

La déclaration 20 relative à l'élargissement de l'Union européenne, annexée au traité de Nice, a retenu la position commune que prendront les Etats membres lors des conférences d'adhésion en ce qui concerne la répartition des sièges au Parlement européen, la pondération des voix au Conseil, la composition du Comité économique et social et la composition du Comité des régions pour une Union à 27 membres.

- L'objectif de la construction européenne est de parvenir à l'Union politique. Il est important de procéder à un renforcement de la légitimité démocratique et de l'efficacité du processus de décision de l'Union, tout en veillant à une plus grande transparence vis-à-vis du public.

Afin d'éviter que l'Europe ne continue à être plutôt subie que souhaitée par les peuples qui la composent, le CES insiste sur la nécessité de rapprocher l'Europe des citoyens et de réduire ainsi le déficit démocratique qui caractérise le système institutionnel de l'Union européenne.

Aussi la Convention sur l'Avenir de l'Union européenne élargie devrait-elle présenter des recommandations précises pour une meilleure répartition des compétences entre les institutions européennes et proposer des mesures concrètes en vue de la simplification des instruments politiques de l'Union.

Une répartition remaniée des compétences au niveau européen semble s'imposer pour répondre aux changements qui ont eu lieu et pour préparer ceux qui s'annoncent. Les principaux reproches portent actuellement sur le manque de lisibilité des processus de décision, le caractère lointain, opaque et technocratique de l'appareil administratif communautaire, l'absence complète de repères quant aux rôles respectifs des Etats membres et de l'Union au regard du principe de subsidiarité.

Arrêter une fois pour toutes une liste limitative et détaillée des attributions des différentes institutions résoudrait certes ce problème particulier, mais pourrait

influencer de façon négative le développement futur de l'Union européenne et ne semble pas être la meilleure solution. Il conviendrait plutôt d'analyser les changements qui s'opèrent et de garder la flexibilité nécessaire, de pouvoir répondre par les moyens appropriés le temps venu.

- Par ailleurs, le CES souhaite un ancrage constitutionnel du projet européen pour permettre:
  - une meilleure lisibilité des compétences de l'Union européenne et des Etats membres, ainsi que de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
  - une simplification des traités européens regroupés en un traité constitutionnel de base et en une partie consacrée aux politiques et assortie de procédures de révision spécifiques.

Le Traité constitutionnel devrait expliciter et arrêter les valeurs communes de l'Union, les droits fondamentaux des citoyens européens, le principe de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit, l'encadrement institutionnel de l'Union, le rôle des partis politiques européens et les finalités de l'intégration européenne. L'existence d'un Traité constitutionnel européen, ayant valeur contraignante pour tous les Etats membres de l'Union européenne, présenterait le double avantage, et d'offrir aux citoyens européens un texte de référence et de procéder à l'indispensable simplification des règles qui régissent le fonctionnement institutionnel.

Un traité constitutionnel favoriserait la mise en place d'institutions fédérales de l'Europe. Encore faudrait-il à la base la formation de partis politiques et de forces sociales organisant le débat politique au niveau européen.

Ceci entraînerait des évolutions incisives de la politique et des institutions. Les élections européennes prendraient une dimension décisive. Le Parlement en sortirait valorisé, entraînant sinon institutionnellement, au moins politiquement, deux légitimités, celle des Etats et celle de la Fédération.

La future Union politique comporterait, dès lors, les structures suivantes: un Parlement bicaméral avec Chambre des Etats et Chambre fédérale, un exécutif sous le contrôle politique du Parlement et un pouvoir judiciaire, le tout régi par les préceptes de la démocratie parlementaire.

Le projet fédéral européen devrait être conçu de manière à respecter les droits et préoccupations des citoyens sur la base d'un développement conjoint et coordonné des politiques économique et sociale.

Le CES est d'avis que:

- la réforme institutionnelle n'est pas une panacée contre tous les maux. Il faut avant tout un projet politique et institutionnel cohérent et moderne, une vision claire de la future Europe et surtout une consolidation de l'Union européenne;
- les institutions doivent être adaptées dans une optique de plus de démocratie et d'efficacité dans une Europe élargie.

### 32 La procédure de prise de décision

Pour que le processus décisionnel reste efficace avec deux fois plus d'Etats qu'aujourd'hui, il faudrait limiter le droit de veto, afin de renforcer le caractère démocratique de l'action communautaire. Depuis le Sommet de Nice, une majorité de décisions sont prises par le Conseil à la majorité qualifiée.

Les dispositions relatives à la coopération renforcée introduite par le Traité d'Amsterdam n'ont pas encore été utilisées. La révision des dispositions relatives à la coopération renforcée est inscrite à l'ordre du jour de la future CIG, tel qu'il a été décidé par le Conseil européen de Feira en juin 2000. Dans une Union à 25, cet instrument permettra aux Etats membres qui le souhaitent d'avancer sur la voie de l'intégration.

#### **L'élargissement doit aller de pair avec l'approfondissement de l'UE**

- L'élargissement constitue un défi considérable pour l'Union européenne, mais également une chance historique.

Ce constat conduit à préconiser un élargissement maîtrisé, respectueux des principes fondamentaux du projet européen, de ses objectifs de progrès politique, économique et social et de l'acquis communautaire.

La Charte des droits fondamentaux constituera à la fois un socle minimum de garantie des droits fondamentaux pour l'ensemble des pays candidats et un texte de référence de nature à rassurer les opinions publiques des Etats membres actuels sur la pérennité des droits existants.

- L'élargissement maîtrisé implique qu'il soit procédé, au préalable, à une réforme institutionnelle qui sauvegarde les capacités décisionnelles de l'Union et les chances d'un approfondissement de la construction européenne dans un cadre élargi. Dans le cas contraire, le projet européen d'une grande Europe se réduirait finalement à une vaste zone de libre-échange.
- L'adhésion implique également que l'Union fasse évoluer ses politiques communes pour les adapter à sa nouvelle configuration, notamment en tenant compte des spécificités des Etats candidats.
- De la part des futurs Etats membres, l'intégration suppose la reprise de l'intégralité de l'acquis communautaire faute de quoi un demi-siècle de construction communautaire serait compromis.

#### 4 LE MODELE DE SOCIETE EUROPEEN

Il est un fait que le monde a pris une nouvelle orientation avec l'échec du communisme symbolisé en 1989 par la chute du mur de Berlin. Partie d'une pensée empreinte d'humanisme au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, l'idéologie marxiste, une fois mise en pratique et confrontée à la réalité, a buté sur son égalitarisme et sur son économie planifiée entraînant d'abord le totalitarisme et ensuite la faillite économique des pays socialistes.

Depuis lors un certain flou s'est installé qui rend diffuse l'image des modèles de société, si confortablement noir et blanc auparavant. Les Etats-Unis d'Amérique, depuis toujours les champions du libéralisme économique sont retournés - après un détour par une sorte de libéralisme réglementé et social sous l'influence de l'exemple socialiste - au libéralisme pur d'antan. Cette renaissance du libéralisme est accompagnée par un vaste mouvement de dérégulation économique qui n'a pas tardé de s'étendre, la globalisation aidant, au reste du monde.

Evoluant jusque-là plutôt à mi-chemin entre le libéralisme et le dirigisme, l'Europe s'est vue contrainte à suivre l'exemple du *leader* économique que sont toujours les Etats-Unis. L'Europe a sacrifié sur l'autel de la performance et de la compétitivité internationale nombre de monopoles publics et autres secteurs protégés tels que les transports aériens, les télécommunications, l'énergie électrique et d'autres domaines d'approvisionnement considérés jusque-là comme intouchables à cause de leur caractère universel. Ce mouvement perdure à ce jour, ceci au grand dam de ceux qui, effrayés par les excès du néo-libéralisme, prônent le retour à l'ordolibéralisme du type *Soziale Marktwirtschaft*.

La définition du futur modèle européen ne devrait guère poser problème du moment qu'on accepte comme leitmotiv que l'économie doit se trouver au service de l'homme, et non pas l'inverse. Ce principe fondamental doit présider à toute réflexion politique et servir d'étalon dans toute action économique.

Le CES est de l'avis que l'effort doit être payant et que la rémunération de l'effort doit primer toutes les autres sources de revenus. Mais il tient à souligner, en même temps, que la responsabilité de la société à l'égard des démunis qui risquent l'exclusion sociale croît dans la mesure où l'aisance matérielle de cette société augmente.

#### 41 La dimension sociale de l'Union européenne

- Au gré des révisions successives des traités de l'UE et notamment depuis le Traité d'Amsterdam, la dimension sociale de l'UE a été constamment renforcée. Toutefois, un véritable modèle de société européen reste à développer dans le futur traité.

Ceci ne veut pas dire que les modèles sociaux nationaux qui se sont développés progressivement, compte tenu des spécificités institutionnelles des pays respectifs, ne garderaient plus leur valeur.

- Compte tenu du processus continu d'intégration européenne, le futur traité devrait consacrer le rôle du modèle de société européen, en intégrant notamment:
  - la Charte des droits fondamentaux et d'une procédure de suivi;
  - le cadre pour un système européen de relations industrielles, l'autonomie des partenaires sociaux, le rôle et les droits des partenaires sociaux, en tant que co-régulateurs, ainsi que leur implication dans le processus de décision de l'Union;
  - les principes des services d'intérêt général;
  - la dimension sociale du marché intérieur;
  - le renforcement de l'Union sociale par rapport à l'Union économique et monétaire.

#### **42 La Charte des droits fondamentaux: base du modèle de société européen**

Le respect des droits fondamentaux est l'un des principes fondateurs de l'Union européenne et la condition indispensable de sa légitimité. La Cour de Justice des CE a confirmé et défini dans sa jurisprudence l'obligation de l'Union de respecter la Charte des droits fondamentaux.

La Charte des droits fondamentaux de l'UE proclamée à Nice rassemble dans un texte unique l'ensemble des droits politiques, économiques et sociaux des citoyens européens et des personnes vivant sur le territoire de l'Union. La Charte documente la volonté des peuples de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes.

L'Union se fonde sur des valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité. Elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'Etat de droit et place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le CES, dans la suite de son avis du 31 octobre 2001 sur le rôle de l'Etat, estime que l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans une future Constitution européenne permettra d'approfondir le modèle de société européen.

Le CES soutient le Gouvernement, qui, dans son mémorandum Benelux sur l'avenir de l'UE, va dans la direction d'un ancrage constitutionnel du projet européen et plus particulièrement de l'inclusion des valeurs de l'Union et des droits fondamentaux du citoyen dans le traité constitutionnel.

#### **43 Le modèle social**

- Après l'introduction de l'euro, le modèle social européen devrait maintenant remplir le rôle de vecteur d'intégration. En tant qu'élément politique fédérateur de l'identité européenne, il se décline autour des trois piliers essentiels suivants:
  - des systèmes de sécurité sociale diversifiés garantissant une protection de base étendue contre les risques sociaux. Ces systèmes doivent faire face aux nouveaux défis et y apporter leurs solutions appropriées dans le respect des valeurs qui sous-tendent leur socle commun;

- une diversité des rapports entre les partenaires sociaux des différents pays membres dans les compétences qui sont les leurs, mais qui sont de plus en plus connectés à la problématique de l'intégration européenne;
- un socle de garanties sociales minimales, la mise en place de politiques assurant la cohésion sociale, la volonté de permettre à chacun de bénéficier d'un emploi de qualité, ainsi que tous les autres vecteurs d'intégration socio-économiques.

Il convient également de relever le rôle protagoniste des institutions supranationales, telles que la Commission et la Cour de Justice qui peuvent jouer un rôle important d'orientation.

Un ensemble vaste d'aspirations, d'objectifs et de préoccupations communs oriente les actions au niveau national.

### **431 L'association des partenaires sociaux aux politiques à travers le dialogue social et le dialogue macroéconomique**

- Le dialogue social et le dialogue macroéconomique - avec sa panoplie de règles, de paramètres et de procédures décisionnelles - constituent deux piliers importants du système politique européen.

Les différents architectes de cette configuration institutionnelle ont exprimé l'espoir et l'ambition que la configuration institutionnelle fonctionne de manière vertueuse et contribue aux grands objectifs établis par les premiers articles des traités de l'UE, depuis Rome jusqu'à Nice (notamment l'article 2 du Traité CE).

- Le dialogue social, depuis la conclusion de l'accord du 31 octobre 1991 entre les partenaires sociaux au niveau européen, à savoir l'UNICE<sup>4</sup>, la CEEP<sup>5</sup> et la CES<sup>6</sup>, a fortement influencé le développement de la politique sociale communautaire, ce qui a abouti à l'élargissement du titre sur la politique sociale dans le Traité d'Amsterdam.

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 (articles 138 et 139).

- Le dialogue macroéconomique entre les représentants des Etats membres, des partenaires sociaux, de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne, appelé à fixer les grandes options de politique économique dans le cadre spécifique de l'UEM, joue également un rôle important. Celui-ci nécessite un réel climat de confiance, de compréhension et d'information mutuelle.

Le processus de dialogue macroéconomique devrait aboutir à l'émission de messages précis à intégrer dans les grandes orientations de politiques économiques (GOPE), en vue de construire une Europe dynamique et prospère

<sup>4</sup> UNICE: Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe.

<sup>5</sup> CEEP: Centre Européen des Entreprises à Participation Publique et des Entreprises d'Intérêt Economique Général.

<sup>6</sup> CES: Confédération Européenne des Syndicats.

en associant la solidité du cadre macroéconomique, la promotion de l'emploi, la réforme des marchés de biens et services et la cohésion sociale.

Au-delà de la force d'intégration induite par la centralisation et par les normes du Pacte de stabilité et de croissance, les Etats membres conservent une responsabilité importante au plan de leurs choix salariaux, structurels, fiscaux et budgétaires, avec les retombées économiques et sociales qui en découlent.

Plus particulièrement, il conviendrait de distinguer les différents types d'activités qui impliquent les partenaires sociaux:

- la concertation tripartite, qui assure les échanges entre partenaires sociaux et autorités publiques européennes;
  - la consultation des partenaires sociaux, qui coiffe les activités des comités consultatifs et les consultations officielles dans l'esprit de l'article 137 du Traité;
  - le dialogue social autonome, qui couvre les travaux bipartites des partenaires sociaux découlant ou non des consultations officielles de la Commission fondées sur les articles 137 et 138 du Traité.
- En ce qui concerne l'impact des propositions du dialogue social européen structuré au niveau national, le CES rappelle son avis sur sa propre réforme<sup>7</sup> dans lequel il plaide pour la mise en place de la concertation en son sein avec les délégués nationaux des structures concernées par le dialogue social structuré européen.

D'autre part, le CES prend acte des discussions bipartites menées actuellement entre les partenaires sociaux au niveau national et portant sur l'accès individuel à la formation professionnelle continue et sur le travail à temps partiel.

Le CES, dans la continuité de ses avis sur la réforme de sa loi organique et sur le rôle de l'Etat estime qu'il faut assurer un lien permanent de cohérence et d'échanges d'information entre le niveau européen et les positions nationales sur les principaux dossiers relevant de l'agenda du dialogue macroéconomique.

Le CES soutient la contribution commune<sup>8</sup> des partenaires sociaux au niveau européen pour préciser et réaffirmer, dans les travaux de la Convention:

- la distinction à faire entre le dialogue social bipartite et la concertation tripartite;
- une meilleure articulation de la concertation tripartite sur les différents aspects de la stratégie de Lisbonne.

### **432 Les politiques assurant la cohésion sociale**

Le modèle social de l'UE et les politiques publiques qu'il reflète reposent sur un processus de définition des politiques publiques.

La prise de décision commune répond à une combinaison complexe d'intérêts nationaux, de valeurs partagées et de faisabilité.

<sup>7</sup> Avis du CES du 21 décembre 2000, publié au site Internet du CES: [www.etat.lu/CES](http://www.etat.lu/CES).

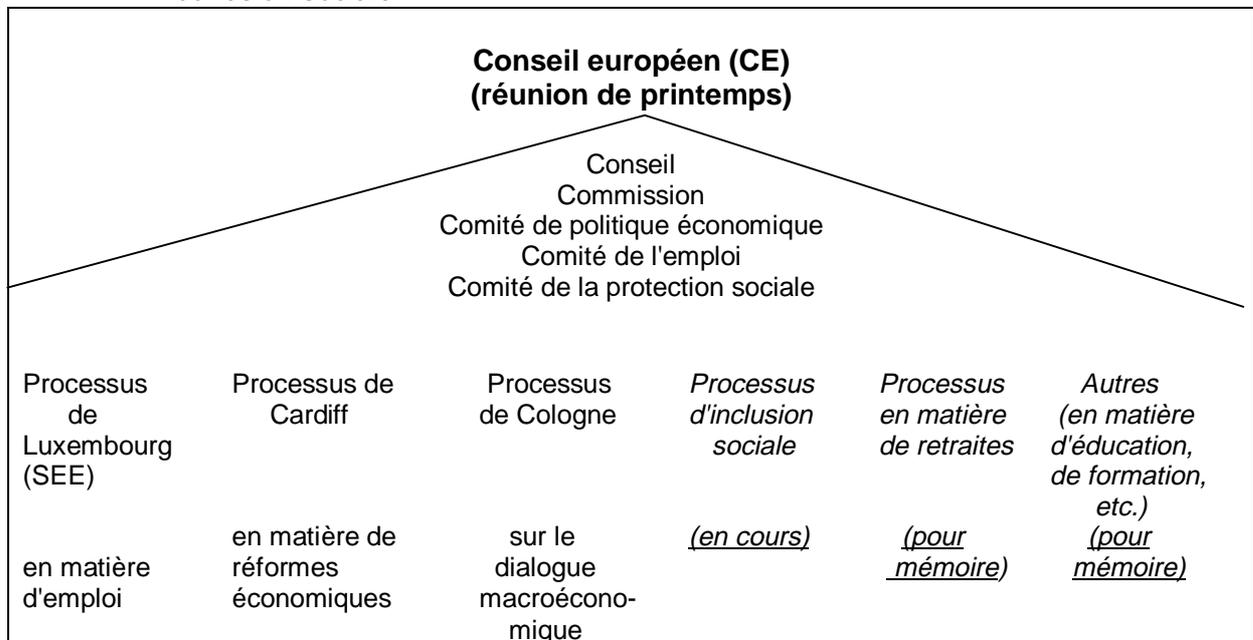
<sup>8</sup> Contribution commune des partenaires sociaux au Conseil européen de Laeken du 7 décembre 2001.

- La méthode de la coordination ouverte (MOC), initiée par la stratégie de Luxembourg et complétée par la stratégie de Lisbonne en matière d'emploi, de réforme économique et de cohésion sociale, a été élaborée dans le souci de renforcer le modèle social. Cette stratégie vise à orienter, de manière explicite et délibérée, la nouvelle architecture européenne dans le domaine socio-économique, en vue d'engendrer des progrès simultanés en termes de croissance économique, d'emploi et de cohésion sociale.

La MOC, qui s'inspire de la méthode de convergence retenue en matière d'UEM, a pour but explicite de définir des objectifs communs, de surveiller, sur la base d'indicateurs, leur mise en œuvre réelle et, donc, d'orienter l'action nationale d'un point de vue indépendant. La MOC facilite ainsi la recherche de solutions combinant des intérêts nationaux différents, des valeurs partagées et un souci de faisabilité, caractéristiques des principaux éléments du modèle social de l'UE.

- La structure institutionnelle de la stratégie de Lisbonne est résumée dans le tableau ci-après. Cette stratégie peut être considérée comme une espèce de "processus des processus" dans la mesure où elle vise à assurer, de manière systématique, la connexion entre les différentes pistes suivies par les actions coordonnées en matière de réforme structurelle, de politique macroéconomique et de politique en matière d'emploi et de protection sociale qui ont été mises en œuvre depuis les sommets d'Essen et de Luxembourg, en 1994 et 1997.

Tableau 1: La stratégie de Lisbonne en matière d'emploi, de réforme économique et de cohésion sociale



Source: Communication du Prof. Maurizio Ferrera, Université de Pavia et Bocconi, Milan sur l'UEM et la protection sociale, faite le 19 novembre 2001 à Bruxelles, dans le cadre d'un séminaire, organisé par le CES de l'UE, le Conseil central de l'Economie et le Conseil national de Travail de Belgique.

Le CES soutient la position commune de la CES, de l'UNICE/UEAPME et du CEEP du 7 décembre 2001 qui proposent de remplacer le Comité permanent de l'emploi (CPE) par un comité de concertation tripartite pour la croissance et l'emploi qui serait le lieu de la concertation entre les partenaires sociaux et les autorités publiques pour l'ensemble de la stratégie européenne définie à Lisbonne.

Au niveau national, la MOC encourage les acteurs politiques à s'interroger sur les problèmes existants et à rechercher des solutions novatrices.

### **433 La responsabilité sociétale et sociale des entreprises**

- L'Europe connaît de profonds changements qui donnent à la responsabilité des entreprises une dimension nouvelle et inconnue il y a encore dix ans. Ces changements affectent l'économie, à travers l'émergence d'une véritable *"économie de la connaissance"* et avec elle les ressources humaines, qui deviennent un facteur déterminant de la compétitivité des entreprises. Cela implique une nouvelle approche de la part des entreprises comme des politiques publiques. Ces changements affectent aussi l'environnement et les relations qu'entretiennent les citoyens avec toutes les formes d'institutions et de pouvoirs (gouvernements, entreprises), avec cette montée irréversible d'une exigence de transparence, de responsabilité et d'éthique.

Les entreprises sont concernées par les conséquences de ces changements et ont une responsabilité sociale grandissante dans le monde d'aujourd'hui. La responsabilité sociale est ainsi au cœur de l'agenda politique de l'Union européenne. En juillet 2001, la Commission européenne a publié un Livre vert destiné à promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises. Cette initiative communautaire se situe dans la continuité des sommets de Lisbonne et de Göteborg de mars 2000 et de juin 2001, qui relevaient tous deux le lien étroit entre la croissance économique et la cohésion sociale.

Le concept de responsabilité sociale des entreprises trouve son origine dans la *"Déclaration européenne des entreprises contre l'exclusion"*, adoptée en 1994 à l'initiative de Jacques Delors, Président de la Commission européenne à l'époque, et de 20 dirigeants d'entreprises.

Le Conseil européen de Lisbonne a lancé un appel à la responsabilité sociale des entreprises pour le respect des droits de la personne au travail, l'égalité des chances, le développement de la formation tout au long de la vie, pour une organisation du travail assurant souplesse et sécurité, mais aussi pour l'inclusion sociale et le développement durable.

Le Conseil européen de Göteborg a recommandé aux Etats membres d'élaborer leur propre stratégie nationale de développement durable.

La Présidence belge (juillet - décembre 2001) a continué sur cette lancée et a incité la Présidence espagnole actuelle à élaborer le cadre européen de la responsabilité sociale des entreprises pour en faire un atout de la construction du modèle social européen.

Les entreprises sont appelées à intégrer des préoccupations sociales et environnementales dans leurs activités et d'orienter leur politique sociale suivant les intérêts des diverses parties prenantes (employeurs, salariés, actionnaires, investisseurs, sous-traitants, consommateurs, pouvoirs publics et ONG). La responsabilité sociale à promouvoir doit s'appuyer sur une politique sociale prospective, adaptable aux mutations constantes de notre temps, afin de gérer les changements de manière économiquement efficace et socialement juste.

- La responsabilité sociétale et sociale des entreprises à promouvoir revêt une dimension interne et externe.
- Au sein de l'entreprise (dimension interne), les pratiques socialement responsables touchent essentiellement les salariés et s'expriment notamment au moyen de politiques de formation et de sensibilisation du personnel, de gestion des carrières et des compétences, ainsi que par des mesures visant à promouvoir la diversité sociale et culturelle et à concilier vie familiale et vie professionnelle. Les pratiques écologiques responsables ont surtout trait à la gestion des ressources naturelles utilisés dans la production. Toutes ces pratiques ouvrent une voie permettant de gérer le changement et de concilier le développement social et une compétitivité accrue.

Les entreprises sont donc appelées à intégrer depuis longtemps la dimension "*sociétale*" de leur activités, ce qui est déjà le cas pour bon nombre d'entre elles.

Pour créer une organisation du travail associant sécurité et flexibilité et conciliant vie familiale et professionnelle, il importe de mettre en place des dispositifs d'accueil. La création de structures sociales et l'offre de services sociaux dépend de la taille des entreprises. Les petites et moyennes entreprises (PME), en nombre majoritaire au Luxembourg, n'atteignent que rarement un nombre de salariés suffisant pour réaliser ces objectifs. En revanche, les grandes entreprises ont généralement plus de facilités pour offrir davantage de services sociaux.

Au Luxembourg, plusieurs grandes entreprises ont mis en place des crèches à l'attention de leur personnel. De plus, ces entreprises peuvent offrir des avantages extralégaux novateurs, sous des formes diversifiées, qui n'entrent dans une législation générale que postérieurement (cf. prévoyance professionnelle complémentaire, participation au résultat des entreprises). Ces entreprises peuvent servir d'exemple à d'autres opérateurs. Pour éviter des inégalités du fait de la taille des entreprises, la responsabilité sociale des entreprises devrait prendre la forme d'une responsabilité en cascade, afin de parer aux carences éventuelles au niveau des pouvoirs publics ou du secteur.

- La responsabilité sociale des entreprises s'étend au-delà du périmètre de l'entreprise (dimension externe). L'entreprise engage une responsabilité qui dépasse le cadre de l'établissement ou du lieu de travail, à l'égard des pouvoirs publics, partenaires commerciaux et clients. Cette responsabilité externe devrait être avant tout morale et éthique et se matérialiser par des codes de conduite, des chartes et des labels.

Un des domaines-clés de cette dimension externe est fortement lié aux droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les activités internationales et les

chaînes de production des entreprises à l'échelle de la planète. Il implique notamment le respect des droits fondamentaux de la personne au travail (cf. refus du travail forcé, du travail des enfants, respect de la liberté d'association, rémunérations et conditions de travail décentes), qui inclut d'ailleurs tous les droits fondamentaux visés par la Charte des droits fondamentaux.

La mondialisation accroît les investissements des entreprises originaires des pays développés, comme les relations de sous-traitance et le respect et la défense de ces droits fondamentaux sont devenus une exigence forte des opinions publiques et des consommateurs.

Cet aspect est reconnu dans des instruments internationaux, tels que la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux et les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Ces types de comportement, que les pouvoirs publics, de concert avec les partenaires sociaux, doivent stimuler auprès des entreprises, se matérialisent par des codes de conduite, des chartes et des labels. En tout état de cause, ces mesures ne constituent pas d'une manière générale des objectifs en soi, mais, pour certaines, des étapes de transition dans l'attente d'une réglementation générale.

- Pour accompagner la recherche du profit d'une démarche "*citoyenne*" délimitée par certains critères sociaux, environnementaux et/ou éthiques (= entreprise citoyenne), il faut donc investir dans le potentiel humain et la qualité de l'emploi. Le développement de l'économie nationale dépend de la qualité de ses services et de ses produits, des compétences du personnel de l'entreprise, de leurs conditions d'emploi et de formation (cf. le concept de l'entreprise ou de l'organisation apprenante), de santé et de sécurité. Les pouvoirs publics doivent encourager les efforts d'investissements des entreprises dans la qualité de l'environnement de travail. Cette politique permettrait entre autres de fidéliser le personnel et d'attirer de la main-d'œuvre qualifiée au Luxembourg. Elle requiert une large concertation entre l'employeur et les salariés.

La responsabilité sociale de l'entreprise ne doit jamais être exclusive par rapport aux pouvoirs publics et au partenaire social. Les pouvoirs publics, par les moyens politiques et législatifs, tout comme les partenaires sociaux, par la voie de la négociation et des conventions collectives, doivent agir de concert pour encourager la politique de responsabilité sociale des entreprises.

Une collaboration étroite, favorisant le dialogue social, est indispensable pour assurer une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, notamment sur la base du cadre contractuel. Les initiatives des entreprises sont donc complémentaires de l'action des pouvoirs publics et ne peuvent en aucun cas se substituer au respect des règles établies.

De toute manière, les pouvoirs publics doivent continuer à poursuivre leur politique d'intervention en offrant des services sociaux, en quantité et en qualité suffisante, pour satisfaire les besoins non couverts par les rouages du marché. L'idée de solidarité sous-jacente aux besoins sociaux de la population appelle des mesures positives de la part des pouvoirs publics pour garantir aux citoyens un droit effectif

d'accès aux prestations sociales prises au sens large et suppose que des moyens matériels soient mis en œuvre à cette fin.

Dans son avis récent sur le rôle de l'Etat<sup>9</sup>, le CES s'est prononcé plus particulièrement sur les missions et les responsabilités incombant à un Etat moderne.

#### **Un modèle de société propre à l'Union européenne**

- L'ancrage constitutionnel de la Charte des droits fondamentaux renforcerait le modèle de société européen au niveau communautaire. L'association des partenaires sociaux à la définition des politiques communautaires et un fonctionnement efficace de l'ensemble de la stratégie définie à Lisbonne permettrait de renforcer la cohésion sociale.
- Le développement du dialogue social européen autonome suppose une large implication des partenaires sociaux nationaux.
- Dans ce contexte, le CES rappelle également l'avis sur sa propre réforme du 21 décembre 2000, dans lequel il s'est prononcé pour la mise en place des structures permettant les interrelations et la concertation suivies entre les acteurs communautaires et nationaux.
- Le CES souligne la responsabilité sociétale et sociale des entreprises et salue les efforts faits par celles-ci, afin de compléter les dispositifs de la collectivité visant une amélioration constante du bien-être des travailleurs.

<sup>9</sup> Avis du CES du 31 octobre 2001, publié au site Internet du CES: [www.etat.lu/CES](http://www.etat.lu/CES).

**ANNEXE: LA SITUATION ECONOMIQUE RECENTE DANS LES PECO**

Malgré une conjoncture économique mondiale en régression rapide, les pays candidats ont connu une croissance relativement forte au cours de l'année 2000 et du premier semestre de 2001. En 2000, la croissance a affiché ses meilleurs résultats depuis le lancement des rapports réguliers. En moyenne, la croissance du PIB réel des pays candidats se situait aux alentours de 5%, soit un résultat largement supérieur à la croissance zéro enregistrée en 1999. Par comparaison, la croissance du PIB réel s'élevait à 3,3% pour l'UE. Les dix PECO atteignaient une moyenne de 3,6%, contre 2,2% seulement l'année précédente et le taux de croissance a progressé dans huit pays en tout.

Le PIB par habitant en pourcentage de la moyenne de l'UE, mesuré en standards de pouvoir d'achat (SPA), a progressé pour s'établir à 39% en 2000 contre 38% en 1999 pour les dix PECO. Pour l'ensemble des 13 pays candidats, il est resté inchangé par rapport au niveau de l'année précédente, à 35%. Pour combler à moyen ou à long terme l'important écart de revenus qui existe actuellement, il faudra atteindre progressivement des taux de croissance moyens plus élevés. Si l'on compare la situation en 2000 avec celle de 1995, neuf pays candidats ont progressé au cours de cette période, tandis que la Bulgarie, la République tchèque, la Roumanie et la Turquie n'ont pas progressé.

La répartition du revenu a tendance à devenir plus inégale, notamment dans les 10 PECO. Ce phénomène s'explique en premier lieu parce que, dans les anciens régimes, la répartition du revenu était plutôt égalitaire et en deuxième lieu parce que la croissance inégale renforce la demande de qualifications particulières dans certains domaines et secteurs avant les autres. Néanmoins, la hausse du revenu devrait profiter au plus grand nombre. Les inégalités restent plus faibles que dans l'UE. Malgré les facteurs de croissance globale relativement favorables observés dans l'ensemble des pays candidats, sauf la Turquie, de nombreux déséquilibres se sont accentués et les conditions macroéconomiques d'un pays à l'autre restent mitigées.

Les rapports réguliers de 2001 présentent également les chiffres pour les opérations du compte des administrations publiques. En moyenne, le déficit public selon le SEC 95 s'est légèrement aggravé, passant d'environ 3% du PIB à 3,5%.

Plusieurs pays éprouvent des difficultés à mettre en œuvre les réformes essentielles pour garantir la viabilité de la situation budgétaire à moyen terme. Un certain nombre de pratiques budgétaires non transparentes sont en train de réapparaître en Hongrie. Dans certains pays, la réforme de la sécurité sociale est trop timide ou encore naissante, comme en République tchèque, en Slovaquie et en Slovénie.

Globalement, les taux d'inflation sont en hausse dans de nombreux pays candidats et la moyenne pour les dix PECO, qui s'établit à plus de 15%, dépasse de loin la moyenne d'environ 10% enregistrée l'année dernière. L'inflation trouve sa principale cause dans les fortes augmentations des prix pétroliers.

Malgré les bons résultats engrangés sur le plan de la croissance, le chômage a poursuivi sa progression dans les dix PECO, passant d'un peu moins de 11 à

12,5%, ce qui donne à penser que les réformes structurelles accompagnées de licenciements et la croissance élevée de la productivité produisent encore des effets négatifs. La Hongrie et la Slovénie font exception, dans la mesure où le chômage y est en baisse. Les taux de participation sont généralement stables, mais restent faibles dans certains cas. Les rigidités du marché de l'emploi et l'inadaptation des qualifications imposent une limite à la baisse du chômage, même dans les économies à forte croissance. Chypre et Malte peuvent être considérés comme proches du plein emploi.

On assiste, pour les dix PECO, à une résorption du déficit courant, qui, après avoir atteint 5,6% du PIB, recule à quelque 5%, malgré une dégradation des termes de l'échange.

Dans la quasi-totalité des cas, les investissements directs étrangers (IDE) ont largement contribué à financer le déséquilibre extérieur. La composante IDE, découlant souvent de privatisations, semble dominer encore les entrées totales dans tous les pays candidats. C'est la raison pour laquelle le niveau de la dette extérieure se maintient au niveau de l'année dernière, excepté pour la Turquie.

Les pays candidats, à l'exception de Chypre et de Malte, éprouvent encore des difficultés à mettre en place certains éléments du cadre juridique et institutionnel nécessaires au fonctionnement d'une économie de marché, notamment en matière de contrôle de l'exécution des décisions judiciaires. L'ampleur des difficultés est variable: si le cas de la Roumanie et, dans une moindre mesure, celui de la Bulgarie sont préoccupants, il en va autrement dans les pays où il n'existe pas d'obstacles importants pour entrer sur un marché ou le quitter et où le degré de sécurité juridique est élevé, comme en Estonie et en Hongrie. Le principal problème qui subsiste réside dans la mise en œuvre de la législation sur les faillites. Il est essentiel de progresser sur ce point avant toute adhésion.

La privatisation des entreprises manufacturières est quasiment terminée dans un grand nombre des dix PECO, à l'exception de la Roumanie, où le calendrier de privatisation reste chargé, et, dans une moindre mesure, en Bulgarie. La Pologne doit encore mettre au point des stratégies de privatisation et de restructuration viables pour certains secteurs traditionnels importants. Les stratégies de privatisation s'attaquent désormais à des secteurs tels que les entreprises d'utilité publique, de transport et d'énergie et se doublent d'une politique de restructuration de ces secteurs. Dans le secteur financier, le programme de privatisation des banques est terminé dans plusieurs pays candidats, notamment l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie et la République tchèque. Sa réalisation est en bonne voie en Lituanie, en Roumanie, en Pologne et en Slovaquie, tandis qu'elle a pris un retard considérable en Slovénie.

En ce qui concerne l'intégration commerciale, les pays candidats ont envoyé en moyenne environ 62% de leurs exportations vers l'UE en 2000, tandis que 58% de leurs importations provenaient de l'UE. La Turquie mise à part, les proportions approximatives s'élèvent à environ 65% pour les exportations et 62% pour les importations. Au cours de la période 1995-2000, chacun des dix PECO a augmenté sa part d'exportation vers l'UE. Collectivement aussi, ils ont augmenté leurs parts de marché dans l'UE. Au cours de la décennie écoulée, c'est la région des dix PECO qui affiche la croissance la plus rapide de son commerce avec l'UE:

celui-ci représentait en 2000 environ 11% du commerce total de l'UE avec les pays tiers, alors qu'il ne représentait que 6% en 1992. Dans l'UE, les effets les plus importants sont observés dans les Etats membres de l'UE qui se situent le plus près des PECO. Les échanges entre pays candidats restent relativement faibles, même s'ils ont légèrement progressé pour plusieurs des dix PECO en 2000 par rapport à l'année précédente.

En ce qui concerne l'intégration financière, deux tiers des flux de capitaux nets dans les années 90 provenaient des Etats membres de l'UE. La plupart des entrées nettes de capitaux dans les pays candidats étaient des flux d'IDE. En raison de la privatisation, près de la moitié des flux d'IDE se sont orientés vers les secteurs non négociables, comme les institutions financières (banques) et les entreprises d'utilité publique (par exemple, les télécommunications). Les investissements en site vierge sont en hausse dans certains pays et représentent, par exemple, plus de la moitié des IDE en Bulgarie et ils sont majoritaires en Hongrie. Dans le secteur négociable, un cinquième des IDE totaux concerne des industries à intensité de main-d'œuvre relativement élevée, comme les textiles, l'habillement, les équipements électriques et les véhicules à moteur. Dans le contexte de la transition et de la convergence économique réelle, l'IDE a contribué et continuera de contribuer au remplacement des équipements dépassés et au développement de compétences en matière de nouvelles technologies et de gestion.

2000

Tableau 2: La situation dans les pays candidats

	Taux d'inflation	Taux de chômage	Dépenses publiques générales	Commerce extérieur				Balance courante	Investissements étrangers directs	
	Moyenne annuelle	Définition de l'OIT (en % de la population active) (5)	Balance (en % du PIB)	Balance commerciale Exportations/importations (en %)	exp.=> UE (en % du total des exportations)	imp. <= UE (en % du total des importations)	Balance de l'UE/pays (en mio EUR)	Balance (en % du PIB)	Stock (en EUR/habitant) (3) (4)	Entrées nettes (en % du PIB) (4)
<b>Bulgarie</b>	10,3	16,4	-0,7	74,1	51,2	44,1	146	-5,0	239	7,1
<b>Chypre</b>	4,9	3,4	-3,2	12,2	47,7	55,9	2.098	-5,2	n.a.	1,8
<b>République Thèque</b>	3,9	8,8	-4,2	90,1	68,6	61,9	2.330	-4,7	2.213	9,0
<b>Estonie</b>	3,9	13,7	-0,7	74,5	76,5	62,6	94	-6,7	1.980	8,0
<b>Hongrie</b>	10,0	6,4	-3,1	87,6	75,1	58,4	1.086	-3,3	1.790	2,9
<b>Lettonie</b>	2,6	14,6	-2,7	58,5	64,6	52,4	118	-6,9	943	5,7
<b>Lituanie</b>	0,9	16,0	-3,3	69,8	47,9	43,3	403	-6,0	683	3,4
<b>Malte</b>	2,4	4,5	-6,6	71,9	33,5	59,9	1.773	-14,5	n.a.	18,0
<b>Pologne</b>	10,1	16,1	-3,5	64,7	69,9	61,2	10.530	-6,3	671	5,3
<b>Roumanie</b>	45,7	7,1	-3,8	78,8	63,8	56,6	1.061	-3,7	317	2,8
<b>Slovaquie</b>	12,1	18,6	-6,7	92,8	59,1	48,9	-434	-3,7	1.000	10,8
<b>Slovénie</b>	8,9	7,0	-2,3	86,4	63,8	67,8	1.818	-3,3	1.348	1,0
<b>Turquie</b>	54,9	6,6	-11,0	50,9	52,3	48,8	12.266	-4,9	n.a.	0,5

Source: Eurostat, à partir des sources nationales

- (3) Les calculs ont été réalisés à partir des données de la comptabilité nationale concernant la population, qui peuvent différer de celles utilisées dans les statistiques démographiques.
- (4) Chiffres correspondant à la balance des paiements.
- (5) Pour Malte en nombre de chômeurs enregistrés.



## **Chapitre II**

### **LA PERSPECTIVE 750.000 HABITANTS**

- 1 LA SITUATION ACTUELLE**
- 2 PREPARER L'AVENIR DU LUXEMBOURG A L'HORIZON 2050**



Depuis que les projections de la population établies en 1995 par le Statec se voient confirmées dans leur hypothèse la plus optimiste tablant sur 750.000 habitants à l'horizon 2050, cette perspective d'un accroissement substantiel de la population, ainsi que les conséquences qui se dégageraient d'une telle évolution animent le débat politique et civil.

Le CES entend apporter sa propre contribution à ce débat en l'objectivant et en laissant de côté les aspects émotionnels teintés de xénophobie qui le dominent par trop souvent. Le CES se propose de se concentrer sur les conséquences que l'augmentation de la population engendrera pour la politique de développement du pays, notamment en ce qui concerne ses infrastructures et son organisation.

Le Statec établit des projections de population depuis 1948. Ces projections démographiques ne prétendent pas vouloir prédire de façon certaine l'évolution à court et à moyen terme de la population. Elles constituent plutôt une tentative d'apprécier les conséquences pouvant se dégager de telle ou telle éventualité concernant les facteurs qui accompagnent l'évolution démographique.

A noter que jusqu'ici, l'évolution de la population a toujours dépassé les calculs du Statec, puisqu'elle était plus importante que prévue, même dans les hypothèses fortes.

Le CES estime néanmoins que les projections sont un outil précieux pour mieux préparer l'avenir et pour servir de repère dans les réflexions sur l'orientation future du pays et de sa société. Le CES s'est donné comme but de rendre attentif aux problèmes liés à une évolution de la population telle qu'elle se dégage des calculs du Statec, ainsi qu'aux planifications des infrastructures qu'elle nécessite.

D'abord, il s'agit de *parer aux déficiences actuelles* constatées dans tous les domaines suite à l'évolution de l'emploi et de la population au cours de la dernière décennie. Ensuite, il y a lieu de *préparer le pays au mieux aux exigences et contraintes nouvelles* qu'engendrerait la perspective de 750.000 habitants, si elle se réalisait.

Le CES se doit d'insister d'emblée sur le fait que la croissance démographique, et en particulier le flux migratoire, est une résultante de la croissance économique. Sans développement économique fort, le Luxembourg, d'une part, serait dispensé des lourds investissements en infrastructure, tels que décrits ci-après, et, d'autre part, connaîtrait, à terme, une moindre croissance et serait confronté à une grave crise de financement de l'Etat providence traditionnel.

En prenant en compte les évolutions du passé et leurs répercussions au niveau des besoins de la population et de l'économie, le CES se propose de passer en revue les défis essentiels à maîtriser, afin d'assurer le niveau et la qualité de vie de la population à plus long terme.

## 1 LA SITUATION ACTUELLE

### 11 Les évolutions récentes

Avant d'aborder la perspective de 750.000 habitants au Luxembourg à l'horizon 2050, un regard sur le passé s'impose en vue de situer l'évolution tant de la population que de l'emploi dans le contexte du développement économique.

#### 111 La population

Aux alentours de 1820, la population du Grand-Duché comptait 134.000 habitants. 100 ans après, elle avait pratiquement doublé avec un peu plus de 260.000 habitants. L'histoire semble se répéter maintenant, étant donné que les dernières projections prévoient une population de 520.000 habitants en 2020.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la population entre 1970 et 2000 en distinguant entre la communauté luxembourgeoise et la communauté étrangère. A part le fait que la population totale a augmenté de 30% en 30 ans, il convient de relever que cet accroissement est dû intégralement à l'immigration. En effet, le nombre de Luxembourgeois n'a pas évolué depuis 1970, alors que le nombre d'étrangers a été multiplié par 2,6 .

Tableau 3: L'évolution de la population entre 1970 et 2000

	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Population totale*	339.800	363.450	379.300	406.600	412.800	418.300	423.700	429.200	435.700	441.300
dont Luxembourgeois	277.350	270.800	270.400	274.100	274.750	275.450	276.000	276.300	276.300	276.600
Etrangers	62.450	92.650	108.900	132.500	138.050	142.850	147.700	152.900	159.400	164.700
% Etrangers	18,4	25,5	28,7	32,6	33,4	34,2	34,9	35,6	36,6	37,3

Source: Statec

\* situation au 1<sup>er</sup> janvier sauf pour 1970 (fin d'année)

Malgré le déficit naturel chronique de la population luxembourgeoise, le nombre de Luxembourgeois est resté stable au fil du temps grâce aux options et naturalisations. L'excédent naturel des étrangers, de même que l'excédent migratoire, en revanche, connaissent une croissance continue depuis 1970 de sorte que l'excédent total va en croissant.

Tableau 4: L'évolution des excédents naturel et migratoire entre 1970 et 2000

	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Excédent naturel	257	56	1.163	1.624	1.794	1.566	1.485	1.789	1.969
dont Luxembourgeois	-632	-1.138	-89	-144	-91	-329	-485	-397	-290
Étrangers	889	1.194	1 252	1 768	1 885	1 895	1 970	2 186	2259
Options et naturalisat.	539	489	748	802	779	749	631	549	684
Excédent migratoire	1.091	1.359	3.942	4.610	3.672	3.832	4.056	4.719	3.644
dont Portugal	1 913	1.388	2.203	1.318	724	555	550	301	566
Italie	-807	-296	-35	173	157	187	180	149	220
France	395	460	184	646	609	760	878	1.081	1.185
Allemagne	-299	56	48	207	197	208	222	186	107
Belgique	84	327	344	414	587	676	511	618	443
USA	62	69	37	18	-72	-101	-46	-100	-35
Afrique	-7	127	83	216	216	232	131	185	172
Excédent total	1.348	1.415	5.105	6.234	5.466	5.398	5.541	6.508	5.613

Source: Statec

L'observation des migrations par pays fait ressortir deux tendances bien nettes et opposées. Alors que l'excédent migratoire avec le Portugal, qui constituait jadis notre principal réservoir de main-d'œuvre, est en net recul, notamment en raison du fort développement économique de ce pays, et risque de se transformer en un déficit migratoire dans les années à venir, l'excédent migratoire avec la France est en progression constante depuis une décennie.

A titre indicatif, l'on peut noter que si l'excédent total se stabilisait au niveau atteint en 1999, le seuil des 700.000 habitants serait atteint en 2040.

## 112 L'emploi

La croissance de l'emploi est impressionnante depuis plusieurs années, comme il ressort du tableau ci-après. On peut y relever notamment que l'emploi intérieur a progressé de près de 76% depuis 1980, alors que la population totale n'a progressé à peine que de 22% sur cette même période. Le nombre de travailleurs frontaliers s'est accru de 630% depuis 1980, portant à un tiers la part des frontaliers dans l'emploi total.

Tableau 5: L'évolution de l'emploi entre 1980 et 2001

	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Emploi intérieur*</b>	157.600	187.100	213.800	219.600	226.500	236.400	248.300	262.300	277.200
Salariés	137.000	170.400	197.500	203.100	210.000	219.400	231.500	245.400	260.300
Non salariés	20.600	16.700	16.300	16.400	16.600	16.700	16.800	16.900	16.900
<b>Frontaliers*</b>	13.400	33.700	55.500	59.600	64.400	70.800	78.400	87.400	97.700
<i>dont</i>									
France	5.300	15.300	28.600	30.800	33.700	37.400	41.500	46.500	n.d.
Allemagne	6.400	12.300	16.900	17.900	19.000	20.400	22.100	16.500	
Belgique	1.700	6.100	10.000	10.900	11.700	13.000	14.800	24.300	

Source: Statec, Annuaire statistique 2001

\* Moyennes annuelles

La part des étrangers dans l'emploi total, qu'ils soient résidents ou frontaliers, augmente constamment et le recours à cette main-d'œuvre étrangère permet d'éviter des tensions sur le marché du travail. Le tableau qui suit se limite à la seule analyse des embauchages de travailleurs étrangers, mais reflète néanmoins très bien la dynamique passée et présente du marché du travail. Il en ressort notamment que les branches commerce, banques, assurances, transports et communication ont été les principaux bénéficiaires de l'apport de main-d'œuvre étrangère au Luxembourg depuis 1970.

Tableau 6: Nouveaux embauchages de travailleurs étrangers par nationalité et résidence de 1970 à 2000

	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agriculture, sylviculture	96	69	365	209	172	131	140	141	132
Industries extractives	32	11	7	3	6	4	7	10	13
Industries manufacturières	1.767	961	2.103	1.270	1.325	1.523	2.016	1.985	2.047
Bâtiment et génie civil	2.986	857	2.762	1.842	1.649	1.529	1.834	2.031	2.152
Commerce, banques, assurances	647	1.192	5.363	7.425	9.262	9.740	12.609	13.712	14.893
Transports, communications	45	47	1.133	1.056	1.382	1.460	1.947	2.306	3.119
Industrie hôtelière	455	845	2.309	1.916	1.821	1.669	1.778	2.045	1.984
Services domestiques	295	92	246	257	142	178	156	179	168
Services en général	916	656	2.656	2.513	2.494	2.389	1.556	1.819	1.945
<b>Total</b>	<b>7.239</b>	<b>4.730</b>	<b>16.944</b>	<b>16.491</b>	<b>18.253</b>	<b>18.623</b>	<b>22.043</b>	<b>24.228</b>	<b>26.453</b>
dont Allemands	399	308	2.307	2.223	2.480	2.560	3.206	3.498	<b>3.926</b>
Belges	878	461	2.489	2.575	2.875	3.027	3.360	3.986	<b>4.026</b>
Français	995	1.202	5.741	6.731	8.077	8.615	10.205	11.066	<b>10.972</b>
dont résidents étrangers			6.907	5.744	5.628	5.572	6.371	6.963	7.529
dont frontaliers			10.037	10.747	12.625	13.051	15.672	17.265	<b>18.924</b>

Sources: Statec, IGSS

## **12 La gestion actuelle des équilibres**

### **121 Les infrastructures en place**

#### **1211 Le transport**

##### **12111 L'infrastructure routière**

L'augmentation du trafic individuel et professionnel due à la croissance de la population et du parc automobile, ainsi qu'à l'augmentation rapide et importante du nombre de travailleurs frontaliers, a entraîné une insuffisance du réseau routier actuel, qui devient flagrante aux heures de pointe.

Les points noirs sont nombreux et se situent principalement à l'entrée des grands centres tels Luxembourg-Ville, Esch/Alzette et Ettelbruck-Diekirch. Les axes d'autoroute les plus fréquentés - direction Arlon, Metz et Trèves - ont atteint leurs limites et le moindre incident provoque des ralentissements, voire des bouchons considérables.

280.000 véhicules passent en moyenne les frontières de notre pays lors d'un jour ouvrable, transportant quelque 400.000 personnes. L'utilisation des transports en commun les jours ouvrables ne représente que 2,4% de ces déplacements et diminue encore le week-end. Près de 80% de ces déplacements sont effectués par des non-résidents. La part du trafic transitaire est inférieure à 10% et la grande majorité des déplacements frontaliers se fait à destination du Luxembourg, soulignant l'attrait de notre pays au sein de la Grande Région. Quelque 10% des véhicules passant les frontières par jour ouvrable transportent des marchandises. 18% de ces déplacements sont transitaires et 26% des trajets sont effectués sans charge.

Le contournement de la ville de Luxembourg est la portion d'autoroute la plus fréquentée dans les deux sens, avec près de 20 mio. de véhicules entre la croix de Gasperich et celle de Cessange en l'an 2000. Ceci équivaut à un trafic journalier moyen en semaine de 59.500 véhicules, le maximum se situant aux alentours de 76.000 véhicules. Aux heures de pointe, de 5.000 à 6.000 véhicules circulent sur cet axe. Moins dramatique, mais toujours critique, se révèle la situation sur les autoroutes en provenance de Metz (17,5 mio. de véhicules par an), d'Esch (15,7 mio.) et de Trèves (10,6 mio.). La quote-part des véhicules utilitaires dans le trafic total sur nos autoroutes varie en moyenne entre 1/4 et 1/3.

Les autoroutes, tout en ne représentant que 4% du réseau total, supportent plus de 25% de la circulation annuelle et la saturation des autoroutes aux heures de pointe implique en fait une situation similaire sur toutes les autres routes, selon le principe des vases communicants.

En ce qui concerne les routes nationales, le giratoire de Gasperich avec 6,8 mio. de véhicules par an est suivi de près par la Nationale 6 en provenance de Belgique avec 6,3 mio. ou encore la Nationale 7 entre Mersch et Colmar-Berg où 5,4 mio. de véhicules circulent chaque année.

## 12112 Les chemins de fer

- Dans le domaine du trafic voyageurs, les CFL ont enregistré une progression globale de 8,6 % au niveau du nombre de personnes transportées en 2000 et de 5% en 2001. Depuis 1996, le nombre moyen de voyageurs par semaine est passé de 244.412 à 300.611 ce qui équivaut à une augmentation de 23%. En revanche, le nombre total de places assises dans les voitures à voyageurs n'a plus évolué depuis 1995.

L'évolution rapide du travail transfrontalier se reflète au niveau des abonnements transfrontaliers vendus en 2000. Les taux d'accroissement enregistrés en 2000 étaient respectivement de 36% auprès de la clientèle lorraine, de 16% auprès des navetteurs belges et de 22% auprès des frontaliers de la région de Trèves. Par ailleurs, l'origine ou la destination de certaines relations a été reportée de Metz à Nancy, tandis que bon nombre de trains marquent dorénavant un arrêt à Hettange-Grande, récemment réouvert. Sur l'axe Luxembourg-Longwy, la desserte a été accrue par la circulation de quatre allers-retours supplémentaires.

Au regard de ces chiffres, il n'est pas étonnant que les capacités se révèlent insuffisantes aux heures de pointe et la situation ne risque pas de s'améliorer dans un proche avenir, étant donné que le matériel commandé par les CFL, destiné à augmenter les capacités actuelles, ne pourra pas être livré avant un délai de plusieurs années.

En même temps, des progressions ont été enregistrées depuis plusieurs années dans le secteur du transport fret avec plus de 20 mio. de tonnes transportées en 2000. Un tel niveau n'avait plus été atteint depuis le début des années '70. La croissance globale a été de 3,6% pour l'année 2000. L'on peut remarquer ici qu'au niveau des tonnages transportés, le trafic international a augmenté de 5%, alors que le trafic national a reculé de 4% entre 1999 et 2000. Ce phénomène était dû principalement à une forte augmentation des trafics à l'importation et à l'exportation avec une augmentation de l'ordre de 9,1%, suite à la bonne conjoncture et à une reprise générale dans les industries sidérurgiques et de transformation de l'acier.

Après une forte croissance enregistrée en 1999, le trafic combiné a légèrement baissé en 2000, malgré une croissance de 25% du nombre de manutentions effectuées au terminal intermodal de Bettembourg.

Au niveau du réseau ferroviaire (trafic voyageurs et marchandises), l'on constate une augmentation des lignes à voie unique de l'ordre de 41% depuis 1970, au détriment des lignes à double voie qui ont baissé de 13%. La longueur totale des lignes exploitées a été réduite de près de 30% depuis 1960 pour atteindre 275 km environ, dont la plupart est électrifiée actuellement.

- Il en résulte que le réseau ferroviaire, construit au 19<sup>e</sup> siècle et fortement amputé après la dernière guerre mondiale, ne suffit plus à garantir la mobilité durable des personnes et à assurer le transport des marchandises d'une façon durable. Surtout la ligne de Luxembourg à Bettembourg et vers la frontière française est complètement saturée.

### 12113 Le transport aérien

Au niveau des transports aériens, il faut surtout relever la lenteur et le retard pris dans les projets d'extension et de modernisation de l'aéroport en général, et de l'aérogare en particulier, qui ne sont plus adaptés à accueillir convenablement un nombre croissant de voyageurs. Ce nombre a pratiquement été multiplié par 3,5 depuis 1970.

Au niveau du fret, les capacités sont également en inadéquation avec la demande croissante des transporteurs. Exprimé en tonnes, le transport aérien "*fret et poste*" a, en effet, doublé en 5 ans seulement, et quadruplé en 10 ans.

### 1212 Le logement

- Face à la pénurie des logements fin des années 80, début 90, le Gouvernement de l'époque avait saisi le CES pour avis sur les problèmes liés au logement. Le CES renvoie à son avis afférent du 7 juillet 1999, qui garde toute son actualité.

Depuis lors, la pénurie de logements s'est même accentuée avec l'accroissement de la population. Ceci se reflète notamment dans la hausse prononcée des prix des habitations et des terrains, ainsi que des loyers versés qui, d'une façon générale, dépassent la limitation légale. Parmi les autres indicateurs confirmant le déséquilibre prononcé du marché de l'immobilier, on peut relever l'allongement des listes d'attente pour les logements sociaux sous gestion publique, l'accroissement de l'activité du secteur de la construction et la pénétration massive du marché par des entreprises non résidentes.

- Quant au nombre de logements achevés, 33.700 unités ont été réalisées entre 1986 et 2000 au Luxembourg, ce qui correspond à une moyenne de 2.400 unités par an. Dans les années '90, cette moyenne avait augmenté à 2.712 logements, mais restait largement au dessous des 3.200 logements qui, selon l'étude LIP<sup>10</sup>, étaient nécessaires pour répondre aux besoins du marché. S'y ajoute que l'étude avait tablé sur une population totale de 410.000 habitants en 2001, tandis qu'en réalité le Luxembourg comptait déjà 441.300 habitants à ce moment.

---

<sup>10</sup> Cf. étude LIP (Luxemburgische Internationale Planungs- und Consulting G.m.b.H) initiée en 1991 par le Ministère du Logement et de l'Urbanisme "*Untersuchungen zum Wohnwesen in Luxemburg*".

Tableau 7: Evolution du nombre de logements par 1.000 habitants de 1988 à 1999

Année	Population totale	Nombre total de logements		<i>dont logements dans maisons unifamiliales</i>		<i>dont logements dans immeubles à appartements</i>	
		Unités achevées	Logements par 1000 habitants	Unités achevées	Logements par 1000 habitants	Unités achevées	Logements par 1000 habitants
1986	367.100	1.417	3,9	908	2,5	338	0,9
1987	369.400	1.475	4,0	1.029	2,8	360	1,0
1988	372.000	1.746	4,7	1.131	3,0	402	1,1
1989	375.800	1.940	5,2	1.270	3,4	453	1,2
1990	379.300	2.543	6,7	1.418	3,7	764	2,0
1991	384.600	2.699	7,0	1.332	3,5	1.105	2,9
1992	389.800	2.982	7,4	1.309	3,3	1.208	3,0
1993	395.200	3.294	8,3	1.355	3,3	1.447	3,6
1994	400.900	2.732	6,8	1.154	2,9	1.140	2,8
1995	406.600	2.713	6,6	1.118	2,8	1.259	3,1
1996	412.800	2.242	5,4	1.016	2,5	813	2,2
1997	418.300	2.277	5,4	1.015	2,5	843	2,2
1998	423.700	2.572	6,1	998	2,4	1.403	3,3
1999	429.700	3.067	7,1	1.094	2,5	1.580	3,7

Source: Statec - bulletins 5/2000 et 6/2001

Pour l'an 2000, 1.091 autorisations de bâtir ont été délivrées pour des maisons individuelles, ce qui constitue une régression de 2,7% par rapport à l'année précédente. Malgré une faible hausse des autorisations de bâtir pour les maisons à appartements (+2,7%), le nombre de logements y relatif a diminué de 6,8% par rapport à 1999. Cette tendance à la baisse s'est confirmée au cours des 9 premiers mois de 2001, pendant lesquels 615 autorisations ont été délivrées pour des maisons individuelles et 1.216 pour des logements dans des maisons à appartements<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Pour la même période de l'an 2000, 641 autorisations ont été délivrées pour les maisons individuelles et 1.666 pour des logements prévus dans les maisons à appartements (cf. source: Statec - Indicateurs Rapides (série G) 7-9/2001).

De manière générale, l'on peut constater que depuis 1992 le nombre des autorisations n'a pas augmenté.

Tableau 8: Autorisations de bâtir selon le type de logement

Année	Total	Maisons individuelles	Appartements	Logements dans bâtiments non résidentiels
1980	2.499	1.545	928	30
1985	1.830	1.012	805	13
1992	4.316	1.548	2.746	22
1993	4.022	1.392	2.625	5
1995	2.676	1.163	1.503	10
1998	3.215	1.169	2.039	7
1999	3.739	1.121	2.352	266
2000	3.411	1.091	2.193	127
Variation en %				
98/97	-5.7	-3.6	-3.2	
99/98	16.3	-4.1	15.4	
00/99	-8.8	-2.7	-6.8	

Source: Administrations communales et Statec

- Les difficultés d'adéquation entre l'offre de logements et la demande accrue s'expliquent en sus par des facteurs d'ordre socio-démographique, tels que la légère progression du nombre de naissances (+2,5% en 2000), le recul du nombre des décès et l'augmentation de la divortialité au cours des dernières années (cf. familles éclatées).

S'y ajoutent des raisons d'ordre économique, social, administratif et de politique d'aménagement du territoire.

Le CES souligne les coûts élevés des terrains. Les terrains se négocient actuellement à plus de 50.000 EUR l'are sur le territoire de la capitale et à au moins 35.000 EUR l'are dans la proche périphérie<sup>12</sup>. Le prix élevé des terrains s'explique en partie par le fait que l'Etat et les communes n'ont pas constitué de réserves foncières conséquentes dans les agglomérations dans une optique d'aménagement du territoire. La hausse des prix s'explique aussi par le fait qu'on a, pendant longtemps, construit surtout des maisons unifamiliales, ce qui a conduit à une consommation excessive des surfaces. Cette flambée des prix des terrains s'est évidemment répercutée sur le prix des logements.

La transformation de surfaces d'habitation en bureaux a contribué également à l'accroissement de la pénurie en matière de logements.

- Au niveau des logements locatifs, la loi sur les baux à loyer est ressentie comme contraignante par beaucoup de propriétaires et ce malgré la rentabilité de l'investissement immobilier, démontrée par le CES dans son avis spécifique de 1999. Ceux-ci préfèrent, dès lors, investir dans des valeurs mobilières.

<sup>12</sup> Source: Ministère du Logement.

Les listes d'attente pour les logements sociaux gérés par la main publique s'allongent (cf. le Fonds pour le Logement à Coût Modéré, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, les communes). Le nombre de demandes de logements sociaux s'élevait à 1.474 au 31 mai 2001.

Pour toutes ces causes, le déficit cumulé de logements, chiffré à 30.000 unités par l'étude LIP à l'époque, devrait se situer actuellement dans une fourchette allant de 40.000 à 50.000 logements.

La situation est d'autant plus préoccupante qu'elle ne touche plus exclusivement les jeunes ménages et les populations à faible revenu, mais aussi les classes moyennes. Aujourd'hui, il est presque impossible d'acquérir un logement en propriété sans le soutien financier des proches et/ou des établissements bancaires. Ainsi, les organismes de crédit ont accordé, en 2000, 2,15 mia. EUR sous forme de prêts immobiliers, dont 1,72 mia. EUR pour le secteur résidentiel. La demande des ménages est en hausse de 1,1% par rapport à 1999 et se chiffre à 1,6 mia. EUR. Le Statec remarque aussi une augmentation des prêts accordés aux investisseurs non résidents de 150 mio. EUR, ce qui correspond à une progression de près de 135%.

Le CES note avec satisfaction que le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement insiste sur le rôle revenant aux communes en matière de mise à disposition de terrains à bâtir et projette la réalisation d'un "*Observatoire des établissements humains*" permettant de dresser un inventaire des disponibilités existantes.

Dans cette optique, le récent plan d'action "*Logement*", présenté par le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement en décembre 2001, est une initiative encourageante d'une politique active de l'habitat. Ce plan énumère toute une série de pistes permettant d'augmenter l'offre de terrains et de logements dans l'optique préconisée par le CES dans son avis spécifique.

Par ailleurs, le plan propose de stimuler davantage l'accès aux aides publiques par le biais de mesures budgétaires et fiscales. Dans ce contexte, le CES s'interroge sur l'efficacité d'une politique axée principalement sur l'aide financière publique et sur son impact sur la persistance du coût élevé des logements. Le CES insiste pour mettre en œuvre une politique de logement basée sur l'offre, seule capable de remédier à la pénurie actuelle et de faire baisser le prix des logements. Il n'en reste pas moins que d'autres mesures concrètes, conséquentes et rapides s'imposent, afin de remédier aux déséquilibres existants.

### **1213 L'éducation et la formation**

Sans pouvoir présenter une radiographie complète de notre système scolaire, le CES aimerait cerner quelques problèmes essentiels qui illustrent le fonctionnement actuel de notre enseignement.

Les résultats de l'étude PISA, publiée en décembre 2001, ont mis en exergue les déficiences au niveau de la pertinence de notre enseignement. Initiée par les ministres de l'éducation des pays membres de l'OCDE, cette étude, qui avait pour objectif d'évaluer les compétences scolaires au niveau de la lecture, des

mathématiques et des sciences des élèves en fin d'obligation scolaire, place le Luxembourg au dernier rang des pays de l'Union européenne.

L'écart entre le Luxembourg et les autres pays de l'OCDE s'est révélé alarmant tant pour les élèves du secondaire technique que pour ceux du secondaire. L'étude précise aussi que la situation socio-économique influence considérablement les performances des élèves. Plus le contexte social est favorable, plus les performances des lycéens sont élevées. Ceci démontre que l'Ecole luxembourgeoise est moins à même de réaliser l'égalité des chances des élèves, indépendamment de leur origine socio-économique, que les Ecoles étrangères. Dans sa conception actuelle, elle parvient tout au plus à atténuer les inégalités.

La situation est particulièrement alarmante pour les élèves du régime préparatoire de l'enseignement secondaire technique, généralement issus de milieux défavorisés. Selon l'étude PISA, 90% de ces élèves n'arrivent même pas à dépasser le niveau de compétences le plus bas. Le CES est d'avis que la base de données constituée dans le cadre du projet PISA devrait être exploitée statistiquement, afin d'approfondir les déterminants de la performance des élèves au Luxembourg.

Le CES encourage tous les partenaires scolaires - ministère, enseignants, parents, élèves - à coordonner les initiatives en vue de donner de nouvelles orientations à notre enseignement pour faire en sorte que la qualité prime la quantité. Dans ce contexte, il importe de souligner que la qualité scolaire ne s'exprime pas seulement à travers les résultats scolaires, mais dépend tant du processus d'apprentissage que de l'organisation de l'enseignement, de la formation initiale et continue du corps enseignant, de la communication entre enseignants et élèves et de l'ambiance de travail à l'Ecole.

Aux déficiences d'ordre qualitatif s'ajoutent les problèmes actuels liés à l'accroissement des effectifs scolaires, au manque d'enseignants et d'infrastructures scolaires et à l'augmentation considérable du nombre d'enfants de langue étrangère.

Par référence à la composition socio-démographique de notre population en 2001 et par extrapolation de la croissance démographique scolaire d'ici 2010, le projet de plan directeur sectoriel "*lycée*", coordonné par le Ministère de l'Intérieur, dégage certains défauts de la politique de planification actuelle, tant au niveau des réalisations d'infrastructures projetées que du cheminement administratif et procédural prescrit. Le programme actuel de construction, qui prévoit des capacités d'accueil supplémentaires de 3.000 places d'ici 2010, est déjà dépassé par les prévisions de la population lycéenne, celle-ci devant en effet augmenter de plus de 11.000 élèves dans les dix ans à venir. Ainsi, six nouveaux lycées devront être construits.

Le projet de plan directeur sectoriel déplore, à juste titre, la lourdeur des procédures administratives, législatives et techniques qui entraîne une discordance considérable entre les objectifs fixés et les délais réalistes d'ouverture des établissements scolaires. La durée moyenne des différentes phases de la procédure de construction est de 8,4 années, alors qu'une adaptation à l'évolution

démographique estimée (+1.100 élèves par an) limiterait la fourchette à 4-6 ans entre la décision de principe et la réalisation du projet.

Le rapport de planification 2001 du Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports évalue les besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire public. Ces besoins se chiffrent à 349 postes, dont 63 postes se rapportent à l'enseignement préparatoire où le nombre de chargés d'éducation est particulièrement élevé. D'autres disciplines à besoins élevés sont l'enseignement de l'allemand (23 postes), du français (27 postes), des mathématiques (30 postes), des professions de santé (23 postes) et des sciences économiques (24 postes).

La planification actuelle se limite à l'enseignement postprimaire. Le CES est d'avis qu'une étude globale de tous les niveaux de l'enseignement (précoce, préscolaire, primaire, postprimaire et universitaire), avec une analyse des causes des déficiences constatées, permettrait de mieux cerner les nouvelles orientations à donner à notre système d'enseignement.

A côté de la formation initiale, la formation continue devient pratiquement incontournable dans un monde de travail en mutation permanente au niveau des processus de production et de communication.

Le développement du "*Life Long Learning*" a logiquement gagné du terrain au Luxembourg. L'avis du CES sur la formation continue<sup>13</sup> a notamment conduit à la loi du 12 juin 1999 qui a pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue.

L'Etat, la Chambre de Commerce, la Chambre des Employés Privés, la Chambre des Métiers, des associations comme l'Institut de Formation Bancaire Luxembourg (IFBL), l'Office luxembourgeois pour l'accroissement de la productivité (OLAP) etc. ont déployé un vaste programme de formation continue.

L'offre est tantôt de type court sous forme de cours du soir et de séminaires d'expertise ou de type long sous forme de cycles de formation s'étendant sur une ou sur plusieurs années.

A côté de ces voies de formation s'adressant à toutes les catégories de participants, d'autres formations, dont certaines de niveau universitaire, s'adressent plutôt aux cadres moyens et supérieurs. Ainsi, depuis 1996, la Chambre des Employés privés offre des formations universitaires en formation continue à Luxembourg en administration des entreprises et en ressources humaines, en collaboration avec l'Université de Nancy 2 et le Centre Universitaire.

L'annonce du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de porter la formation de l'instituteur à quatre années universitaires, à l'instar de ce qui est chose acquise dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, est un pas dans la bonne direction.

---

<sup>13</sup> Avis du CES du 8 décembre 1993 ( I<sup>e</sup> Partie) sur la formation continue.

Le CES salue également la volonté du Gouvernement de réviser sous peu la loi du 11 août 1996 portant réforme de l'enseignement supérieur et de concrétiser la création d'un cadre universitaire pour le Luxembourg.

Le projet prévoit des formations de pointe de type 3<sup>e</sup> cycle, fondées prioritairement sur la recherche. Organisée sous forme d'établissement public, l'Université de Luxembourg comprendra trois facultés (la faculté des sciences, d'informatique et de la technologie, la faculté de droit, d'économie et de finances et la faculté des sciences humaines, de pédagogie et des arts) et un certain nombre d'instituts spécialisés comme la "*Luxembourg School of Finance*", réparties sur trois sites. Elle aura vocation d'attirer des étudiants et des chercheurs étrangers et de se positionner comme une université dans la Grande Région. La mobilité des étudiants tant luxembourgeois qu'étrangers jouera un rôle déterminant dans ce concept.

## 122 Les processus de décision et le rôle des différents acteurs

La croissance soutenue de l'économie au cours de la dernière décennie, ainsi que l'augmentation continue de la population et du nombre des travailleurs frontaliers qui s'en est suivie ont mis en exergue l'inadéquation flagrante entre les besoins de la population et les infrastructures disponibles.

En effet, l'adaptation des infrastructures - transport, logement, établissements scolaires et sanitaires - aux besoins d'une population en croissance continue, ne se fait que poussivement et en l'absence d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

Les raisons en sont multiples et concernent l'ensemble de la chaîne de décision collective, ainsi que la complexité des réglementations existantes et la multiplication des procédures qui en résultent.

- Les déficiences repérées concernent indistinctement tous les niveaux de la décision publique, que ce soit au niveau de la phase de prospective, de décision proprement dite ou de l'évaluation. Elles se manifestent notamment par des carences au niveau de la préparation des dossiers, dans la mesure où souvent l'ensemble des procédures et réglementations prescrites n'est pas pris en compte.

La multiplication du nombre d'autorisations et d'avis requis et le caractère complexe des procédures instituées dans les trois phases du processus décisionnel créent une pesanteur paralysante et coûteuse. Du fait de cette lenteur administrative et d'un manque d'information ciblée sur l'intérêt collectif des projets, le projet initial ne peut plus être réalisé dans les délais fixés et, assez souvent, ne correspond même plus aux besoins.

D'autres déficiences tiennent à la répartition des décisions entre le pouvoir central et les autorités communales, ainsi qu'au manque de coordination au niveau du processus décisionnel. Beaucoup de communes n'ont pas la taille suffisante pour satisfaire efficacement l'intérêt général de leurs citoyens.

Certaines de ces déficiences du système institutionnel ont pesé sur des projets d'intérêt commun comme la construction de la route du Nord, de l'autoroute de la Sarre et de la Cité judiciaire du plateau du Saint-Esprit. Elles contribuent à

retarder l'achèvement et la réalisation de projets, tels le raccordement au réseau ferroviaire de l'aéroport et du plateau du Kirchberg, le développement d'un nouveau réseau de transport urbain et la construction d'une déchetterie industrielle nationale.

Les conséquences de ces lacunes sur l'équilibre socio-économique de notre pays sont loin d'être négligeables, surtout dans la perspective d'une augmentation sensible de la population.

S'y ajoute l'opposition croissante des citoyens contre de nouveaux projets d'envergure.

Ces lacunes incitent les citoyens qui se sentent lésés dans leurs intérêts particuliers à contester devant les tribunaux. Citons pour exemple le projet d'extension de l'aéroport du Findel, longtemps tenu en suspens devant les tribunaux administratifs pour non-respect de la réglementation sur les établissements classés. S'y ajoute que certains projets resteront des dossiers perçus de façon négative quelle que soit la politique menée et ne seront jamais admis localement, dès lors que les citoyens se sentent directement lésés (phénomène NIMBY<sup>14</sup>).

Au regard du nombre de projets bloqués par des recours en justice, l'on peut déduire que les citoyens sont plutôt enclins à faire valoir leur droit d'expression par le recours à la justice, que par la voie électorale.

Souvent, les décideurs sous-estiment la portée du droit d'expression et d'opposition des citoyens sur la prise de décision. L'émergence d'un nombre croissant d'acteurs autonomes (entreprises, syndicats, associations), relevant de la société civile, rendent le processus de décision collective plus complexe.

Les médias ont également une responsabilité dans les retards pris par différents projets dans la mesure où la présentation des projets par la presse se fait assez souvent sous l'aspect des intérêts particuliers. L'objectif d'intérêt général et l'importance des projets pour le développement du pays sont négligés ou occultés. Le CES invite les médias à satisfaire au rôle qui leur incombe dans la société en informant les citoyens sur les véritables enjeux à long terme auxquels les grands projets d'infrastructure tentent de répondre.

- Pour pallier les déficiences actuelles, il y aurait lieu d'abord de renforcer la démocratie représentative en valorisant le rôle de la Chambre des Députés - organe législatif - et du Gouvernement - organe exécutif - dans la défense de l'intérêt général. Les pouvoirs publics sont en effet irremplaçables dans leur rôle de garant et d'arbitre de l'intérêt général face aux intérêts particuliers contradictoires qui risquent de se multiplier avec l'augmentation du nombre des acteurs se sentant habilités à faire valoir leurs revendications propres.

Dans ce contexte, il est devenu essentiel de mieux associer les citoyens aux différents niveaux et phases de la prise de décisions. Les processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix collectifs devraient par conséquent réunir à la fois les institutions politiques, les acteurs sociaux et les organisations privées.

---

<sup>14</sup> Not in my backyard.

Tout d'abord, il importe d'informer chaque citoyen des possibilités dont il dispose pour participer aux décisions publiques. Les autorités devraient s'efforcer d'améliorer le niveau d'information du citoyen durant tout le processus décisionnel. Les droits et devoirs des citoyens devront être enseignés dans le secondaire, sensibilisant et éduquant les jeunes à l'action publique (phase d'information).

Ensuite, il y a lieu de recueillir l'avis de la population, qui servira au minimum à éclairer la décision (phase de consultation).

Enfin, pour favoriser la compréhension de la population à l'égard d'un projet d'intérêt pour le développement futur du pays, une concertation plus active et étroite entre tous les acteurs du débat public (pouvoirs publics, entrepreneurs, partenaires sociaux, associations, citoyens) semble indispensable (phase de concertation).

Le CES insiste sur le fait, qu'une fois les décisions prises après un processus de consultation large et contradictoire, étayé par des expertises diverses et approuvées par la Chambre des Députés, le Gouvernement doit exécuter les décisions avec diligence et rigueur. La concertation tous azimuts avec des groupes d'intérêts disparates ne peut se suffire à elle-même et ne doit pas être un prétexte à l'immobilisme.

Les structures de décision, aussi bien au niveau national que communal, devraient être revues afin:

- de raccourcir les délais de prise de décisions et d'améliorer la qualité du travail préparatif, par la réduction des délais imposés aux différents organes intervenant dans le processus décisionnel et par la mise au point, au niveau de l'exécutif, d'une certaine discipline de délibération, afin d'engager résolument l'action, dès lors que l'intérêt général l'exige;
- de renforcer chez tous les acteurs la prise de conscience que leur participation et leur implication dans le processus décisionnel entraînent une responsabilité vis-à-vis de la collectivité;
- de regrouper, voire d'inciter la fusion des communes, alors que la décentralisation administrative telle qu'elle existe actuellement dans notre pays ne permet plus de faire face aux défis socio-économiques actuels et futurs.

Dans ce contexte, le CES renvoie à son avis sur la fusion des communes du 16 juillet 1974.

Le CES propose d'améliorer les différentes phases du processus décisionnel - prospection, décision, évaluation - par:

- une meilleure implication de tous les acteurs intéressés par la décision publique, étant entendu que l'intérêt général prime l'intérêt particulier;
- une simplification des démarches administratives à tous les niveaux;
- un regroupement des communes dans des entités plus adéquates.

## 2 PREPARER L'AVENIR DU LUXEMBOURG A L'HORIZON 2050

### 21 L'évolution économique comme facteur déterminant

- Les projections du Statec, publiées à intervalles réguliers depuis plus d'un demi-siècle, ont souvent fait l'objet de prises de position de la part du CES.

Rappelons brièvement que la projection de population du Statec de 1995 avait déjà, dans sa variante la plus élevée, estimé la population du Luxembourg à 744.140 habitants en 2050. A l'époque, la variante "*moyenne*", qui atteignait un nombre d'habitants de 558.045 en 2050, avait sûrement été jugée plus réaliste mais le fait que même la variante la plus élevée soit dépassée dans un laps de temps assez réduit, en l'occurrence 5 ans, rend les projections du scénario maximaliste du BIT dans son analyse: "*L'évaluation actuarielle et financière du régime général de pension*" de janvier 2000 plus vraisemblables. Le CES va se limiter à la seule analyse de ce dernier.

En premier lieu, le CES tient à souligner que la croissance de la population enregistrée entre 1950 et 2000 était de 48 %. Un prolongement de cette tendance dans le futur aboutit à une population de 650.000 habitants en 2050. Une croissance de la population telle que projetée dans les études précitées n'est donc ni absurde, ni utopique puisque les chiffres annoncés ne sont guère éloignés de celui qui serait atteint en 2050 si l'histoire se répétait tout simplement. On peut se poser la question s'il s'agit ici vraiment de scénarios maximalistes ou plutôt de scénarios réalistes.

- Une brève étude des prémisses du premier scénario de l'étude du BIT devrait permettre d'avoir des idées plus précises à ce sujet. Les réflexions du BIT reposent sur l'hypothèse d'une croissance moyenne du PIB de 4% sur 50 ans. Cette évolution dépend directement de trois variables principales que sont la productivité par heure travaillée le nombre de personnes pourvues d'un emploi et le nombre d'heures effectuées par personne.

Le tableau ci-après résume les principales évolutions telles qu'elles sont présentées par le BIT.

Tableau 9: Les chiffres clés du premier scénario du BIT : comparaison 2000 - 2050

	2000	2050	Variation	Variat./an*
<b>PIB</b>				<b>+ 4%</b>
<b>Productivité</b>				<b>+ 2,1%</b>
<b>Population totale</b>	439.200	780.800	+ 341.600	+ 6.832
Population âgée de 15 à 64 ans	293.100	503.900	+ 210.800	+ 4.216
Population active	188.300	357.200	+ 168.900	+ 3.378
Immigration	+ 2.000	+9.500		**
Taux de fertilité	1,67***	1,8	+ 0,13	
Espérance de vie hommes (années)	74,4	80	+ 5,6	+ 41 jours
Espérance de vie femmes (années)	80,7	85	+ 4,3	+ 31 jours
<b>Emploi intérieur</b>	263.000	660.200	+ 397.200	+ 7.944
Emploi national****	174.800	343.700	+ 168.900	+ 3.378
Frontaliers	88.200	316.500	+ 228.300	+ 4.566
Salariés	245.200	616.700	+ 371.400	+ 7.428
Indépendants	17.800	43.500	+ 25.700	+ 514
Taux de chômage	2,8%	1,5%	- 1,3 pts de %	
Taux global d'activité	64,3%	71%	+ 6,7 pts de %	
Temps de travail / personne / an	1.859	1.906	+ 47	
Temps de travail total (mio. d'heures)	489	1.259	+ 770	+ 15,4

Source: CES à partir des données du BIT

\* moyennes annuelles à titre indicatif - l'étude BIT ne prévoit en effet pas de progression linéaire dans la plupart des cas.

\*\* jusqu'en 2010, l'immigration se chiffre à +2.000 personnes par an - après 2010, ce chiffre augmente à un taux absolu constant jusqu'à atteindre +9.500 personnes en 2050.

\*\*\* en 1998

\*\*\*\* les frontaliers luxembourgeois sortants et les fonctionnaires internationaux ne sont pas pris en compte

Sans vouloir juger de la crédibilité des chiffres annoncés par le BIT, le CES voudrait faire quelques brèves remarques à propos des principales variables et de leur évolution dans ce modèle.

## 211 Les éléments du scénario de croissance

Une croissance du PIB de 4% n'est pas impossible comme le montre l'histoire économique du Luxembourg.

Cependant, il faut relever que l'économie luxembourgeoise dépend dans une large mesure de l'évolution du secteur financier qui a bien su exploiter certaines niches par le passé. A l'avenir, et malgré les efforts du gouvernement pour soutenir la croissance par divers moyens, comme la réforme fiscale ou la diversification plus poussée des activités pour assurer une évolution positive du secteur financier, rien ne garantit une croissance économique de 4% à long terme.

De même, une croissance annuelle de la productivité de 2,1% ne peut être atteinte que grâce à un progrès technologique soutenu et à une forte croissance de l'intensité capitaliste de l'économie.

Au niveau du temps de travail annuel par personne, l'étude du BIT prévoit d'abord une baisse progressive se chiffrant à -34 heures au total en 2020 par rapport à aujourd'hui, puis une hausse progressive jusqu'en 2050 pour atteindre ainsi un niveau supérieur de 48 heures à celui observé aujourd'hui.

Il est particulièrement difficile d'évaluer cette hypothèse de travail puisque actuellement la tendance est à la baisse dans la plupart des pays européens et un tel effet "yoyo" au niveau du temps de travail par personne est difficilement concevable à l'heure actuelle. L'évaluation d'une telle évolution est d'autant plus complexe que de nouvelles formes de travail pourraient se développer à l'avenir et influencer cette variable dans des proportions difficilement prévisibles.

## **212 L'évolution de l'emploi et l'interaction entre travailleurs frontaliers et immigrants**

L'accroissement de l'emploi intérieur de 263.000 en 2000 à 660.200 en 2050 (soit une croissance moyenne de 1,86% par an) est la conséquence logique des prémisses énoncées plus haut. Le BIT suppose que la croissance soutenue de l'économie crée les emplois supplémentaires et que le marché du travail ne connaît aucun goulet d'étranglement du côté de l'offre de travail.

L'emploi est sans doute la clé de voute du modèle du BIT. A partir du niveau de l'emploi nécessaire dans le scénario maximaliste, le BIT a déduit un nombre possible d'habitants au Luxembourg en 2050. Il faut cependant relever ici que le BIT est parti d'une répartition fortuite entre flux de travailleurs frontaliers et flux de travailleurs immigrés en considérant notamment que le réservoir frontalier est inépuisable puisque le nombre de frontaliers travaillant au Luxembourg en 2050 est estimé à 316.500 contre 100.000 actuellement.

Le BIT explique par ailleurs que:

*" la hausse du nombre d'immigrants est imposée par la demande du marché du travail. Cette dernière est elle-même une conséquence des hypothèses combinées de la croissance du PIB et de la productivité ainsi que du temps de travail".*

En définitive, cela implique également que si l'afflux de travailleurs frontaliers devait être plus faible que prévu, la croissance du nombre de travailleurs immigrés devrait être plus forte pour satisfaire la demande du marché du travail. La proportion entre travailleurs frontaliers et travailleurs immigrés se développerait en faveur des derniers et la population du Luxembourg dépasserait par conséquent les chiffres avancés.

Etant donné l'approche maximaliste au niveau des variables du modèle du BIT, à savoir les taux d'emploi masculin et féminin, le taux de chômage, le taux de fécondité, le temps de travail, la productivité, toute rigidité affectant le mécanisme du marché du travail aura comme conséquence de brider la croissance avec le risque de tomber dans le scénario minimaliste ou "scénario du statu quo" du BIT.

Or, ce dernier ne semble guère répondre aux attentes des acteurs politiques, étant donné qu'ils ont manifesté leur engouement pour le scénario alternatif, c'est-à-dire celui tablant sur une croissance économique soutenue en s'en servant comme base de leurs orientations en matière de prévoyance-vieillesse.

## 22 Les principales infrastructures concernées

Dans la perspective du premier scénario du BIT qui est fondé sur une croissance économique annuelle de 4% et compte tenu des conséquences qui se dégageraient d'une telle évolution sur le plan de l'emploi et de la population, les déficiences actuelles constatées plus haut prennent une dimension autrement alarmante.

Comme la perspective de l'Etat des 750.000 habitants a une chance de se réaliser, il faut dès à présent s'y préparer et adopter une attitude "*proactive*" plutôt que de réagir à chaud, voire de courir derrière l'évolution.

Le prix à payer sur le seul plan des infrastructures pour un tel développement pouvant être estimé à partir de l'existant, le CES s'est penché sur les principaux facteurs pour en dégager des propositions de planification politique à long terme.

Les domaines analysés sont les transports, le logement, la formation et la recherche, la santé publique, l'immigration et l'aménagement du territoire.

### 221 Les transports

Le recours accru à la main-d'œuvre transfrontalière, l'augmentation de la population résidente ainsi que les besoins croissants en mobilité résultant de la séparation des fonctions habitat, travail et détente, représentent un défi de taille pour les responsables politiques. Pour y répondre, plusieurs possibilités sont envisageables du côté de l'offre et schématiquement les différentes options peuvent être présentées comme suit:

- augmenter la qualité et la quantité des transports en commun sur tout ou partie du territoire;
- défavoriser les autres formes de transports, tout en procurant un avantage aux transports en commun;
- augmenter la qualité et la quantité des infrastructures routières de manière à fluidifier le trafic en éliminant les principaux goulots d'étranglement;
- promouvoir le transport intermodal;
- favoriser une meilleure intégration spatiale des fonctions travail, habitat et détente;
- promouvoir le télétravail;
- combiner au maximum toutes ces options.

De même, la pratique du covoiturage, qui reste assez peu développée au Luxembourg et dans ses régions limitrophes, pourrait contribuer à améliorer la situation au niveau du trafic routier.

Dans le but de ralentir, voire de stopper, l'augmentation rapide du trafic individuel, le CES s'est posé la question de savoir s'il n'était pas utile d'étudier l'effet d'une offre de transports en commun entièrement gratuits sur la totalité du territoire du Grand-Duché sur la demande de transports en commun. Une telle mesure pourrait avoir un effet de stimulation, bien que des études menées à l'étranger montrent que le prix n'est pas un élément déterminant pour ou contre l'utilisation des transports en commun. Le CES tient à remarquer ici que les recettes "*voyageurs et bagages*" des CFL n'ont représenté que 8% de leurs recettes totales d'exploitation.

L'avancée vers un "*modal-split*" transport en commun / transport individuel de 25%-75% (contre 14%-86% les jours ouvrables aujourd'hui) ne pourra être réalisée qu'à travers de gros efforts du côté de l'offre.

### **2211 Trouver un équilibre entre offre et demande de transports en commun à un niveau élevé**

L'amélioration de la qualité et l'augmentation de l'offre en matière de transports en commun sont certainement de bons moyens pour stimuler la demande encore trop hésitante pour ces moyens de transport. La modernisation structurelle y est cependant accompagnée de coûts importants. De même, il faut réfléchir sur ce qui doit être offert, en quelles quantités et à quels endroits. Il semble évident, en l'état actuel des choses, que de telles mesures, bien que nécessaires, ne soient pas suffisantes pour produire des effets positifs notables, si elles ne sont pas accompagnées d'actions incitatives concrètes au niveau de la demande.

Pour stimuler celle-ci, il faut agir sur les éléments déterminant le choix du moyen de transport utilisé qui sont la rapidité, la facilité d'accès, le prix, le confort et la sécurité. Les actions futures dans ce sens ne doivent non seulement toucher les résidents, mais également et surtout les travailleurs frontaliers. Une simple augmentation de l'offre au niveau des transports en commun risque de n'avoir aucune incidence sur les habitudes des travailleurs frontaliers, si elle n'est pas accompagnée de mesures incitatives spécifiques à leur égard. Celles-ci pourraient prendre la forme de parkings desservis par des transports en commun dans les régions frontalières.

Promouvoir les transports publics, en introduisant des mesures incitatives, notamment d'ordre fiscal, favorisant les véhicules automoteurs à faible consommation de carburant et/ou peu polluants, pourrait contribuer à une amélioration de la situation actuelle, mais ne constituera probablement pas une solution à part entière.

Le développement du transport intermodal à destination des résidents devra également être conçu de manière que les parkings soient à proximité des lignes ferroviaires, mais également assez éloignés des centres-ville pour ne pas créer des problèmes supplémentaires au niveau du trafic routier. De même, il faut être conscient qu'il subsistera toujours une grande part de trafic incompressible par le simple fait que les gens ont l'habitude de faire leurs courses après le travail, ce qui rend indispensable le recours aux moyens de transport individuel.

### **2212 Amélioration et extension du réseau routier**

Bien que prévoyant des dépenses au titre du fonds des routes en progression de plus de 17% en 2002 par rapport à 2001, le programme pluriannuel 2001 - 2005 fait état d'une réduction de ce poste à partir de 2003 pour continuer à baisser légèrement jusqu'en 2005.

A ce sujet, le Conseil d'Etat s'est prononcé pour une politique budgétaire plus souple et flexible en faveur d'investissements durables pour l'avenir du pays.

L'amélioration du réseau routier et, donc de l'état général des routes, ne devrait, en principe, pas poser de problèmes particuliers, mais la réalité nous montre que bien des routes sont en mauvais état. Il s'agit par conséquent d'y remédier au plus vite et d'éviter à l'avenir que le réseau routier ne se dégrade par endroits à tel point qu'il constitue un réel danger pour les usagers.

Par ailleurs, il semble évident qu'à défaut d'un élargissement notable de notre réseau routier avec des voies prioritaires sur la totalité des parcours effectués par les transports en commun, ceux-ci ne pourront présenter aucun avantage décisif leur permettant de devenir le moyen de transport préféré au Luxembourg.

Il faudrait à l'avenir essayer de trouver un meilleur équilibre entre protection de l'environnement et sécurité du trafic routier. Le CES s'est en effet posé la question de savoir si la construction systématique de tunnels n'est pas contraire à l'objectif de la sécurité des voies publiques.

L'extension du réseau routier semble d'ailleurs bloquée à bien des niveaux, ce qui met en relief les faiblesses de notre système décisionnel qui ont été analysées dans le chapitre II 122 ci-avant.

### **2213 Valorisation de l'infrastructure ferroviaire**

En ce qui concerne les chemins de fer, il faudra veiller que l'offre, au niveau des capacités, suive la demande, notamment celle émanant des frontaliers. A titre d'exemple, l'on peut noter que 8% des frontaliers français utilisent le train pour se rendre à leur travail au Luxembourg. Il est un fait que ce pourcentage pourrait être plus élevé, mais l'offre n'arrive pas à égaler la demande pour l'instant du fait qu'au niveau du matériel, les fabricants sont débordés par les commandes. La prochaine extension des capacités ne sera dès lors possible que dans deux ans.

Etant donné que le transport de personnes est en constante augmentation depuis de nombreuses années, pouvant atteindre des taux de croissance de 8,6% comme en 2000, les capacités accrues attendues pour 2003 pourraient s'avérer insuffisantes dès le départ. Une vision à plus long terme devrait guider les investissements actuels en tenant compte du temps qui sépare le moment de la commande du matériel du moment de la livraison effective.

Le CES salue les efforts entrepris par les CFL aux niveaux de la sécurité et de la qualité en général, efforts qui sont résumés dans le "*Plan Qualité Voyageurs*" et qui devraient avoir des incidences positives sur le développement de cette branche.

Le CES espère par ailleurs que les efforts des CFL entrepris au niveau transnational pour relier le réseau luxembourgeois de la meilleure façon possible aux réseaux étrangers soient récompensés au plus vite, au bénéfice de tous les usagers. Les incompatibilités techniques sont toujours nombreuses au niveau des réseaux européens et constituent certes un frein sérieux à une intégration complète. Une harmonisation dans ce domaine, bien que coûteuse, est incontournable.

Il apparaît particulièrement important aux yeux du CES que le Luxembourg suive avec attention l'évolution du réseau à haute vitesse qui se constitue autour de ses

frontières, afin de ne pas en être déconnecté. Dans ce contexte, le CES salue la signature de l'accord entre autorités luxembourgeoises et françaises de relier le réseau luxembourgeois au réseau du TGV Est.

Parmi les nombreux projets de liaisons ferroviaires actuellement à l'étude, le CES voudrait relever particulièrement le projet d'une deuxième gare sur le site du Kirchberg qui pourrait avoir un effet de décongestionnement sur l'encombrement actuel au niveau du quartier de la gare et du centre. De même, les lignes Luxembourg-Esch et Luxembourg-Pétange relèvent d'une importance primordiale pour le futur développement de ces régions et méritent d'être traitées prioritairement.

Le CES espère que des efforts particuliers seront faits pour que les délais habituels entre étude de faisabilité, étude d'impact, procédures d'autorisation le cas échéant etc. soient réduits à un strict minimum, eu égard à l'urgence de la situation.

Le CES constate avec satisfaction que le Ministère des Transports a élaboré, en collaboration avec les CFL, une stratégie pour le Luxembourg au niveau des transports ferroviaires, dans le cadre du concept global "*mobilité.lu*", qui englobera l'ensemble des moyens de transport - infrastructures comprises - aussi bien au niveau du transport fret qu'au niveau du transport de personnes.

Finalement, le CES espère qu'un modèle de transport intégré pour le pays tout entier sera élaboré dans les meilleurs délais. En effet, il ne serait pas inutile de préparer, dès maintenant, une telle solution intégrée de transport en commun. Le concept présenté dans le contexte du projet global "*mobilité.lu*" et devant constituer une alternative au projet BTB ne fait, dès à présent, pas l'unanimité, notamment parce qu'il présente l'énorme désavantage de ne pas desservir le centre ville de Luxembourg. Ceci représente une particularité assez exceptionnelle au niveau européen, voire mondial.

Le CES estime qu'il importe de faire avancer, en parallèle, tous les projets, que ce soit au niveau des réseaux routiers ou ferroviaires, afin d'éviter une congestion et une perte de mobilité totales.

## 222 Le logement

L'hypothèse d'une population de 750.000 d'ici 2050 laisse entrevoir une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 6.200 habitants au Luxembourg et par conséquent, une augmentation substantielle de la demande de logement. Pour répondre à la fois au déficit cumulé en logements et à la nouvelle demande, plus que le double de la moyenne actuelle devrait être annuellement réalisé, c'est-à-dire entre 6.000 et 7.000 unités.

Une priorité devra dès lors être accordée à la mise à disposition de terrains, que ce soit pour l'accession à la propriété ou à des fins de location.

De manière générale, une politique active de logement doit permettre la réalisation de logements correspondant aux besoins variés de la population. Cette politique doit s'intégrer dans une politique d'aménagement du territoire et d'aménagement communal prévoyant des mesures répondant à cet objectif: une gestion adéquate

de l'habitat existant, la mise à disposition de terrains à bâtir correspondant en quantité et en qualité aux besoins et la création de nouveaux logements dans des périmètres à urbaniser. Cette politique devrait respecter la dimension écologique tant au niveau de l'intégration de l'habitat dans son environnement naturel qu'au niveau du choix des matériaux, de la technique de construction et de la consommation d'énergie.

La réalisation d'une politique de logement dynamique devrait se faire dans l'optique d'un urbanisme économe d'espace, capable d'organiser l'habitat non seulement de commune à commune, mais sur un plan régional, en cohésion avec des moyens de transports adéquats, des systèmes d'épuration et de gestion des déchets régionaux ainsi que des services de proximité au niveau de la région.

Aussi le CES est-il d'avis qu'une répartition des centres d'attraction devrait être systématiquement mise en œuvre. Il faudra veiller, dans une vision d'ensemble, à un équilibre interrégional aux fins de freiner une concentration excessive autour de la ville de Luxembourg pour éviter une conurbation à tous points de vue négative.

Dans une approche générale de densification de la construction au Luxembourg, les considérations d'aménagement du territoire et d'urbanisme doivent gagner en importance pour arrêter le type actuel de construction extensive trop dépensière en surface.

- Plusieurs voies paraissent particulièrement appropriées pour réaliser cet objectif: il faudrait
  - relever les hauteurs maxima constructibles dans les centres urbains;
  - limiter la surface unitaire des terrains à bâtir en vue d'une utilisation rationnelle du sol, le cas échéant, par voie d'autorité;
  - réviser les plans d'aménagement communaux avec l'objectif de réduire au mieux les zones constructibles (périmètres) aux besoins démographiques à moyen terme (horizon 2010-2015);
  - introduire des mesures dissuasives contre la rétention de terrains à bâtir et la spéculation foncière.

Il faudrait ainsi développer le logement prioritairement aux endroits déjà pourvus des infrastructures collectives nécessaires à une vie sociale équilibrée, afin de rationaliser les coûts et d'accueillir une population supplémentaire sans frais additionnels notables. Les pouvoirs publics devraient aussi valoriser les terrains non construits à l'intérieur des agglomérations, ainsi que les terrains avec des immeubles désaffectés. Le CES encourage le Gouvernement à promouvoir tous les projets de rénovation et d'assainissement d'anciens logements en vue de la conservation et de l'amélioration du patrimoine architectural existant, mesure d'ailleurs annoncée dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

Au sujet des constructions de logements en propriété, les pouvoirs publics devraient prendre des mesures énergiques pour lutter contre la spéculation foncière et arrêter ainsi la spirale des prix des logements, mais aussi simplifier et accélérer les procédures pour lotir des terrains.

Une politique active de logement doit à la fois miser sur la quantité et sur la qualité du logement. Aussi le CES soutient-il une politique de logement axée sur la

transparence des prix et la qualité des matériaux utilisés dans la construction. Pour assurer la sécurité, le confort, la qualité et la performance technique, il s'agit de promouvoir l'institution de labels de qualité, au-delà du respect des règles de construction et des règles de l'art.

Un outil qui, d'après le CES, est particulièrement adapté à assurer une transparence accrue concernant les qualités techniques et environnementales d'un logement est le carnet de l'habitat<sup>15</sup> prévu par le programme d'action "Logement". Dans ce contexte, le CES insiste sur une mise en œuvre rapide de celui-ci, en concertation avec les milieux professionnels concernés.

Le CES propose également de développer les vertus de la concession d'usage des sols. Selon le Programme d'action "Logement" du Ministère des Classes Moyennes, le Département du Budget, en collaboration avec les administrations concernées (Enregistrement, Cadastre et Topographie), a répertorié les propriétés foncières de l'Etat pouvant être aménagés en terrains à bâtir. Cette action devrait être concrétisée, et ceci dans les meilleurs délais.

Le bail emphytéotique est une opportunité intéressante à cet égard. Il permet d'éviter qu'une part trop grande des capacités d'investissement soit mobilisée dans le seul financement de la charge foncière, le constructeur louant le terrain au lieu de l'acheter. La propriété des constructions sera alors dissociée de la propriété des terrains. Le bail d'emphytéose a aussi l'avantage de permettre à l'Etat et aux communes de disposer à long terme de leurs réserves foncières et de garder une influence sur le type de bâti ainsi que sur la densité de l'habitat.

Il faudrait également affecter une partie des immeubles acquis ou loués par l'Etat à des fins de logement. Le CES encourage le Ministère du Logement à réaliser un nouvel inventaire du parc immobilier au Luxembourg en vue d'aménager un maximum de surfaces construites à des fins de logement et de reconvertir, si possible, des surfaces de bureau en logements.

L'évolution démographique projetée suppose une forte immigration, si on se réfère à la situation actuelle qui se caractérise par un déficit naturel continu de la population luxembourgeoise depuis 1970. Par contre, l'excédent naturel des étrangers et l'excédent migratoire connaissent une forte croissance depuis 1970. Comme la majorité des immigrés font partie des ménages à revenus modestes, l'intervention publique consiste surtout à offrir suffisamment de logements locatifs sociaux. Une étroite collaboration entre l'Etat, les promoteurs publics du marché du logement social (les communes, le Fonds pour le logement à coût modéré, la Société nationale des habitations à bon marché) et les promoteurs privés est ainsi indispensable.

---

<sup>15</sup> Le Carnet de l'habitat est un programme d'identification et d'évaluation / d'analyse systématique d'immeubles situés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, et ceci notamment du point de vue salubrité, hygiène, santé, sécurité, habitabilité, consommation énergétique, technique et fonctionnalité, matériaux et mesures écologiques, aspects sociaux (programme d'action "Logement", p. 19).

En vue de parer aux besoins accrus en logements, le CES recommande:

- d'intégrer la politique de logement dans une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui veille à l'équilibre interrégional et freine le type actuel de construction extensive trop dépendante en surface;
- de promouvoir une utilisation rationnelle du sol en développant le logement prioritairement aux endroits déjà pourvus des infrastructures collectives nécessaires, en valorisant des terrains non construits à l'intérieur des agglomérations et en encourageant l'acquisition de logements anciens suivie d'une rénovation;
- de prendre des mesures pour lutter contre la spéculation foncière abusive, telle l'introduction d'un impôt dissuasif<sup>16</sup> en vue d'arrêter la spirale des prix;
- de développer la formule de la concession d'usage des sols pour éviter qu'une part trop grande des capacités d'investissement soit mobilisée dans le seul financement de la charge foncière;
- d'exercer une politique misant à la fois sur la quantité et sur la qualité du logement;
- d'augmenter, en étroite collaboration avec les promoteurs, le nombre de logements socialement abordables.

## 223 La formation et la recherche

### 2231 La formation

- L'Ecole a pour mission de transmettre les connaissances de base, de socialiser les jeunes et de les préparer à la vie professionnelle et citoyenne. Or, dans une société qui se caractérise déjà et qui se caractérisera encore plus à l'avenir par une logique d'apprentissage tout au long de la vie, l'Ecole devra muter rapidement et continuellement.

Au vu des résultats de l'étude PISA 2000, le système d'enseignement luxembourgeois est plus que jamais appelé à faire face à ce défi, qui requiert une formation pertinente et de qualité, tout au long du parcours scolaire et au-delà, et qui incite tout un chacun à tirer le meilleur parti de ses potentialités.

Comme conséquence des résultats de l'étude précitée, qui révèle des faiblesses certaines du système scolaire actuel, le CES encourage la mise en place d'un comité d'études. Ce comité devrait avoir pour mission de repérer, de manière scientifique et globale, les déficiences de notre système scolaire, tant au niveau de l'organisation générale de l'enseignement, de la formation du personnel enseignant que de la planification des infrastructures. Par ailleurs, ce comité devrait proposer des améliorations à apporter au système actuel, en tenant compte des évolutions sociologiques intervenues dans la vie familiale et professionnelle.

L'Ecole ne peut plus se contenter de prodiguer un enseignement basé sur l'acquisition et la reproduction de savoirs théoriques dans une logique de disciplines et sur la base de programmes largement figés. L'acquisition de fondements solides est certes importante, mais pas exclusive. Il importe aussi de

<sup>16</sup> Avis du CES du 7 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement.

poser les bases d'un système éducatif qui, dès les premières années scolaires, développe l'acquisition de compétences.

Les défis auxquels sera confrontée l'économie luxembourgeoise dans le scénario 750.000 exigent, dans l'intérêt des individus et de la collectivité, une amélioration de la formation initiale et continue, pertinente et efficace. Dans son avis sur le "*Rôle de l'Etat*", le CES avait déjà insisté sur l'intérêt de développer et de valoriser au maximum la *matière grise*", qui est en fait le seul facteur de production qui reste acquis à l'économie luxembourgeoise. Etant donné la mondialisation de l'économie, la concurrence économique devient une concurrence entre systèmes nationaux, d'où l'importance d'un système éducatif efficace pour assurer la compétitivité économique du pays.

Au-delà de la transmission du savoir, il importe que notre système éducatif assure une formation développant le sens des responsabilités, la capacité de travail en groupe, le sens de l'initiative, l'autonomie et l'adaptabilité. La précipitation avec laquelle s'opèrent les mutations économiques, sociétales et technologiques augmente considérablement le risque de voir une grande partie de la population décrocher, professionnellement, socialement et politiquement.

Notre système éducatif devrait, dès lors, être conçu de manière à permettre aux élèves d'apprendre à utiliser leurs savoirs de manière intelligente dans des contextes variés. Aussi, la mission la plus importante de l'Ecole consiste-t-elle à leur communiquer l'envie d'apprendre. Les citoyens ne sont prêts à s'engager dans une logique de formation tout au long de la vie, que si leurs expériences d'apprentissage précédentes ont été fructueuses et positives. L'assimilation durable se fera d'autant mieux que les élèves percevront l'utilité de ce qu'ils apprennent.

- Le CES se prononce ci-après sur les actions à entreprendre.

### **22311 Au niveau des programmes**

Le CES salue les mesures annoncées par le Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports pour élaguer le volume des programmes d'études à tous les niveaux de l'enseignement primaire, secondaire et secondaire technique, de manière que suffisamment de temps puisse être consacré, non seulement à l'enseignement des connaissances de base, mais aussi à la mise en application des savoirs acquis.

Or, il ne suffit point d'élaguer le volume des programmes, si les méthodes didactiques pratiquées ne sont pas affinées et diversifiées en conséquence. Le CES invite les pouvoirs publics à promouvoir davantage un enseignement axé sur la pratique, sur l'acquisition de compétences et sur l'application de méthodes plus interactives, participatives et interdisciplinaires. Ceci permettrait d'assurer un meilleur équilibre entre l'acquisition de savoirs de base et l'apprentissage actif de compétences durables.

Le CES regrette aussi que les approches pédagogique, méthodologique et didactique soient souvent incohérentes d'un niveau d'enseignement à l'autre.

Pour obtenir la cohérence indispensable tout au long de la scolarité, le CES recommande au Gouvernement de prendre des mesures énergiques pour redresser les carences d'un système qui facilite la rupture pédagogique. Il l'invite à développer une collaboration plus systématique entre les niveaux d'enseignements primaire et secondaire.

La pratique pédagogique devrait également être adaptée suivant la composition socio-démographique de notre population, qui, dans l'hypothèse étudiée sera, à l'avenir, majoritairement composée de citoyens d'origine étrangère. Avec la prolifération d'une culture de plus en plus cosmopolite, le système scolaire devrait être façonné de manière à pouvoir s'adapter à l'hétérogénéité des niveaux de connaissances, des origines diverses et des conditions de vie et d'études disparates des élèves. Il importe, dès lors, de développer un système d'enseignement tenant compte de ces inégalités, mais aussi des relations entre les cultures, susceptible de s'adresser à des enfants appartenant à des milieux culturels fort différents. De plus, l'enseignement devrait intensifier les efforts consacrés dès l'enseignement élémentaire à l'apprentissage des langues, y compris les langues maternelles et l'anglais. L'échec scolaire, surtout des élèves étrangers, est en effet une réalité en partie imputable à notre système linguistique.

En effet, eu égard à la situation tout à fait spécifique de notre enseignement au sein de l'UE et bien au-delà, tant en ce qui concerne l'hétérogénéité de la population d'élèves que les exigences linguistiques imposées par le contexte sociétal du pays, des initiatives innovatrices et des réorientations incisives sont justifiées et ne devront plus rester un tabou, sans égard aux coûts engendrés.

De manière générale, le CES invite les pouvoirs publics à se fixer des objectifs clairs et à prévoir des mesures concrètes pour lutter contre les inégalités des chances dues à l'hétérogénéité socio-culturelle et linguistique des élèves.

Une politique d'égalité des chances devrait encourager la prise en charge systématique des élèves les plus faibles par les enseignants les mieux formés et les plus expérimentés, contrairement à la pratique actuelle.

Au-delà, le système actuel, qui met à charge des parents d'élèves les devoirs à domicile, ne contribue certainement pas à résorber ces inégalités, surtout pour les familles issues de milieux défavorisés. Par ailleurs, ce système est incompatible avec les nouvelles structures d'organisation des familles - parents qui travaillent tous les deux, familles monoparentales - et inadapté aux formes d'organisation du travail de plus en plus diversifiées. Le CES plaide, dès lors, pour une mise en place systématique de structures péri- et parascolaires, le cas échéant, dans le concept d'une école de l'intégration, qui tiennent davantage compte des changements sociétaux.

Aussi le CES encourage-t-il le Ministre de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports à développer les initiatives prises et projetées pour revoir la méthodologie de l'apprentissage des langues en vue de faire face au nivellement vers le bas, en révisant, si nécessaire, la conception figée du regroupement des élèves des classes d'âge.

Le régime préparatoire de l'EST, où se concentre une frange importante d'élèves étrangers et d'élèves à problèmes requiert une sollicitude toute particulière des responsables de l'Education nationale et doit faire l'objet d'un suivi permanent.

Le CES aimerait néanmoins préciser que, conjointement à une prise en charge plus ciblée des élèves à problèmes, un système amélioré ne doit pas négliger les élèves plus doués mais valoriser davantage leurs potentialités.

### **22312 Au niveau des ressources humaines**

Ces constats remettent non seulement en cause l'organisation même de notre système scolaire, mais rendent également attentif au manque d'enseignants qualifiés et à l'insuffisance du recrutement. Pour faire face à la situation de pénurie d'enseignants et pour se doter d'un nombre suffisant de personnel professionnel et pédagogue, le CES rappelle ses recommandations formulées dans son avis sur le "*Rôle de l'Etat*", qui gardent toute leur valeur à la lumière d'un accroissement de la population.

Plusieurs mesures peuvent être envisagées:

- l'assouplissement des restrictions actuelles pour l'accès au stage pédagogique;
- l'organisation d'une filière de formation en cours d'emploi (formation continue) pour les candidats ayant les diplômes requis;
- le recours à des experts du secteur privé et public, en vue d'enseigner les matières en rapport avec leur expertise;
- le recours éventuel à des enseignants de nationalité étrangère, mais parlant les langues usuelles requises par l'enseignement luxembourgeois.

Le CES encourage plus particulièrement la formation continue des enseignants qui visent à développer leurs compétences professionnelles pour qu'ils puissent au mieux assurer leur fonction. De nos jours, cette fonction dépasse la simple transmission du savoir et implique aussi que l'enseignant se mue en éducateur, animateur et apprenant.

### **22313 Au niveau des infrastructures**

Le CES constate que le plan directeur sectoriel "*Lycée*" fait toujours défaut en dépit du fait qu'il figure parmi les champs d'intervention prioritaires du projet du programme directeur d'aménagement du territoire de mai 1999 et que les retards sur la démographie scolaire risquent de ne plus pouvoir être rattrapés.

Ainsi, il faut savoir, compte tenu du retard pris par le plan directeur sectoriel, que notre pays devra quasiment doubler le nombre de lycées sur les 45 prochaines années. Cela signifie la construction d'un nouveau lycée grosso modo tous les deux ans. Rappelons qu'actuellement le délai de construction d'un lycée est de 8,4 ans.

Pour optimiser la planification proposée dans le projet de plan directeur sectoriel "Lycée", le CES incite le Gouvernement à:

- adapter régulièrement le plan pour tenir compte de la démographie scolaire (naissances et migrations);
- réduire drastiquement les durées de la gestation et de la réalisation des projets;
- réaliser les projets en conformité avec le programme directeur de l'aménagement du territoire;
- privilégier les endroits de construction qui ne soient pas situés dans les centres-villes, mais dans les périphéries, afin d'y faciliter l'accès pour les moyens de transports collectifs.

Le CES se prononce en faveur d'une politique d'éducation visant à:

- lutter contre la situation de pénurie d'enseignants et à former un personnel compétent et qualifié;
- prévoir des infrastructures en nombre suffisant et à accélérer leur réalisation;
- réviser les programmes et méthodes d'enseignement en tenant compte davantage de la composition socio-démographique de notre population;
- assurer une formation pertinente et de qualité incitant les citoyens à s'engager dans une logique d'apprentissage tout au long de la vie.

Dans cette optique, le CES préconise la mise en place immédiate d'un comité d'études pour saisir de manière coordonnée l'ensemble des déficiences et prévoir les mesures nécessaires pour redresser la situation.

### **2232 L'enseignement supérieur et la recherche**

L'économie luxembourgeoise, à l'instar des autres pays industrialisés de l'Europe occidentale, est soumise à des transformations structurelles continues. Ces mutations continueront à modifier les postes de travail. Pour les maîtriser, il sera nécessaire d'ajuster les qualifications de la population active disponible (offre de travail) au niveau requis par l'économie (demande de travail).

C'est principalement dans la production de biens et de services requérant un personnel qualifié ainsi qu'une grande capacité d'innovation, que les entreprises de notre pays peuvent être performantes. La demande de personnes ayant un niveau de qualification universitaire sera croissante dans cette optique. Certes, on ne sait pas encore si les jeunes de notre pays choisiront effectivement les orientations et les qualifications professionnelles voulues par notre économie. L'objectif politique à poursuivre apparaît néanmoins clair: il s'agit impérativement d'augmenter la proportion de jeunes dotés d'un diplôme sanctionnant des qualifications élevées. L'enjeu dépasse le souci d'éviter que se crée une société duale partagée entre travailleurs qualifiés dotés d'un bagage éducatif leur autorisant l'espoir de carrières professionnelles attrayantes et une masse de non qualifiés promis, sinon à la pauvreté, du moins à la précarité ou à l'assistance. Si l'on veut, en effet, prendre en charge (pensions, soins de santé) une population âgée en croissance continue, il faut favoriser un emploi abondant à "valeur ajoutée élevée".

Le Gouvernement actuel entend réviser sous peu la loi du 11 août 1996 portant réforme de l'enseignement supérieur et concrétiser la création d'une université à

part entière pour le Luxembourg. Le document d'orientation relatif au projet universitaire, présenté en décembre 2001 et adopté par le Conseil de gouvernement le 13 décembre 2001, prévoit, à travers un programme d'enseignement axé sur des matières spécifiques en trois cycles, des formations de pointe, basées prioritairement sur la recherche, dans des domaines essentiels pour le développement économique du pays et pour sa cohésion sociale.

Le CES soutient le Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche dans son ambition de fixer le programme d'enseignement suivant un choix de thématiques de recherche qui tient compte de la spécificité de l'économie luxembourgeoise, de la présence d'institutions internationales à Luxembourg, du caractère multiculturel de la société luxembourgeoise et de la situation géographique du pays. Les pouvoirs publics devraient faire intervenir les milieux socio-économiques concernés dans la définition et la mise en œuvre des éléments de la politique de l'enseignement supérieur qui les touchent plus particulièrement.

A côté du développement de formations universitaires de 3<sup>e</sup> cycle en formation initiale, de tels cycles en formation continue devraient également être encouragés et mis en œuvre avec les offreurs actuels et potentiels du monde professionnel collaborant avec des instituts universitaires.

Le contenu de la formation ne devrait pas être exclusivement conçu en fonction de l'exercice ultérieur d'une profession précise. A cet égard, il doit, en effet, être clairement réaffirmé que l'université a et aura pour mission de former des personnes capables d'autonomie, d'esprit critique et d'adaptation, et non seulement de délivrer des diplômes à finalité exclusivement professionnelle. La vocation spécifique d'un enseignement supérieur de qualité, qui tient compte de la mondialisation et de ses conséquences, implique donc aussi de développer une capacité de créativité et d'indépendance de jugement dans tous les domaines de la vie scientifique, économique, sociale, politique et culturelle. A ce titre, la formation universitaire doit bénéficier d'une priorité budgétaire absolue. Ainsi, un pourcentage raisonnable du produit national brut doit être consacré à la promotion d'un enseignement supérieur de qualité.

La mobilité des étudiants et l'attrait de chercheurs étrangers font partie intégrante des ambitions du projet. Une période minimale du cursus universitaire doit obligatoirement être accomplie à l'étranger. La dimension internationale de l'université est en effet un point fort du projet et s'exprime tant au niveau de la recherche pratiquée, de l'accréditation des enseignants, des programmes d'enseignement proposés, des diplômes délivrés et du contrôle de qualité. Pour réussir son internationalisation, l'université devra appliquer les critères de qualité généralement exigés à l'étranger, lors des procédures d'accréditation pour les unités de recherche et la nomination du personnel.

### **22321 Le concept de l'Université de Luxembourg**

Le concept de l'Université de Luxembourg représente un formidable défi matériel et intellectuel pour le Luxembourg. En mettant l'accent sur des formations de pointe de type 3<sup>e</sup> cycle dans des domaines spécifiques où les connaissances particulières, l'expertise et les atouts du Luxembourg peuvent être valorisés, le projet universitaire répond à l'évolution de la demande du marché du travail qui

exige des compétences de plus en plus pointues. Ces formations de pointe jouent un rôle important, surtout pour les secteurs financier et des communications, puisqu'elles forment à la fois une main-d'œuvre hautement qualifiée, constituent un support pour les secteurs concernés et contribuent à créer une image de qualité et de savoir-faire.

Dans ce contexte, le CES salue la volonté du Ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche d'intégrer la "*Luxemburg School of Finance*" dans la structure universitaire. Le concept de la "*Luxemburg School of Finance*" répond à l'objectif de proposer un enseignement-recherche de type 3<sup>e</sup> cycle qui pourrait encore mieux valoriser les atouts que le Luxembourg tire déjà actuellement de l'expérience et de la concentration de décideurs de haut niveau sur sa place financière. Les banques de la place représentent des laboratoires d'idées et de recherche en nombre suffisant, prêts à accueillir les chercheurs et à leur permettre d'évoluer dans l'économie réelle. La formation sera assurée en partenariat avec des universités étrangères de grande renommée et débutera avec un "*Master in science*" (MCS).

Par ailleurs, le CES préconise également d'intégrer les diplômes de sciences de gestion de type master (DESS) existants actuellement au niveau de la formation continue, dans la nouvelle université de Luxembourg, afin d'offrir une large gamme de formations de qualité qui ont fait leurs preuves.

Le CES rappelle également sa recommandation émise dans son avis annuel 2000 au sujet de la création éventuelle d'une structure Université Grande Région. Cette structure permettrait des synergies entre les universités existantes et d'attirer des chercheurs et enseignants de renom.

De manière générale, il importe d'adopter des mesures incitatives et constructives favorisant les collaborations inter-universitaires, notamment dans le cadre des cursus de troisième cycle, permettant à la fois d'accroître la qualité de l'enseignement existant et de répondre à la demande de formation. De telles mesures devraient permettre la constitution de réseaux d'excellence et d'équipes pluridisciplinaires compétitives au niveau régional, européen et international.

Dans le contexte de l'évolution démographique projetée, il est aussi essentiel de coordonner dès aujourd'hui les moyens déployés pour anticiper les mutations technologiques et scientifiques par une politique de recherche et d'innovation efficiente et prospective. La compétitivité future de nos entreprises et partant la croissance économique et la prospérité sociale en sont largement dépendantes. La mission des pouvoirs publics consiste ainsi à encourager les entreprises privées à investir dans la recherche, le développement et l'innovation, à renforcer les ressources humaines pour l'innovation par des formations adaptées et à créer un environnement favorable à l'esprit d'entreprise.

### **22322 Vers une université complète?**

Le présent concept ne se limite pas à un enseignement de 3<sup>e</sup> cycle universitaire, mais se conçoit comme une université complète. Le programme d'enseignement proposé repose sur des cursus universitaires en trois cycles dans des matières spécifiques, basant ses activités prioritairement sur la recherche.

En premier lieu, le CES se demande s'il est vraiment opportun d'instituer une université complète, alors que telle création pourrait remettre en cause un des atouts de notre système, à savoir la mobilité des étudiants. Le CES s'est exprimé clairement sur cette question dans ses avis annuels de 1995 et 1999. Certes, pour certaines matières, le projet universitaire oblige les étudiants à suivre une partie du cursus universitaire à l'étranger. Or cette période minimale ne devrait guère influencer le choix des études universitaires, qui risque d'être dicté avant tout par des considérations financières et n'est de ce fait plus entièrement neutre.

Le CES n'est pas non plus d'avis qu'un programme universitaire doit axer ses activités prioritairement sur la recherche, pour en décliner ensuite la formation, dès lors qu'il propose des cycles universitaires complets. Au niveau des cycles inférieurs, la formation universitaire consiste à transmettre un savoir qui reconstitue les étapes de la science et fait découvrir la continuité de l'effort intellectuel à travers le temps. A ce stade, l'université a, au-delà de la transmission du savoir proprement dite, surtout pour mission de développer l'autonomie, l'esprit critique et la capacité d'adaptation des personnes dans une société toujours plus exigeante et complexe. Les étudiants sont ainsi encouragés à devenir indépendants par l'apprentissage et l'application de nouvelles méthodes de travail, et incités à la recherche, qui doit ainsi devenir partie intégrante des programmes de formation et non l'inverse.

Les formations de pointe proposées dans le cadre d'un enseignement de 3<sup>e</sup> cycle de type "*technique*" pourront d'autant mieux contribuer au développement d'une économie fondée sur la connaissance, que les outils ou procédures susceptibles de favoriser une plus grande autonomie et créativité sont mises en place dès le début du cursus universitaire. Par ailleurs, le CES recommande au Gouvernement de prévoir la création d'un enseignement professionnalisé de type 3<sup>e</sup> cycle "*en ligne*", afin de tirer parti, dès le départ, des nouvelles opportunités offertes par l'Internet et les autres technologies de l'information et de la communication.

La recherche universitaire devient seulement prioritaire au niveau du 3<sup>e</sup> cycle. Encore faut-il que le programme d'enseignement-recherche y proposé soit coordonné avec les activités menées au sein des Centres de Recherche Publics pour éviter des démarches parallèles et pour mobiliser, de manière concertée, les efforts de recherche autour de quelques axes prioritaires pour l'économie nationale et qui pourraient être utiles pour la cohésion sociale du pays.

En vue d'une planification d'ensemble, le CES invite le Gouvernement à se concerter, préalablement à la réalisation du projet universitaire, avec tous les acteurs concernés (entreprises, organisations syndicales, responsables du projet universitaire, organes décisionnels des Centres de Recherche Publics) pour se fixer, de manière précise et concrète, les objectifs économiques et sociaux à atteindre à court et moyen termes et déployer les moyens en conséquence.

Un autre élément à considérer est celui de l'accueil des étudiants. La création d'une université au Luxembourg implique la nécessité d'y attirer des étudiants étrangers et la construction de logements pour étudiants en nombre et qualité suffisants.

Dans ce contexte, le CES salue l'acquisition à cet effet de certains immeubles désaffectés proches des installations universitaires à Luxembourg, ainsi que le projet de logement pour étudiants à Belval Ouest.

### **22323 Le financement des activités de R&D**

Au niveau de l'action publique engagée en faveur de la recherche et du développement, le CES encourage la politique menée par le Gouvernement actuel, qui se traduit notamment par une plus grande cohérence et par des moyens financiers plus conséquents. Le CES se félicite de l'accroissement substantiel des crédits budgétaires destinés aux activités R&D publiques avec l'objectif d'atteindre d'ici 2004 un niveau de 0,3% du PIB. Cet accroissement devra être continué pour satisfaire l'objectif retenu au Sommet de Barcelone, qui a fixé la barre à 3% du PIB pour 2010, dont un tiers est à financer par le secteur public et deux tiers par le secteur privé.

Cependant, les dépenses en R&D ne sont qu'un input, encore faut-il produire des innovations marchandes. Le CES se prononce pour la mise en place de procédures d'évaluation de l'efficacité des programmes de recherche publics ou subventionnés.

Le CES est d'avis qu'une politique prévoyante nécessite d'attirer les investissements industriels, le savoir-faire et les technologies nouvelles de l'étranger (loi-cadre industrie). Cette politique a besoin d'un encadrement légal qui se caractérise par une souplesse et une adaptabilité élevées, par une révision régulière et par des mesures de soutien concrètes aux acteurs économiques.

Le rôle du Fonds National de Recherche (FNR) n'est pas à négliger dans ce contexte, même si son approche n'est pas directement calquée, sauf exceptions, sur les activités de R&D des entreprises. Il y contribue indirectement en faisant progresser une certaine culture scientifique au Luxembourg et en insérant les démarches des autorités dans la coopération scientifique internationale, ce qui ne manque pas d'avoir un effet bénéfique sur les efforts entrepris de part et d'autre, qu'il s'agit du secteur privé ou du secteur public de la recherche.

Un des buts visés du FNR est la collaboration avec tous les chercheurs des Centres de Recherches Publics (Santé, Gabriel Lippmann et Henri Tudor), et la coordination de leurs efforts. Le projet "*Cité des Sciences*" sur les anciennes friches industrielles d'Esch-Belval prévoit que les trois *CRP* implantent tout ou partie de leurs activités dans cette future structure, ce qui permettrait d'atteindre une masse critique de chercheurs et d'étudiants pour rentabiliser les efforts de recherche.

Le CES approuve le choix du site de la Cité des Sciences pour l'installation des Facultés des Sciences et de Technologie de la future Université du Luxembourg. Il espère que ces projets seront concrétisés dans les meilleurs délais. Cette cité qui réunit la recherche et l'enseignement améliorerait les compétences scientifiques et technologiques dans notre pays et devrait ainsi attirer des investisseurs et des étudiants étrangers. Afin de garantir une utilisation optimale des ressources disponibles et atteindre une qualité élevée, propice à la croissance économique, il y a lieu de créer des synergies et des coopérations avec des structures étrangères.

En matière de formation supérieure, le CES recommande:

- d'offrir des formations et des qualifications permettant de maîtriser et d'anticiper les mutations économiques;
- d'assurer, en coopération avec la Grande Région, des études universitaires de qualité, orientées à la fois sur l'exercice ultérieur d'une profession précise et sur la capacité de créativité et d'adaptation;
- de renforcer les liens existants entre l'enseignement, la recherche et l'économie pour assurer la croissance économique et la prospérité sociale.

## **224 La santé publique**

Pour traiter le sujet de la santé publique au Luxembourg et plus particulièrement son évolution à l'horizon 2050, le CES va, dans ce qui suit, toujours considérer le secteur de la santé au Luxembourg dans son entièreté (secteur hospitalier et extra hospitalier, ainsi que tous les intervenants au niveau de la médecine, de la recherche etc.). Il examine les infrastructures existantes et nécessaires dans un scénario de croissance soutenue de la population et analyse les acteurs actuels et futurs du secteur, en vue de dégager une politique globale visant une réelle planification, qui tient compte des externalités aux niveaux régional, européen ou international.

Le CES ne voudra pas limiter ses réflexions à l'analyse du coût de la santé publique. Il tient à relever également les bienfaits que ce secteur apporte à la société et souligne notamment sa capacité de créer des emplois, d'apporter des recettes à l'Etat et finalement sa vocation principale de créer un niveau de santé élevé parmi la population. Ce dernier se reflète par des taux d'absentéisme faibles et profitables à tous.

Par ailleurs, la qualité offerte sera abordée tant au niveau des infrastructures qu'au niveau de l'organisation générale ou encore au niveau des ressources humaines, où il s'agit de garder un niveau de connaissances élevé à travers le temps et l'espace.

### **2241 Les infrastructures de la santé publique**

Au niveau des infrastructures et plus particulièrement du système de santé en général, le CES propose de procéder, à des intervalles réguliers, à une évaluation du système de santé tout entier afin de pouvoir vérifier si la voie poursuivie est la bonne et d'identifier les points faibles tant au niveau de l'efficacité qu'au niveau de l'efficience du système.

Il faut par ailleurs veiller à ce que les meilleures pratiques en matière de santé soient appliquées au Luxembourg, ce qui implique que les acteurs concernés suivent régulièrement des cours de formation continue.

Il est également très important que le Luxembourg cherche des synergies au niveau de la Grande Région, voire au-delà. La coopération avec des hôpitaux universitaires peut s'avérer fort utile et avoir un impact très positif sur le secteur de la santé.

Le CES constate que l'accès aux moyens de diagnose, moyens thérapeutiques etc. sont énumérés dans une loi datant de 1998 et estime que cette loi devrait servir de cadre à une évaluation de la situation sur le terrain, qui diffère parfois de la situation théorique. En effet, cette loi retient l'accès égal de tous les citoyens aux moyens de diagnose, mais la réalité est tout autre et l'égalité de traitement n'est pas toujours appliquée.

Etant donné que l'espérance de vie augmente au fil des années et que, par conséquent, la part de la population âgée devient de plus en plus importante, un accent particulier devrait être mis sur le développement de la médecine palliative.

### **2242 Les acteurs du domaine de la santé**

Au niveau des services d'urgences des hôpitaux, il faut souligner que la plupart du temps ils sont débordés par un nombre important de patients qui affluent chaque jour et l'accroissement considérable et continu de la population risque d'accentuer cette situation. Il importe donc de revoir l'organisation générale dans ce domaine pour ne pas voir les services d'urgence complètement débordés et donc inefficaces. Une des causes pourrait être l'inefficacité du service de remplacement qui sera dorénavant organisé à partir de trois endroits au Luxembourg pour tout le territoire. Le CES espère que cette réorganisation réussira à redresser la situation et à enlever une part de la surcharge de travail aux services d'urgence qui sont confrontés, par ailleurs, assez souvent à des cas peu urgents. Si ces mesures restaient sans effets, le CES suggère d'organiser un service de remplacement de professionnels qui le pratiqueraient à temps plein.

Actuellement, environ 1.460 médecins pratiquent leur métier au Luxembourg, dont plusieurs centaines à mi-temps (souvent en pédiatrie) et il y en a à peu près 500 qui travaillent et au Luxembourg et à l'étranger. Cette situation est regrettable puisqu'elle implique une perte de savoir et de savoir-faire pour la communauté, étant donné que ces médecins ne sont pas disponibles à 100%.

En Europe, la pénurie touche tous les métiers du secteur de la santé, de l'aide-soignant(e) au médecin spécialisé. L'exemple le plus flagrant est celui des infirmiers(ères).

Le Luxembourg, qui depuis bon nombre d'années doit avoir recours à des infirmiers et infirmières étrangers pour satisfaire les besoins en personnel, connaît également de plus en plus de difficultés à attirer un nombre suffisant de personnel compétent, ceci malgré l'avantage considérable que représente le niveau assez élevé des salaires par rapport à l'étranger.

### **225 La politique d'immigration**

L'immigration est un sujet à multiples facettes, sensible et complexe, qui provoque des réactions très opposées au sein de la population luxembourgeoise. Depuis l'étude du BIT, l'accent a plutôt été mis sur le caractère indispensable de l'apport supplémentaire en main-d'œuvre que peut fournir une immigration soutenue, étant donné le déficit naturel chronique de la population résidente et plus particulièrement de la population luxembourgeoise. Le CES va d'ailleurs mener ses raisonnements dans l'optique d'une croissance soutenue, nécessitant un

apport considérable en main-d'œuvre. Rappelons que l'étude du BIT a chiffré l'augmentation en main-d'œuvre nécessaire pour consolider le niveau de bien-être à environ 2% par an. Bien que le Luxembourg soit une terre d'accueil séculaire, la perspective d'une nouvelle vague d'immigration a ému l'opinion publique.

Au cours de son histoire, le Luxembourg a certes eu beaucoup de mal à se forger une identité nationale, mais en même temps il faut reconnaître qu'il est largement issu d'un mélange de nationalités. Au-delà des considérations historiques, il importe d'aller de l'avant et de préparer l'avenir. Il importe de préparer le pays et ses résidents à accueillir davantage d'immigrés et surtout de donner à ces derniers les moyens de s'intégrer dans une société déjà largement cosmopolite. Il faut néanmoins être conscient qu'une intégration sans heurts nécessite du temps et surtout des efforts importants de part et d'autre.

Ces perspectives posent toute une série de questions auxquelles il faut trouver des réponses dès maintenant.

Il s'agit tout d'abord de déterminer la capacité d'intégration du Luxembourg à tous les niveaux, de déterminer les points faibles et d'y remédier le cas échéant. Cette capacité peut se mesurer tant au niveau de la formation initiale et continue, qui doit être adaptée à cette nouvelle donne, qu'au niveau du logement, qui doit être accessible en quantité suffisante et à des prix abordables pour les futurs immigrés. A quoi il y a lieu d'ajouter les structures d'accueil et de soutien ou encore l'adaptation de la législation en matière de permis de travail et de résidence, la possibilité d'opter pour la double nationalité, le droit de vote des étrangers etc.

Une nouvelle vague d'immigration nécessite donc un ensemble de mesures cohérentes dans le but de réussir l'intégration des immigrés à tous les niveaux.

- L'analyse des migrations dans le passé donne un aperçu de ce qui pourrait se produire à l'avenir. L'excédent migratoire par pays montre que le nombre de Portugais baisse rapidement depuis 1990, l'excédent migratoire avec l'Italie est redevenu positif après 1990 mais stagne depuis et se situe à un niveau très faible, les Allemands semblent également réticents à venir s'installer au Luxembourg alors que les Français qui s'y installent sont en nette progression depuis quelques années.

Cependant, l'excédent ainsi dégagé ne suffit pas à couvrir entièrement le besoin en main-d'œuvre nécessaire au développement dans la perspective 2050 du BIT. C'est pourquoi le Luxembourg devrait, dès maintenant, jeter les bases pour pouvoir mener une politique d'immigration tournée vers les pays candidats à l'adhésion de l'UE.

L'on peut faire remarquer ici que l'étude du BIT prévoit une croissance continue du nombre de frontaliers, qui atteindra son plafond uniquement à la fin de la période de référence, à savoir en 2050. Le CES pense néanmoins que la répartition entre main-d'œuvre frontalière et main-d'œuvre immigrée se déplacera plutôt vers la dernière. Il reste toutefois possible que les étrangers issus de régions plus éloignées s'installent le long de la frontière luxembourgeoise pour venir travailler au Grand-Duché, mais il est tout aussi probable qu'ils s'installent directement au

Luxembourg. De toute évidence, le problème du travail transfrontalier doit être abordé dans l'optique de la Grande Région.

- Les 12 pays candidats réunis ont actuellement une population de plus de 100 mio. de personnes et il devrait par conséquent être possible, d'un point de vue théorique, de concevoir une politique active d'immigration permettant d'inciter assez de travailleurs des pays candidats à venir travailler au Luxembourg pour que nos besoins en main-d'œuvre soient couverts à l'avenir.

Les salaires très compétitifs comptent certainement parmi les atouts majeurs du Luxembourg tout comme l'aspect fortement cosmopolite de sa société. De même, le Luxembourg a déjà connu des périodes de forte immigration dans le passé et a toujours réussi à intégrer les populations en question, même si ce processus s'étalait parfois sur des périodes relativement longues.

Cependant plusieurs problèmes majeurs se posent. Tout d'abord, le Luxembourg n'est pas le seul aspirant dans ce contexte et nombre de pays en manque de main-d'œuvre, surtout qualifiée, espèrent trouver à l'Est ce qu'ils n'ont pas trouvé ailleurs jusqu'ici.

L'Allemagne par exemple est confrontée au même problème que le Luxembourg, à savoir un vieillissement de la population combiné à une régression de la natalité, entraînant un manque de main-d'œuvre qualifiée de plus en plus prononcé dans pratiquement toutes les branches de l'économie. Cependant, l'Allemagne est très bien placée de par sa position géographique et par ses relations privilégiées avec les pays PECO pour devenir le centre d'attraction numéro un pour ces pays et leurs populations.

Il n'est néanmoins pas trop tard pour une approche plus volontariste de la politique d'immigration, notamment par une intensification des relations avec les pays candidats à l'adhésion. Ceux-ci se trouvent en pleine phase de transition avec tout ce que cela comporte comme problèmes, et sont, de ce fait, réceptifs pour toute aide ou collaboration à quelque niveau que ce soit.

Mise à part la question du choix de la politique de rapprochement à mener, il reste une question essentielle à résoudre auparavant, celle de savoir vers quels pays le Luxembourg doit se tourner dans cette optique. Interrogés sur les trois pays qui devraient entrer, en premier, dans l'UE, les Européens ont désigné, après la Norvège et la Suisse, en premier lieu la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque. Pour les Luxembourgeois, les préférences vont nettement vers la Pologne d'abord, puis vers la Hongrie.

Le Gouvernement devrait chercher à identifier les populations qui se prêtent le mieux à une intégration rapide et effective dans la société luxembourgeoise. Si, à la suite de cet exercice, une ou plusieurs populations des pays candidats paraissent convenir particulièrement à une intégration sans heurts, les responsables politiques devraient préparer le terrain pour que le Luxembourg ne se fasse pas devancer par les "grands" d'Europe qui ont déjà des structures autrement plus solides en place dans les pays en question.

Finalement, le CES constate que, dans le scénario envisagé, le nombre d'étrangers résidant au Grand-Duché dépassera celui des Luxembourgeois vers le

milieu des années 20. Cette expectative suscite, dès à présent, chez une partie de la population autochtone des craintes, qui risquent de donner naissance à une xénophobie latente, sinon ouverte. En effet, l'expectative de ne plus être un jour "*maître chez soi*" commence à provoquer ces réactions et à inciter certains milieux à partir en croisade contre "*le spectre de l'Etat des 750.000*".

Si déjà le quasi doublement de la population à l'horizon 2050 sera accompagné de maints problèmes à caractère matériel à cause de l'adaptation nécessaire des infrastructures du pays, il faudrait veiller à limiter au moins les problèmes d'ordre plutôt immatériel, telles les barrières psychologiques qui n'ont pour fondement que des émotions diffuses.

C'est pourquoi les autorités devront mettre tout en oeuvre afin de dissiper les craintes à l'origine de cette nouvelle xénophobie. Il s'agit-là certainement du plus grand des défis auxquels notre société sera confrontée dans la "*perspective 750.000*".

Par ailleurs, le CES est d'avis qu'il faudra étudier sans plus tarder l'instauration du principe de la double nationalité, afin de lever l'interdiction de cumuler la citoyenneté luxembourgeoise avec celle d'un autre pays. Cette disposition lui paraît surannée et dénuée entre-temps de tout fondement, de sorte que rien ne devrait plus empêcher le Grand-Duché d'autoriser, à l'instar d'autres pays à forte immigration (Etats-Unis, Canada, etc.), la double nationalité. Ce faisant, le Grand-Duché faciliterait sensiblement l'intégration de ses immigrants dans la vie politique du pays d'accueil. La question, assez controversée, du droit de vote à accorder aux immigrants, trouverait de la sorte une solution définitive et acceptable pour tout le monde.

## **226 L'aménagement du territoire**

Une planification spatiale cohérente ne se fait certes pas du jour au lendemain, mais son importance est sous-estimée et la prise en compte des questions à retombées spatiales est tardive, voire négligée. Les exemples d'évidentes carences en matière de planification ne manquent pas au Luxembourg et les interactions territoriales sont rarement anticipées.

La compartimentation complexe résultant de niveaux de compétences et de politiques sectorielles multiples devrait être clarifiée pour rendre plus rapides et plus aisées les coordinations verticale et horizontale, qui fonctionnent en parallèle. Il faut veiller à une stricte hiérarchie entre les instruments d'aménagement.

La clé d'une planification digne de ce nom réside dans une anticipation des développements démographiques, économiques et sociologiques, non seulement sur le plan national, mais aussi sur le plan de la Grande Région.

Dans une optique territoriale, les chiffres avancés par les dernières études démographiques posent un certain nombre de questions et notamment celle de la densité de population qui en découle. Il est vraisemblable que bon nombre d'immigrants s'installeront au "*Guttländ*", ce qui y augmentera la densité de la population de manière non négligeable. Les zones dynamiques et urbaines (Bassin minier, agglomération de la capitale, vallée de l'Alzette, "*Nordstad*") accueilleront certainement une grande part de ces immigrants. Il faudra veiller à y

préservé les zones vertes et à éviter le bâti pavillonnaire très répandu actuellement qui conduirait au développement d'une immense banlieue entrecoupée de rares espaces verts et de noyaux urbains, qui s'étirerait des villes du Bassin minier jusqu'à la "*Nordstad*" avec le centre Ettelbruck-Diekirch.

La première conséquence d'une évolution démographique soutenue sera une croissance urbaine considérable. Il s'agira de développer les agglomérations urbaines existantes car elles seules exercent une attraction suffisante pour générer un bâti dense.

Il n'est pas souhaitable que l'agglomération de la Capitale s'agrandisse outre mesure au détriment des zones vertes qui l'entourent à l'heure actuelle et, surtout, au détriment d'une répartition plus équilibrée de la population sur les autres centres urbains du pays.

Tout comme la région de la capitale, la région déjà largement urbanisée du Bassin minier devrait également attirer de nombreux immigrants. Il faudra éviter de développer un bâti trop extensif sur les franges des espaces verts dont dispose cette partie du pays. A ce titre, les friches industrielles constituent une véritable aubaine pour une re-dynamisation économique, démographique et culturelle. Ces friches devront être aménagées de manière à permettre un développement urbain et urbanistique substantiel de l'agglomération d'Esch-sur-Alzette, afin que la deuxième ville du pays devienne un pôle d'attraction capable de résister à celui de la capitale et d'attirer les fonctions de haut niveau qui lui font défaut à l'heure actuelle.

La "*Nordstad*" devrait également constituer un pôle d'attraction considérable. Il faudrait, par ailleurs, tâcher de créer un véritable troisième pôle urbain plus au nord de la capitale dans l'optique d'un rééquilibrage de l'espace national.

Afin d'éviter un développement anarchique à travers la campagne, il faudrait concentrer les constructions futures dans les centres de développement et d'attraction fixés par le nouveau programme directeur de l'aménagement du territoire pour œuvrer dans le sens de ce qu'on appelle une "*déconcentration concentrée*"<sup>17</sup> des hommes et des activités sur le territoire du pays. Celle-ci permettrait de créer de véritables centres ruraux de 5.000 à 8.000 habitants, capables de subvenir aux besoins des populations des campagnes environnantes.

De même, il faudrait faire en sorte que les lieux de travail et de résidence se rapprochent. Or, ce rapprochement ne pourra se faire que s'il y a, à l'avenir, tout comme pour les lieux de résidence, une *déconcentration concentrée* des lieux de travail. Bien entendu, il faudra veiller au respect de la nature lors des choix des sites et des implantations des activités qui devront répondre à des normes plus qualitatives que quantitatives. Cependant, même si l'on parvenait à rapprocher

---

<sup>17</sup> Selon le programme directeur d'aménagement du territoire de mai 1999, la "*déconcentration concentrée*" vise la mise en place d'une armature urbaine décentralisée, construite à partir des centres de développement et d'attraction (C.D.A.). Cette structure permettrait de créer des pôles territoriaux régionaux favorisant une meilleure répartition des activités humaines et un regroupement des flux de trafic. Chaque pôle territorial serait concentré autour d'un centre urbain ou d'une localité dont le degré d'équipement en services publics et privés est tel qu'il est à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leur arrière-pays.

domicile et travail, toutes ces croissances se traduiraient forcément par une augmentation sensible de la circulation.

Cette croissance du trafic sera importante en volume total en raison de l'évolution démographique, de l'augmentation de la mobilité des gens et de l'accroissement rapide du nombre de frontaliers venant travailler au Luxembourg. Dans ces conditions, il n'y aurait guère qu'une solution: augmenter la part des transports en commun, tout en rapprochant domicile et travail et en adaptant la grande voirie sur ses points névralgiques.

Dans un petit pays comme le Luxembourg, il devrait être possible que les transports en commun, comme d'ailleurs la voirie majeure, permettent une desserte homogène de l'espace. S'il est évident qu'une homogénéité parfaite n'est pas possible, il faut cependant à tout prix, lors des planifications futures des transports en commun, éviter une desserte territoriale trop inégale.

Le fait que les régions les plus actives et les plus développées se situent le long des principaux axes de communication rend également nécessaire la prise en compte des liens existants ou à venir avec la Grande Région lors de la planification du futur réseau de communication au Luxembourg.

Afin de promouvoir efficacement une politique de déconcentration, l'Etat devrait absolument donner l'exemple en décentralisant systématiquement certains équipements publics qui attirent la population comme les lycées ou certaines administrations où le besoin en contact direct avec d'autres instances publiques ou privées n'est pas si important.

Par ailleurs, l'Etat devrait, par des politiques incitatives comparables à celles pratiquées dans le domaine des implantations industrielles, encourager des implantations privées attrayantes (loisirs, culture) en dehors des agglomérations de Luxembourg ou d'Esch-sur-Alzette, notamment dans la "Nordstad". Le nouveau Centre des arts pluriels à Ettelbruck peut sans doute servir d'exemple dans ce contexte.

S'il est donc clair que la croissance démographique des prochaines années nécessitera un agrandissement des surfaces bâties, il va également de soi qu'il faudra veiller à encadrer rigoureusement les mutations spatiales afférentes par une politique cohérente de protection des espaces verts et de la nature au sens large dans l'optique d'un développement durable. Parmi les rares réalisations d'envergure qui vont dans le sens d'une telle protection, il faut souligner celle du Parc Naturel de la Haute Sûre.

De manière générale, il importe de doter les agglomérations d'infrastructures adaptées à leurs besoins. Les différents réseaux d'alimentation devront faire face aux besoins d'une population croissante. Une attention spéciale devra être accordée à l'alimentation en eau potable et au traitement des eaux usées. Ce dernier aspect, pour des raisons multiples, accuse un retard considérable au Grand-Duché.

Finalement, la gestion des déchets souffre toujours de cruelles déficiences au niveau des infrastructures de traitement et d'élimination et ne pourra faire face aux quantités croissantes de déchets qu'une population accrue engendrera.

- Les conséquences découlant de l'évolution démographique à prévoir ne pourront pas aboutir à un aménagement durable du territoire luxembourgeois sans mesures d'encadrement politique fortes et courageuses.

Le CES constate que les instruments pour réaliser une planification du développement à long terme sont, dès à présent, disponibles et n'attendent que la volonté politique de les employer à bon escient.

A cet effet, il y a lieu de doter les services compétents tant au niveau national que régional et communal des moyens nécessaires.

- Le CES tient à rappeler qu'il est d'avis que vu l'importance et le caractère global de l'aménagement du territoire, ce domaine devrait être du ressort du Premier Ministre.



**Chapitre III**  
**LES CONCLUSIONS DU CES**



## 1 LE LUXEMBOURG ET L'AVENIR DE L'UE

- **L'UE est un projet global qui doit être fondé sur l'acquis communautaire et une répartition des compétences en fonction du principe de subsidiarité**

- Au niveau de *l'Union européenne*, les politiques doivent tenir compte des préoccupations et des attentes des citoyens, afin de garantir un espace de progrès économique, de cohésion sociale et de paix.
- La répartition des compétences entre le niveau européen et le niveau national doit se faire sur la base d'une application aussi large que possible du principe de subsidiarité.
- Au niveau *national*, la réduction progressive de la marge de manœuvre des politiques, corollaire de l'intégration européenne progressive, implique une valorisation renforcée des atouts endogènes. Dans ce contexte, le CES tient à rappeler les réflexions faites dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2001.

- **Pour les pays de l'Est, l'élargissement et les migrations afférentes présentent autant de risques que de chances**

- Dans une première phase, les émigrations poseront surtout des problèmes aux pays d'Europe centrale et orientale du fait qu'elles toucheront principalement des travailleurs jeunes et qualifiés, ce qui affaiblira le potentiel économique des PECO.
- Dans une deuxième phase, l'on peut s'attendre à un renversement de cette tendance en ce sens que du moins une partie des travailleurs retourneront dans leur pays assurant de la sorte un transfert de technologie de l'Ouest vers l'Est.

- **Pour le Luxembourg, l'élargissement risque d'entraîner une réduction de son poids relatif tout en lui ouvrant de nouvelles perspectives**

- Dans une Europe élargie, l'influence du Luxembourg sera forcément réduite. Afin de préserver une saine répartition du poids politique, les rouages communautaires devront être conçus de sorte à garantir une représentation démocratique et effective des petits pays.
- Sous l'angle économique, l'élargissement pourrait s'avérer bénéfique, notamment en raison du réservoir de main-d'œuvre qui s'ouvrira à son économie. L'ouverture vers l'Est sera toutefois accompagnée par une concurrence accrue avec les PECO.

**• L'Europe a besoin d'un projet politique et institutionnel cohérent**

- La réforme institutionnelle n'est pas une panacée contre tous les maux. Il faut avant tout un projet politique et institutionnel cohérent et moderne, une vision claire de la future Europe et surtout une consolidation de l'Union européenne.
- Les institutions doivent être adaptées dans une optique de plus de démocratie et d'efficacité dans une Europe élargie.

**• L'élargissement doit aller de pair avec l'approfondissement de l'UE**

- Le CES préconise un élargissement maîtrisé, respectueux des principes fondamentaux du projet européen, de ses objectifs de progrès politique, économique et social et de l'acquis communautaire.

La Charte des droits fondamentaux constituera à la fois un socle minimum de garantie des droits fondamentaux pour l'ensemble des pays candidats et un texte de référence, de nature à rassurer les opinions publiques des États membres actuels sur la pérennité des droits existants.

- L'élargissement maîtrisé implique qu'il soit procédé, au préalable, à une réforme institutionnelle qui sauvegarde les capacités décisionnelles de l'Union et les chances d'un approfondissement de la construction européenne dans un cadre élargi. Dans le cas contraire, le projet européen d'une grande Europe se réduirait finalement dans une vaste zone de libre-échange.
- L'adhésion implique également que l'Union adapte ses politiques communes à sa nouvelle configuration, notamment en tenant compte des spécificités des États candidats.
- De la part des futurs États membres, l'intégration suppose la reprise de l'intégralité de l'acquis communautaire faute de quoi un demi-siècle de construction communautaire serait compromis.

**• La lutte contre l'exclusion sociale est un devoir fondamental d'une Europe prospère**

- Le CES est de l'avis que l'effort doit être payant et que la rémunération de l'effort doit primer toutes les autres sources de revenus. Mais il tient à souligner, en même temps, que la responsabilité de la société à l'égard des démunis qui risquent l'exclusion sociale croît dans la mesure où l'aisance matérielle de cette société augmente.

**• Le CES se prononce pour une Constitution européenne fondée sur les droits fondamentaux**

- Le CES soutient le Gouvernement, qui, dans le mémorandum Benelux sur l'avenir de l'UE, s'est prononcé pour l'ancrage constitutionnel du projet européen et plus particulièrement pour l'inclusion des valeurs de l'Union et des droits fondamentaux du citoyen dans le traité constitutionnel.

<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Le CES réaffirme le rôle des partenaires sociaux dans le modèle de société européen</b></li></ul>
--

- Le CES soutient la Contribution commune des partenaires sociaux<sup>18</sup> au niveau européen pour préciser et réaffirmer, dans les travaux de la Convention:
  - le degré d'implication dans le processus décisionnel et la structuration du dialogue social au niveau européen;
  - une meilleure articulation de la concertation entre les partenaires sociaux et les autorités européennes sur les différents aspects de la stratégie en matière d'emploi, de réforme économique et de cohésion sociale, telle qu'arrêtée à Lisbonne.

<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>L'Union européenne doit se doter d'un modèle de société propre</b></li></ul>
---

- L'ancrage constitutionnel de la Charte des droits fondamentaux renforcerait le modèle de société européen au niveau communautaire. L'association des partenaires sociaux à la définition des politiques communautaires et un fonctionnement efficace de l'ensemble de la stratégie définie à Lisbonne permettraient de renforcer la cohésion sociale.
- Le développement du dialogue social européen autonome suppose une large implication des partenaires sociaux nationaux.
- Dans ce contexte, le CES rappelle également l'avis sur sa propre réforme du 21 décembre 2000, dans lequel il s'est prononcé pour la mise en place des structures permettant les interrelations et la concertation suivies entre les acteurs communautaires et nationaux.
- Le CES souligne la responsabilité sociétale et sociale des entreprises et salue les efforts faits par celles-ci, afin de compléter les dispositifs de la collectivité visant une amélioration constante du bien-être des travailleurs.

---

<sup>18</sup> Contribution commune des partenaires sociaux au Conseil européen de Laeken du 7 décembre 2001.

## 2 LA PERSPECTIVE: 750.000 HABITANTS

- **Maîtriser les conséquences d'une croissance continue en adaptant à temps les infrastructures à la perspective de l'Etat des 750.000.**

- Le CES estime que l'Etat doit prioritairement:
  - combler au plus vite les lacunes existant au niveau des infrastructures du pays;
  - procéder par la suite, à travers une politique prospective et non plus réactive, aux adaptations qui s'imposent dans une perspective de 750.000 habitants.

- **Garantir un processus décisionnel efficace et rapide**

- Le CES propose d'améliorer les différentes phases du processus décisionnel - prospection, décision, évaluation - par
  - une meilleure implication de tous les acteurs intéressés par la décision publique, étant entendu que l'intérêt général prime l'intérêt particulier;
  - une simplification des démarches administratives à tous les niveaux;
  - un regroupement des communes dans des entités plus adéquates.

- **Répondre aux besoins croissants en mobilité**

- Dans la perspective des 750.000 habitants, l'Etat doit veiller à:
  - augmenter la qualité et la quantité des transports en commun sur tout ou partie du territoire;
  - agir sur les éléments déterminant le choix du moyen de transport utilisé qui sont la rapidité, la facilité d'accès, le prix, le confort et la sécurité;
  - augmenter la qualité et la quantité des infrastructures routières de manière à fluidifier le trafic en éliminant les principaux goulots d'étranglement;
  - trouver un meilleur équilibre entre protection de l'environnement et sécurité du trafic routier;
  - promouvoir le transport intermodal;
  - favoriser une meilleure intégration spatiale des fonctions travail, habitat et détente;
  - faire avancer, en parallèle, tous les projets, que ce soit au niveau des réseaux routiers et ferroviaires, afin d'éviter une congestion et une perte de mobilité totales;
  - combiner au maximum toutes ces options.
- Le CES espère qu'un modèle de transport intégré pour le pays tout entier sera élaboré dans les meilleurs délais, à l'image de la stratégie mise au point pour les transports ferroviaires dans le cadre du concept global "*mobilité.lu*".

**• Garantir l'accès au logement à un prix raisonnable**

- En vue de parer aux besoins accrus en logements, le CES recommande
  - d'intégrer la politique de logement dans une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui veille à l'équilibre interrégional et freine le type actuel de construction extensive, trop dépendante en surface;
  - de promouvoir une utilisation rationnelle du sol en développant le logement prioritairement aux endroits déjà pourvus des infrastructures collectives nécessaires, en valorisant des terrains non construits à l'intérieur des agglomérations et en encourageant l'acquisition de logements anciens rénovés;
  - de prendre des mesures pour lutter contre la spéculation foncière abusive, notamment en introduisant un impôt dissuasif frappant la rétention flagrante;
  - de développer la formule de la concession d'usage des sols pour éviter qu'une part trop grande des capacités d'investissement soit mobilisée dans le seul financement de la charge foncière;
  - d'exercer une politique misant à la fois sur la quantité et sur la qualité du logement;
  - d'augmenter, en étroite collaboration avec les promoteurs, le nombre de logements socialement abordables.

**• Assurer un enseignement de qualité à tous les niveaux**

- Le CES se prononce en faveur d'une politique d'éducation visant à
  - remédier à la pénurie d'enseignants et à former un personnel compétent et qualifié;
  - prévoir des infrastructures en nombre suffisant et à accélérer leur réalisation;
  - réviser les programmes et méthodes d'enseignement en tenant compte davantage de la composition socio-démographique de la population;
  - assurer une formation pertinente et de qualité incitant les citoyens à s'engager dans une logique d'apprentissage tout au long de la vie.
- En matière de formation supérieure, le CES recommande
  - d'offrir des formations et des qualifications permettant de maîtriser et d'anticiper les mutations économiques;
  - d'assurer, en coopération avec la Grande Région, des études universitaires de qualité, orientées à la fois sur la compétence professionnelle et sur la capacité de créativité et d'adaptation;
  - de renforcer les liens existants entre l'enseignement, la recherche et l'économie pour assurer la croissance économique et la prospérité sociale.

**● Préserver un système de santé performant**

- Pour assurer un niveau de santé publique élevé, l'Etat doit:
  - procéder, à des intervalles réguliers, à une évaluation du système de santé tout entier;
  - attirer un nombre suffisant de personnel compétent;
  - veiller à ce que les meilleures pratiques en matière de santé soient appliquées;
  - assurer la formation continue afin de garder un niveau de connaissances élevé;
  - chercher des synergies au niveau de la Grande Région et renforcer la coopération avec les hôpitaux universitaires;
  - veiller à un accès égal de tous les citoyens aux moyens de diagnose;
  - mettre un accent particulier sur le développement de la médecine -palliative.

**● Prendre les devants en matière d'immigration**

- Pour réussir une intégration sans heurts des futurs immigrés, il faut:
  - concevoir une politique active d'immigration incitant les travailleurs des pays candidats à l'adhésion à l'UE à venir travailler au Luxembourg ;
  - intensifier les relations avec les pays candidats dont les populations se prêteraient le mieux à une intégration rapide et effective dans la société luxembourgeoise;
  - déterminer la capacité d'intégration du Luxembourg à tous les niveaux;
  - adapter les structures d'accueil et de soutien ainsi que la législation en ce qui concerne notamment les permis de travail et de résidence, la possibilité d'opter pour la double nationalité et le droit de vote des étrangers;
  - dissiper les craintes à l'origine de la nouvelle xénophobie née de la *Perspective 750.000*.

**● Mettre en oeuvre une planification spatiale cohérente**

- Les conséquences découlant de l'évolution démographique à prévoir ne pourront pas aboutir à un aménagement durable du territoire luxembourgeois sans mesures d'encadrement politique fortes et courageuses.

Le CES constate que les instruments pour réaliser une planification du développement à long terme sont dès à présent disponibles, mais que la volonté politique de les employer à bon escient fait défaut.

Afin d'assurer une planification spatiale structurée et efficace, il y a lieu de doter les services compétents tant au niveau national que régional et communal des moyens nécessaires.

- Le CES tient à rappeler qu'il est d'avis que, vu l'importance et le caractère global de l'aménagement du territoire, ce domaine devrait être du ressort du chef du Gouvernement.

X X X

**Résultat du vote:**

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

Marianne Nati-Stoffel

Lucien Thiel

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 9 avril 2002