



CES / EV.EC.SOC.&FIN. (2003)

EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2003

AVIS

**PARTIE A: L'APPRECIATION ET LES PROPOSITIONS
RELATIVES A L'EVOLUTION ECONOMIQUE,
SOCIALE ET FINANCIERE**

PARTIE B: LES ORIENTATIONS DU FUTUR

Volet national: Le modèle de croissance du futur

Volet européen: L'Europe en mutation

Luxembourg, le 25 avril 2003

S o m m a i r e

PREFACE

INTRODUCTION GENERALE

PARTIE A

L'APPRECIATION ET LES PROPOSITIONS RELATIVES A L'EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE

Chapitre I L'EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE ET SECTORIELLE

1	LA SITUATION CONJONCTURELLE	13
11	L'économie mondiale: conjoncture au ralenti, affectée par l'incertitude	13
12	L'économie européenne: faiblesses conjoncturelles et structurelles	15
13	L'économie luxembourgeoise: quasi-stagnation de l'activité	16
14	Les prévisions 2003: de nombreuses incertitudes	18
15	L'enquête Eurochambres 2003: les entreprises sont peu confiantes	19
2	L'EVOLUTION SECTORIELLE	21
21	Le secteur primaire	21
211	Les aspects économiques	21
2111	L'agriculture	21
2112	La viticulture	23
212	Les aspects sociaux	24
22	Le secteur secondaire	25
221	Les aspects économiques	25
2211	L'industrie manufacturière	25
2212	L'industrie sidérurgique	27
222	Les aspects sociaux	28

page:

223	L'artisanat et les entreprises de construction	29
2231	Les aspects économiques	29
2232	Les aspects sociaux	31
23	Le secteur tertiaire marchand	31
231	Le commerce	31
2311	Les aspects économiques	31
2312	Les aspects sociaux	33
232	Le secteur des services financiers	33
2321	Les aspects économiques	33
23211	Les banques et autres professionnels du secteur financier	33
23212	Le secteur des assurances	35
2322	Les aspects sociaux	37
233	Les professions libérales	38
2331	Les aspects économiques	38
2332	Les aspects sociaux	39
234	Le tourisme	39
2341	Les aspects économiques	39
2342	Les aspects sociaux	40
235	Les transports	41
2351	Les aspects économiques	41
23511	Les transports routiers de marchandises	41
23512	Les chemins de fer	42
23513	Le transport maritime et fluvial	44
23514	Le transport aérien	45
2352	Les aspects sociaux	47
236	Les énergies en réseaux	48
2361	Les aspects économiques	48
2362	Les aspects sociaux	50
237	L'évolution du marché des communications	50
2371	Les aspects économiques	50
23711	Les télécommunications	51
23712	L'Internet	52
23713	La transmission par satellite	52
2372	Les aspects sociaux	53

Chapitre II

L'EVOLUTION SOCIALE

1	LE MARCHE DE L'EMPLOI AU LUXEMBOURG	55
11	L'évolution de l'emploi salarié	55
12	L'évolution du chômage	56
13	Les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi	58
14	La structure du chômage	59
15	La conclusion	60

page:

2	LE CLIMAT SOCIAL	62
21	Mieux prévenir et gérer les faillites	62
211	Le constat: la hausse des faillites au Luxembourg	62
212	Les remèdes	65
2121	La prévention des faillites	65
2122	La gestion des faillites	68
22	Prévenir les licenciements par la concertation et la négociation	69
221	La position du Groupe salarial	69
222	La position du Groupe patronal	70
3	LA DETERMINATION ET LA SATISFACTION DES BESOINS EN MATIERE DE PROTECTION ET D'INFRASTRUCTURES SOCIALES	72
31	La détermination des besoins en matière de services hospitaliers et leur couverture efficace et de qualité	72
32	L'optimisation de l'assurance pension	73
33	L'autonomie de gestion de l'assurance maladie	74
34	La protection de l'assuré par rapport aux prestataires de services de santé en cas de différends entre parties	74
35	La nécessaire réforme de l'assurance accident	74
36	La situation financière de l'assurance dépendance	75
37	L'étoffement de l'offre en matière de structures d'accueil et de garde d'enfants	75
371	Les modes de garde	76
372	L'encadrement scolaire et péri-scolaire	76

Chapitre III L'EVOLUTION FINANCIERE

1	LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES	78
11	L'analyse des exercices budgétaires récents	78
12	Le budget 2003	79
2	LES RECOMMANDATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES	82
3	LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT 2002-2006	84

PARTIE B

LES ORIENTATIONS DU FUTUR

Chapitre I

LE MODELE DE CROISSANCE DU FUTUR

1	LES OBJECTIFS	89
2	LES SECTEURS PORTEURS D'AVENIR	94
21	Le développement des secteurs existants	94
211	L'industrie	94
212	Le secteur des finances	96
213	Le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC)	98
2131	Un changement de paradigme	98
2132	L'état d'avancement du Luxembourg vers la société de l'information	100
2133	La circulation de l'information	102
21331	Les réseaux de communication	102
21332	Les services/produits de communication	104
214	L'énergie	105
215	Le tourisme	107
22	L'exploitation de nouveaux secteurs créneaux	109
221	Les biotechnologies	109
2211	La biotechnologie alimentaire	110
2212	La bio-pharmaceutique	112
2213	La bio-informatique	113
222	Les nanotechnologies	113
223	L'écotechnologie	114
3	LES VECTEURS DE LA CROISSANCE	115
31	La formation des ressources humaines	116
311	La formation initiale et la formation continue	116
3111	La formation initiale	116
31111	Les constats	116
31112	Les actions essentielles à entreprendre	118
3112	La formation continue	120
31121	Les constats	120
31122	Les actions essentielles à entreprendre	123
312	L'enseignement supérieur et la recherche	125
3121	L'enseignement supérieur	125

page:

3122	La recherche-développement	126
32	La culture	128
33	La consolidation et le développement des potentialités liées au site de Luxembourg dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne: défis politiques et organisationnels	131
34	Les autres aspects à prendre en compte dans une politique de développement économique	132

Chapitre II L'EUROPE EN MUTATION

1	LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DU PROJET EUROPEEN	137
11	Le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union	137
12	La valorisation des droits fondamentaux des citoyens communautaires	138
13	L'amélioration de la gouvernance économique et sociale	138
131	Le modèle de société européen: socle commun des politiques économiques et sociales	139
132	L'institutionnalisation des processus de la stratégie pour un développement économique et social durable	139
133	L'implication accrue des partenaires sociaux	140
134	Le renforcement de la coordination des politiques économiques et de l'emploi	140
2	LA REALISATION DU PROJET EUROPEEN ET LES INSTRUMENTS NECESSAIRES	142
21	Quant à la nature juridique du futur traité de l'Union européenne	142
22	Quant au type d'architecture constitutionnelle	142
23	Quant au statut de l'Union européenne	142
24	Quant à la méthode de gouvernance	142
25	Quant à l'application de certains principes fondamentaux	143
26	Quant à la répartition des compétences	144
27	Quant aux instruments juridiques	144
3	LE FUTUR CADRE INSTITUTIONNEL DE L'UNION	147
4	LE FINANCEMENT DU PROJET EUROPEEN	150
5	LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE	151
51	La politique étrangère et de sécurité extérieure	151
52	Un espace européen de liberté, de sécurité et de droit	151
	GLOSSAIRE	153

page:

Relevé des tableaux

Tableau 1:	Production d'acier brut au Luxembourg	27
Tableau 2:	Evolution de l'emploi salarié	55
Tableau 3:	Evolution du chômage: 1997-2002	56
Tableau 4:	Flux des offres d'emploi déclarées et demandes d'emploi, 1997-2002; moyennes mensuelles	57
Tableau 5:	Personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi: 1999-2002 (moyenne annuelle)	58
Tableau 6:	Entreprises existantes et nombre de faillites prononcées	62
Tableau 7:	Créances accordées par le Fonds pour l'Emploi	64
Tableau 8:	Capacité de financement des administrations publiques: 1999-2003	80
Tableau 9:	Evolution des dépenses des fonds spéciaux suivant le programme pluriannuel de 2002-2006	85
Tableau 10:	Evolution des dotations des fonds spéciaux suivant le programme pluriannuel 2002-2006	86
Tableau 11:	Résultats du benchmarking eGovernment – octobre 2002	101

Relevé des graphiques

Graphique 1:	Indicateur M: marge sur coût salarial unitaire (industrie et services marchands), base 100 en 1990	18
Graphique 2:	Evolution des balances "résultats" et "perspectives" du climat des affaires et du taux de croissance du PIB en volume	20
Graphique 3:	Evolution du secteur bancaire 1978-2002 (en mio EUR)	34
Graphique 4:	Evolution du nombre de faillites et d'entreprises	63
Graphique 5:	Les faillites dans l'UE et en Suisse	63
Graphique 6:	Créances accordées par le Fonds pour l'Emploi	65
Graphique 7:	Elèves ayant de faibles résultats en compréhension de l'écrit dans les Etats membres de l'Union européenne (jeunes âgés de 15 ans), niveau 1 ou inférieur sur l'échelle de compréhension de l'écrit de PISA (% du total)	118
Graphique 8:	Processus de transition de l'économie fondée sur la qualification à l'économie fondée sur la connaissance	121
Graphique 9:	Les entreprises formatrices en Europe	122
Graphique 10:	L'accès des salariés aux stages et l'espérance de formation	123

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, qui dispose que le CES établit chaque année un avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays.

L'Assemblée plénière du 2 juillet 2002 a institué un Groupe de travail qui a débuté ses travaux le 25 septembre 2002.

Au cours de 51 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 grandes orientations du futur.

- L'avis de 2003 regroupe deux parties:
 - partie A: L'appréciation et les propositions relatives à la situation économique, sociale et financière
 - partie B: Les orientations du futur
 - .. Le modèle de croissance du futur
 - .. L'Europe en mutation
- Pour son information, le CES a organisé les auditions suivantes:

Pour la partie A: L'appréciation et les propositions relatives à l'évolution économique, sociale et financière

Thème: La situation et les perspectives des finances publiques

M. Jeannot WARINGO, Directeur de l'Inspection Générale des Finances

M. Michel LINDEN, Inspecteur des finances 1^{ère} classe, Inspection Générale des Finances

Thème: La situation conjoncturelle internationale, européenne et nationale et l'évolution de la comptabilité nationale

M. Robert WEIDES, Directeur du STATEC

M. Guy SCHULLER, Conseiller économique 1^{ère} classe, STATEC

M. Marc ORIGER, Conseiller économique 1^{ère} classe, STATEC

M. Ferdy ADAM, Conseiller économique, STATEC

M. Bastien LARUE, Employé, STATEC

Pour la partie B: Les orientations du futur**I Le modèle de croissance du futur**

Thème: Les nouvelles technologies de l'information et de la communication

M. Edouard WANGEN, Directeur adjoint de l'Institut Luxembourgeois de Régulation

Thème: La mise en place du concept "IVL" (Integriertes Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept)

M. Philippe PETERS, Attaché d'administration, Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbansime (DATUR)

Thème: Migrations, les enjeux

M. Serge KOLLWELTER, Président de l'ASTI

M. Jean LICHTFOUS, Membre du Conseil d'administration, ASTI

Mme Sophie DELVAUX, Membre du Comité scientifique, ASTI

M. Raymond WEBER, Membre du Comité scientifique, ASTI

II L'Europe en mutation

Thème: Les travaux de la Convention – Echanges de vues avec les membres luxembourgeois de la Convention européenne sur l'avenir de l'Union européenne

Pour les besoins de la présente partie, le CES a eu deux échanges de vues avec les membres luxembourgeois de la Convention européenne. Le premier a eu lieu lors de l'Assemblée plénière du 27 septembre 2002 et le second a eu lieu lors d'une Assemblée plénière CES élargi qui s'est tenue le 14 mars 2003.

Membres effectifs**Membres suppléants****Représentants du Gouvernement**

M. Jacques SANTER

M. Nicolas SCHMIT

Représentants de la Chambre des Députés

M. Ben FAYOT

Mme Renée WAGENER

M. Paul HELMINGER (excusé)

M. Gaston GIBERYEN

(excusés le 14 mars 2003)

x x x

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

INTRODUCTION GENERALE

- Traditionnellement, l'avis que le CES doit annuellement émettre sur l'évolution économique, sociale et financière du pays a pour objet d'apprécier les problèmes conjoncturels du moment et les solutions à y apporter. Par ailleurs, le CES a pris l'habitude de cerner les grands défis qu'il s'agit de relever dans une optique à moyen terme pour garantir la consolidation du tissu économique et pour renforcer le cadre dans lequel il évolue.

L'objectif premier du présent avis consiste à soumettre au Gouvernement les préoccupations et attentes du CES en vue de la déclaration annuelle du Premier Ministre sur l'état de la Nation.

En s'insérant ainsi dans le processus de la procédure d'élaboration budgétaire, il touche à tous les domaines de l'économie, du social et des finances publiques.

- Du point de vue procédure, l'avis annuel 2003 innove dans la mesure où il s'insère dans la réforme en cours qui prévoit que le CES, à côté de cette mission obligatoire, est également appelé à accompagner parallèlement l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) des Etats membres et de la Communauté, ainsi que leur mise en œuvre, qui, conformément à la nouvelle procédure du cycle rationalisé de coordination, prennent en compte l'ensemble des processus européens. Ces derniers conditionnent largement les politiques nationales, qui en sont de plus en plus tributaires.

Aussi, dans le présent avis, le CES a-t-il eu pour souci d'éviter les redondances des différentes prises de position et de veiller à la cohérence nécessaire entre ces différents avis, ceci d'autant plus que les calendriers d'élaboration des GOPE et celui de la déclaration sur l'état de la Nation se chevauchent.

- Indépendamment de la procédure décrite ci-avant, l'avis de 2003 se situe dans la continuité des avis 2001 et 2002. Il comprend deux grandes parties, la partie A à caractère conjoncturel macro-économique et sectoriel, la partie B portant sur les grandes orientations au plan national et au plan européen.

x x x

- **La partie A** suit le cheminement de la mission obligatoire inscrite dans la loi organique du CES en regroupant:
 - la situation conjoncturelle;
 - l'évolution sectorielle;
 - l'évolution sociale;
 - l'évolution financière.

La partie A reflète le contexte international, européen et national morose du fait du ralentissement économique et rend attentif aux problèmes qui se posent au niveau national.

La dépression du climat conjoncturel s'est également répercutée sur les discussions qui se sont avérées difficiles. Il en est résulté que sur certains problèmes, le CES n'a pas pu aboutir à une position consensuelle.

- Au niveau de la conjoncture macro-économique nationale, l'année 2002 devait être l'année de la reprise économique, du moins de l'amorce d'une certaine reprise, mais il n'en fut rien. Les marchés financiers n'ont aucunement repris à la hausse, bien au contraire. Le climat politique international n'était guère favorable à une reprise économique. La confiance des investisseurs, surtout institutionnels, était au plus bas et les scandales financiers d'une envergure sans précédent ne faisaient qu'augmenter l'incertitude quant à la santé financière des locomotives de l'économie mondiale.

Au plan national, la progression de l'emploi intérieur a diminué et le chômage a continué son ascension, pour atteindre 3% en moyenne annuelle en 2002.

- Le CES a passé en revue les différents secteurs et les problèmes et défis du moment auxquels ils sont confrontés, leurs perspectives d'avenir étant plutôt abordées dans le volet de la partie B relatif au modèle de croissance du futur.
- .. Pour l'agriculture, l'avenir du modèle agricole européen multifonctionnel et durable assurant un revenu adéquat aux agriculteurs constitue un enjeu majeur de ce secteur dont la situation économique a continué globalement à se dégrader.
- .. Pour l'industrie, l'évolution a été contrastée, la production de certains biens traditionnels ayant stagné, alors que l'on a enregistré des hausses d'activité, surtout dans des entreprises profitant de nouveaux créneaux.
- .. L'artisanat a moins ressenti la dépréciation du climat économique, à l'exception de la construction. Une de ses préoccupations reste la persistance de la pénurie de décharges pour déchets inertes et les retards pris dans la mise en œuvre des marchés publics.
- .. Pour le commerce, dont l'évolution reste satisfaisante, grâce notamment à la réforme fiscale, le moment est venu pour dresser le bilan de la mise en œuvre des recommandations faites dans l'étude sur la compétitivité du commerce de détail et du commerce urbain.
- .. Les banques continuent à s'adapter au nouvel environnement généré par l'UEM avec toutes les conséquences qui en découlent, notamment en matière d'emploi.
- .. L'industrie des fonds d'investissement se ressent également de la morosité boursière et continue néanmoins à se développer sur la place.
- .. Le climat dépressif qui s'est installé depuis 2001 perdure dans le secteur des assurances.
- .. Le secteur des professions libérales continue sa mutation, caractérisée par deux tendances majeures, la salarisation et le regroupement des professionnels.
- .. Le tourisme a évolué favorablement. Le septième programme devrait permettre de contribuer à son développement.
- .. Le développement du secteur des transports et des infrastructures afférentes sont indispensables pour la poursuite de la diversification économique. Il faut veiller

que le Luxembourg soit relié aux grands réseaux européens, que ce soit au niveau ferroviaire ou aérien, au risque de se retrouver enclavé.

- .. Les marchés des énergies en réseaux (électricité et gaz), de même que celui des communications, ont poursuivi l'évolution positive de leur activité en 2002, tout en connaissant une régression de leur rentabilité.
- .. Ainsi qu'il l'avait commencé en 2002, le CES a complété son survol sectoriel du point de vue économique par une brève description de différents aspects sociaux y relatifs. Cependant, en l'absence de données fiables concernant, entre autres, la couverture des salariés par conventions collectives et le travail intérimaire, le CES n'a pas encore pu les compléter dans le présent avis.

A l'avenir, le CES essaie de clarifier les méthodologies à prendre en compte. En effet, l'analyse économique des secteurs est faite essentiellement dans l'optique de leur organisation socio-professionnelle. Les données sociales disponibles sur la base de la classification Nace ne distinguent pas des catégories, telles que l'artisanat ou les professions libérales.

- Quant à l'évolution sociale, le CES a fait abstraction d'une description statistique détaillée des différents indicateurs sociaux. Il a préféré renvoyer aux rapports spécifiques des ministères et administrations concernés. L'avis 2003 met l'accent sur les défis à relever.

Au niveau de l'emploi, la baisse de la conjoncture a exercé un impact sur l'emploi et le chômage qui ne ressort pas dans toute son ampleur, étant donné qu'il n'est pas tenu compte du chômage des travailleurs frontaliers. Toujours est-il que le chômage a sensiblement augmenté au Luxembourg.

Le CES met particulièrement l'accent sur les activités d'encadrement individuel et de suivi personnalisé des populations fragilisées et souligne la nécessité d'approfondir la question de la dimension psycho-sociale et de son impact sur l'insertion professionnelle.

Le marasme économique s'est traduit également par une croissance du nombre de faillites et de licenciements ces dernières années. Le CES a pu se mettre d'accord sur un relevé des remèdes concernant la prévention des faillites et sur un catalogue de mesures relatif à leur gestion.

En revanche, le CES, tout en soulignant l'importance de la recherche de solutions de rechange aux licenciements par le dialogue et la négociation, n'a pu trouver une position commune sur les instruments à mettre en œuvre pour la prévention des licenciements, ainsi que sur la réforme des organes du dialogue social au sein des entreprises.

Au niveau de la satisfaction des besoins en matière de protection sociale, le CES a mis l'accent sur quelques problèmes d'actualité et sur les solutions à y apporter.

Il s'agit, entre autres, de la couverture efficace de services de qualité hospitaliers nécessaires à rechercher, le cas échéant, dans la coopération avec les acteurs concernés de la Grande Région. En outre, l'indispensable offre en matière de structures d'accueil et de garde d'enfants devrait permettre d'augmenter le taux

d'emploi et de promouvoir une meilleure conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle.

- Quant à l'évolution financière, une bonne maîtrise des dépenses publiques, afin de minimiser tout risque de dérapage, est de mise. Une discipline accrue de la collecte de recettes, entre autres, par une informatisation poussée de l'Administration des Contributions et par la lutte contre la fraude fiscale, s'impose également.

A l'avenir, les orientations budgétaires doivent s'inscrire davantage dans le plan national de développement durable.

x x x

- **La partie B** portant sur les objectifs à moyen et à long terme regroupe, comme par le passé, un volet national et un volet européen.

Elle analyse:

- le modèle de croissance du futur;
- l'Europe en mutation.
- **Dans le volet national** de son avis précédent, le CES avait présenté les perspectives du Grand-Duché à plus longue échéance avec notamment les implications d'une forte croissance qui aboutirait à un Etat de 750.000 habitants à l'horizon de 2050. Dans le cadre de cette hypothèse, le CES avait esquissé les actions nécessaires pour s'y préparer.

Le Luxembourg, qui se croyait à l'abri d'un ralentissement brutal de l'économie, étant donné qu'il affichait toujours des résultats nettement au-dessus de ceux de ses partenaires commerciaux, a appris avec stupeur, au cours de la deuxième moitié de l'année 2002, que sa croissance pour 2001 avait été largement surestimée et se situait en fait à un niveau de seulement 1%.

Le poids du secteur financier avait, une fois n'est pas coutume, joué en défaveur du Grand-Duché et montré, par-là même, que le Luxembourg avait besoin de se diversifier davantage pour être moins exposé en cas de défaillance d'une des locomotives de l'économie.

C'est pour cette raison que le CES a essayé d'identifier les secteurs qui pourraient, à l'avenir, contribuer, dans une optique de développement durable, à la croissance. A cet effet, il s'est proposé d'analyser aussi bien les activités existantes (cf. le secteur des finances, le secteur de l'industrie, etc.) que les activités nouvelles et prometteuses (cf. biotechnologies, nanotechnologies, etc.), et les actions nécessaires pour favoriser leur développement. Au-delà, il importe que le Luxembourg se développe et surtout se diversifie, afin d'augmenter sa résilience.

Par ailleurs, le CES a fait une distinction entre les secteurs porteurs d'avenir capables de fournir, à eux seuls, une forte valeur ajoutée et les secteurs qui constituent davantage des vecteurs de la croissance, c'est-à-dire des secteurs qui, pour le moment sont à considérer plutôt comme des secteurs d'accompagnement,

nécessaires à un développement réussi des premiers. Parmi ceux-ci, il faut citer, notamment, la formation continue des ressources humaines et la culture.

x x x

- **Dans le volet européen**, le CES avait abordé, en 2002, la transformation qui se préparait au sein de l'Union européenne avec le double mouvement d'un approfondissement accompagné d'un élargissement de l'UE à 25 pays, et imaginé les conséquences pour le Grand-Duché d'un tel développement.

Cette année, en vue des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, le CES met en avant certains éléments jugés indispensables pour élaborer un projet global pour une Europe élargie à 25 Etats membres qui auront en partage des valeurs, des ambitions, des règles, des institutions et des projets communs.

Le CES estime que plusieurs principes doivent être intégrés dans le futur traité, à savoir:

- le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union;
- la valorisation des droits fondamentaux des citoyens communautaires;
- l'amélioration de la gouvernance économique et sociale.

Dans cette optique, il faut surtout une Commission européenne qui fonctionne efficacement en tant qu'institution indépendante, garante de l'intérêt général, et qui soit prête à assumer de nouvelles responsabilités dans les domaines où se joue l'avenir de l'Europe. Le renforcement de la méthode dite communautaire est essentiel.

Il faut prendre en compte les préoccupations et les problèmes des citoyens européens. La réalisation d'objectifs concrets ayant un impact direct sur la vie quotidienne, à l'instar du renforcement de la cohésion économique et sociale, contribuera à rapprocher l'Union du citoyen. La mise en place d'un véritable modèle européen de société, qui repose sur une corrélation entre prospérité économique et justice sociale, répond principalement à ce souci.

Le CES demande l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le futur Traité de l'Union au moyen d'un texte qui fasse partie intégrante d'un préambule.

L'ancrage du projet européen dans un traité constitutionnel, qui aurait valeur contraignante pour tous les Etats membres, présenterait le double avantage, et d'offrir aux citoyens européens un texte de référence, incluant leurs droits fondamentaux et leurs devoirs, et de procéder à l'indispensable simplification des règles qui régissent le fonctionnement institutionnel de l'Union.

Le futur traité devrait porter sur l'institutionnalisation des processus de la stratégie pour un développement économique et social durable, sur l'implication accrue des partenaires sociaux et sur le renforcement de la coordination des politiques économiques et de l'emploi.

Enfin, si l'Union européenne veut répondre aux défis et assumer un rôle politique conforme à sa puissance économique, elle doit prendre ses responsabilités et

mettre en place des mécanismes qui lui permettent de parler d'une seule voix sur l'échiquier international. Face surtout à la situation internationale du moment, il en va de sa crédibilité.

PARTIE A

L'APPRECIATION ET LES PROPOSITIONS RELATIVES A L'EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE

**Chapitre I: L'EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE ET
SECTORIELLE**

Chapitre II: L'EVOLUTION SOCIALE

Chapitre III: L'EVOLUTION FINANCIERE

Chapitre I
L'EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE ET
SECTORIELLE

1 LA SITUATION CONJONCTURELLE

2 L'EVOLUTION SECTORIELLE

1 LA SITUATION CONJONCTURELLE¹

Au **niveau international**, l'année 2002 a été marquée par l'affaiblissement progressif de l'activité économique entamé dès 2001 et qui a été accentué par les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. Le ralentissement économique a été accompagné de l'atonie des marchés financiers et boursiers, qui a été renforcée par les scandales financiers dans quelques grandes entreprises. La confiance des investisseurs a été davantage ébranlée par ces événements, par la crainte de nouveaux attentats et par l'insécurité croissante au niveau géopolitique.

Au **niveau européen**, l'année 2002 a été caractérisée par un ralentissement progressif de l'activité économique et par la hausse du chômage en découlant. En l'absence d'une dynamique économique endogène, l'Europe ressent toujours le ralentissement américain, alors que des réformes structurelles nécessaires n'ont pas été mises en œuvre dans de nombreux Etats membres.

Au **niveau national**, la situation économique a été affectée par le ralentissement sensible de la demande internationale et l'activité économique s'est progressivement érodée dans la plupart des secteurs. L'année 2002 a surtout été marquée par une dégradation assez brutale de l'activité dans le secteur financier, dont dépendent de nombreux autres secteurs de l'économie luxembourgeoise et qui représente une part importante dans les recettes fiscales de l'Etat.

En 2002, le PIB luxembourgeois a quasiment stagné après une année 2001 qui s'est déjà caractérisée par une faible performance économique. La progression de l'emploi intérieur s'est ralentie et le chômage a continué son ascension, pour atteindre 3% en moyenne annuelle en 2002.

11 L'économie mondiale: conjoncture au ralenti, affectée par l'incertitude

- Sur le plan économique, l'année 2002 a été aussi décevante que l'année 2001, même si ni les Etats-Unis, ni l'Europe ne sont entrés en récession. Au printemps 2002, la reprise semblait bien engagée aux Etats-Unis, qui restent le moteur de la croissance mondiale, tandis qu'elle semblait s'amorcer en Europe et rester incertaine au Japon. La contribution des pays en développement comme la Chine ou l'Inde à la croissance mondiale va en augmentant. Finalement, il s'avère que la reprise a été globalement faible et inégale dans les différentes régions du monde.

La légère croissance de la production reposait notamment sur les dépenses publiques et sur la demande de consommation des ménages. Les dépenses d'investissement ont poursuivi leur évolution baissière en Europe et au Japon, alors que les Etats-Unis avaient temporairement vu augmenter la formation brute de capital.

Le recul de la confiance des investisseurs, l'éclatement de la bulle financière dans le secteur des télécommunications, des médias et des technologies de

¹ Sources: OCDE, Eurostat, Banque Nationale de Belgique, STATEC.

l'information et les incertitudes au niveau géopolitique ont été à la base de l'effondrement des marchés boursiers et financiers, qui s'est poursuivi tout au long de l'année 2002.

- L'économie américaine a connu en 2002 une croissance du PIB à prix constants de 2,4%, après une quasi-stagnation en 2001 (+0,3%). L'emploi a reculé de 0,9% et le taux de chômage a atteint 5,8% en 2002 (par rapport à 4,8% en 2001). L'indice des prix à la consommation est tombé de 2% en 2001 à 1,4% en 2002.

Au Japon, le PIB a augmenté légèrement de 0,3% en 2002 (contre +0,4% en 2001). L'emploi a poursuivi son évolution à la baisse (-1,4%), le chômage est passé à 5,5% (contre 5% un an plus tôt) et la déflation s'est accentuée en 2002 (-1,1% contre -0,7% en 2001).

Au cours de l'année 2002, le PIB de la zone euro a affiché une croissance de 0,9% et celui de l'Union européenne de 1,1% (contre respectivement +1,5% en 2001). Dans la zone euro, la progression de l'emploi est passée de +1,5% en 2001 à +0,4% en 2002, alors que le taux de chômage a augmenté de +8% à +8,3% sur la même période. L'inflation a reculé en passant de 2,4% en 2001 à 2,2% en 2002.

- En début de l'année 2003, et dans la perspective du conflit militaire en Irak, qui a éclaté finalement le 20 mars dernier, l'activité économique est restée généralement faible, les indices de confiance des agents économiques ont été au plus bas et l'inflation a été à la hausse.

Aux Etats-Unis, l'assainissement de la situation financière des entreprises semble suffisamment avancé pour permettre un redressement confirmé des dépenses d'investissements au cours de l'année 2003. En revanche, l'Europe reste à la traîne, principalement à cause de l'absence de coordination des politiques économiques et de réformes. La situation économique au Japon ne présente guère de signe d'amélioration.

Les prévisionnistes tablent sur une reprise à partir de la fin 2003. Celle-ci dépend du moment et de la vigueur du rétablissement, ainsi que celui de la confiance des consommateurs, des entreprises et des investisseurs.

De nombreux facteurs d'incertitudes pèsent sur les hypothèses sous-jacentes aux projections. Ces facteurs sont notamment les instabilités au niveau géopolitique, les effets de la guerre en Irak et de l'organisation de l'après-guerre sur les systèmes économiques et financiers, l'évolution des prix du pétrole, la situation instable sur quelques marchés émergents et la persistance du déficit important de la balance courante des Etats-Unis.

De manière générale, les espoirs d'une reprise continuent à dépendre trop fortement des perspectives américaines, étant donné que l'Union européenne n'arrive pas à assurer une croissance autonome et que la demande domestique au Japon continue à souffrir des effets émanant des graves difficultés structurelles du système bancaire.

12 L'économie européenne: faiblesses conjoncturelles et structurelles

- En Europe, la conjoncture s'est assombrie depuis l'été 2002, après une évolution économique encourageante au début de l'année et après un ralentissement continu de l'activité économique en 2001. Les fluctuations caractérisant les marchés boursiers, l'incertitude politique au niveau mondial et l'environnement international incertain se sont répercutés sur la consommation et l'investissement.

Cependant, le ralentissement découle également de facteurs internes à l'Europe, comme l'absence de décisions politiques courageuses en période d'élections dans plusieurs grands pays européens, la rigidité du marché de l'emploi dans quelques grands Etats membres, une coordination insuffisante des politiques économiques, des gains de productivité plus faibles (en comparaison avec les Etats-Unis), etc. .

- A cause de l'atonie de la consommation privée et du recul des investissements en capital fixe, la demande intérieure a été faible, avec une progression des dépenses intérieures finales de seulement 0,3%, contre +1,4% en 2001.

En raison du décalage entre l'évolution de l'activité économique et celle de l'emploi, les créations d'emploi avaient commencé à ralentir progressivement en 2001 à +1,5% en moyenne annuelle (contre +2,3% en 2000). Cette décélération s'est poursuivie en 2002, conduisant à une légère augmentation des effectifs occupés de 0,4%. Le ralentissement de l'emploi a été plus marqué dans l'industrie que dans les services. Ce sont particulièrement les services financiers et les services aux entreprises qui ont apporté une contribution positive à la croissance de l'emploi.

Le taux de chômage a augmenté de 8% à 8,3% de 2001 à 2002.

Malgré la diminution de moitié du taux de croissance du PIB, le rythme de croissance des prix à la consommation dans la zone euro ne s'est ralenti que faiblement, revenant de 2,4% en 2001 à 2,2% en 2002.

La progression des coûts salariaux unitaires des entreprises de la zone euro a diminué de +2,7% en 2001 à +2,3% en 2002. Après les gains élevés réalisés en 2000, la croissance de la productivité dans les entreprises est nettement retombée, pour être quasiment nulle aussi bien en 2001 qu'en 2002 (alors qu'aux Etats-Unis, la productivité des entreprises a augmenté de 0,2% en 2001 et de 3,8% en 2002).

La balance des opérations courantes de la zone euro s'est sensiblement améliorée en 2002 en affichant un excédent de 62 mia. EUR. En 2001, cette balance avait encore enregistré un déficit de 13,8 mia. EUR. Cette appréciation du solde découle principalement des surplus dégagés respectivement par les opérations sur marchandises, passant de 75,8 mia. en 2001 à 132,7 mia. en 2002, et par les opérations sur services, passant de 0,9 mia. en 2001 à 13,3 mia. en 2002.

- D'après les prévisions économiques, la croissance ne devrait s'accélérer que vers la fin de l'année 2003. Les facteurs plaçant pour une reprise sont la tendance à la désinflation qui devrait se poursuivre après la fin du conflit militaire en Irak, le processus favorable d'ajustement des stocks et l'absence de déséquilibre économique majeur dans la zone euro.

Compte tenu des difficultés conjoncturelles et structurelles connues par les économies motrices de l'Europe, les espoirs reposent surtout sur le comportement des ménages et des investisseurs américains.

Le Grand-Duché, fortement imbriqué dans le marché intérieur européen, est condamné à suivre l'évolution de ses principaux partenaires économiques, dont surtout l'Allemagne constitue actuellement un frein à la croissance économique en Europe.

13 L'économie luxembourgeoise: quasi-stagnation de l'activité

- L'ouverture sur l'extérieur du pays, la spécialisation de sa production et la grande dépendance de son économie d'un seul secteur font en sorte qu'en l'absence d'événements exceptionnels, les cycles conjoncturels sont plus marqués et la volatilité des indicateurs macro-économiques de base est plus élevée au Grand-Duché que dans des pays plus grands.

Après une forte croissance moyenne en 2000 au niveau mondial (+4,7%) et, dans une moindre mesure en Europe (+3,5%), le PIB luxembourgeois s'était accru de 8,9%. La dégradation assez brutale de l'évolution économique au cours de l'année 2001 s'était traduite par une croissance ralentie à 2,2% au niveau mondial et à 1,5% dans la zone euro, alors que le Grand-Duché avait enregistré un faible taux de croissance de 1%.

Les performances économiques enregistrées de 1985 à 2000 ont été exceptionnelles avec un taux de croissance moyen du PIB de quelque 6%. Le dynamisme connu dans le passé avait souvent découlé d'événements chanceux, exceptionnels et non récurrents qu'une petite économie flexible est mieux à même de valoriser que ses voisins plus grands.

- Le ralentissement économique de l'année 2001 s'est confirmé en 2002. Dans l'attente des statistiques à publier en mai 2003, les estimations d'automne 2002 du Statec tablent sur une progression du PIB en volume se situant autour de 0,5%. La Commission européenne, dans ses prévisions de printemps 2003, table sur une croissance du PIB luxembourgeois de 0,4% en 2002.

La détérioration de l'activité économique au Luxembourg a résulté principalement du recul enregistré par les activités financières au niveau international et par l'affaiblissement progressif de la demande internationale de biens et de services.

La progression de la consommation des ménages s'est affaiblie également, affaiblissement qui aurait pu être sensiblement plus prononcé sans la hausse des revenus disponibles engendrée par la baisse des impôts, notamment des personnes physiques répartie sur les années 2001 et 2002 et sans d'autres mesures ayant comporté une hausse des revenus disponibles.

D'un point de vue mécanique, le CES estime que les facteurs ayant engendré une hausse du revenu disponible des ménages en 2002 auraient normalement dû contribuer à l'augmentation de la consommation privée. Parmi ces facteurs, il y a lieu de citer la baisse de l'imposition des personnes physiques suite à la dernière réforme fiscale, la hausse générale des prestations de l'assurance pension, la tranche indiciaire et la baisse des taux d'intérêt.

La consommation finale des administrations publiques a fortement augmenté en 2001 (+7,5%) et en 2002 (+6%), en comparaison avec la tendance à long terme de cet agrégat (+5% de 1985 à 1999).

La formation brute de capital fixe a diminué de 5,6% en 2002 par rapport à 2001.

Le surplus de la balance courante s'est rétréci de 4,5% de 2001 à 2002, pour atteindre 1,887 mia. d'EUR. Le solde de la balance des biens s'est amélioré de -2,763 mia. à -2,287 mia. au cours de la période sous revue.

Le solde de la balance des services a légèrement diminué, passant de 7,186 mia. en 2001 à 7,127 mia. en 2002. La balance des revenus a vu gonfler son déficit, passant de -1,838 mia. en 2001 à -2,381 mia. en 2002, sous l'effet d'une hausse continue des rémunérations payées aux travailleurs non résidents.

L'évolution sur le marché de l'emploi se caractérise par une tendance générale au ralentissement des créations d'emplois, même si cette évolution est fort hétérogène par branches. Le plus fort frein à l'embauche est constaté au sein de la branche "*intermédiation financière*" et des assurances.

Le rythme de croissance de l'emploi intérieur s'est ainsi tassé au cours de l'année 2002, passant de 5,6% en moyenne annuelle en 2001 à 3,2% en 2002. Actuellement, les créations nettes ne progressent plus qu'à un taux de 2%.

Le chômage poursuit son ascension. En 2002, le taux de chômage a atteint 3% de la population active (contre 2,6% en 2000 et en 2001). En mars 2003, le taux de chômage (au sens strict) s'établit à 3,8% de la population active, un niveau historiquement élevé.

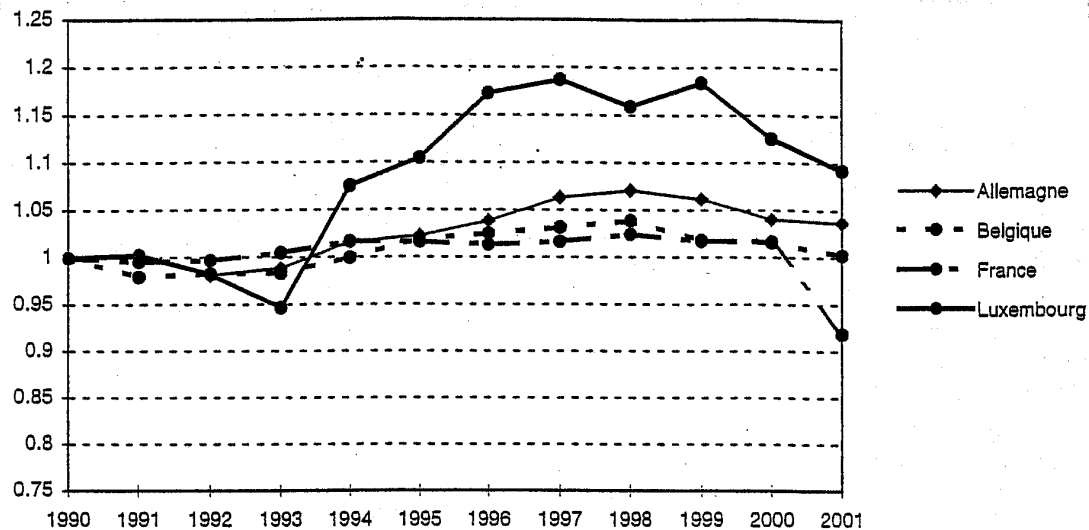
Le tassement de l'inflation enregistré tout au long de l'année 2001 s'est poursuivi en 2002, pour atteindre un taux annuel de 2,1%. Au début de l'année 2003, l'inflation augmente sous l'effet de la hausse des prix des produits pétroliers et du maintien à un niveau élevé de l'inflation sous-jacente.

Le coût salarial unitaire réel² (branches marchandes, prix de la valeur ajoutée brute) du Luxembourg a sensiblement augmenté entre 2000 et 2002. Le rythme de croissance de cet indicateur a atteint 4,9% en 2000, 4,6% en 2001 et 4,7% en 2002 (tendance à long terme de cet indicateur : +0,4% de 1985 à 2001).

² Coût salarial unitaire réel = coût salarial unitaire: prix.
Coût salarial unitaire = coût salarial moyen: productivité.

Fin 2002, la tendance à la hausse du coût salarial unitaire semble avoir été interrompue. Il n'en reste pas moins que l'écart positif de l'économie luxembourgeoise en termes de compétitivité par rapport aux pays voisins, même s'il persiste, diminue depuis 1999, si l'on se réfère à l'indicateur M du Statec³, qui mesure la marge sur coût salarial unitaire (en comparaison avec l'Allemagne, la Belgique et la France, pays dans lesquels cet indicateur diminue également).

Graphique 1: Indicateur M: marge sur coût salarial unitaire (industrie et services marchands), base 100 en 1990



Source: Statec

La productivité de l'économie luxembourgeoise (exprimée par le rapport entre la valeur ajoutée brute en volume des branches marchandes et de l'emploi salarié des branches marchandes) a augmenté de 1,7% en 2000, mais baissé de 4% en 2001 et de 2,6% en 2002 (tendance à long terme de cet indicateur: +2,0% de 1985 à 2001).

- En conclusion, le CES retient que l'économie luxembourgeoise a accusé un fort ralentissement à partir du deuxième semestre 2001. Cette tendance s'est poursuivie tout au long de l'année 2002 et au début de l'année 2003. Initialement, le secteur financier a été le plus atteint sous l'effet de la dépression sur les marchés boursiers et de la baisse de la demande internationale de services financiers. Au cours de 2002, la plupart des branches économiques ont enregistré une poursuite de la tendance à la baisse, alors que celles qui ont été épargnées jusque-là, ont également subi un recul de l'activité. De nombreuses activités connexes aux services financiers se ressentent du ralentissement du secteur moteur de l'économie luxembourgeoise.

14 Les prévisions 2003: de nombreuses incertitudes

Globalement, il n'y a pas de signes clairs quant à une reprise imminente et soutenue de l'activité économique ou quant à un retour au rythme de croissance

³ Cf. graphique 1 ci-avant, extrait de la note du Statec et du CREA concernant la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

de croisière de l'économie luxembourgeoise, tel que connu au cours des 15 dernières années.

Les prévisions macro-économiques du Statec pour l'année 2003 tablent sur une croissance du PIB en volume de 1,5%, alors que le taux inscrit pour la même année dans le programme de stabilité actualisé du Luxembourg est de 1,2%. La Commission européenne prévoit un taux de croissance de 1,1% pour 2003. L'emploi intérieur ne devrait connaître qu'une croissance de 1,2%, alors que le chômage au sens strict continuerait à augmenter pour atteindre 3,8% en moyenne annuelle en 2003.

La consommation finale des ménages, après une évolution décevante en début de 2003, augmenterait de 2,5%. La consommation finale des administrations publiques resterait soutenue, avec une progression prévue de 7,5%. Les exportations et importations de biens et services progresseraient respectivement de 2,5% et de 3,6% en 2003 par rapport à 2002.

En ce qui concerne l'inflation, les prévisions pour 2003 tablent sur un taux de 2% (2,1% selon la Commission européenne).

Le coût salarial moyen devrait progresser de 2,5% selon le Statec (contre +2,9% en 2002).

Les hypothèses sous-jacentes aux prévisions pour l'évolution au Luxembourg en 2003 s'appuient sur un scénario international prévoyant notamment un taux de croissance du PIB de 2,5% aux Etats-Unis et de 1,3% dans la zone euro et une inflation de 2,1% aux Etats-Unis et de 1,7% dans la zone euro. Les prévisions pour le Luxembourg sont à adapter à la lumière des indications récentes concernant les scénarios de l'évolution aux niveaux européen et international.

L'évolution économique à court terme du Luxembourg dépendra principalement du moment et de la vigueur de la reprise sur les principaux marchés d'exportation et sur les marchés financiers et boursiers. Cette reprise dépendra notamment du retour de la confiance des investisseurs et des consommateurs, qui dépend quant à elle du rétablissement rapide de la stabilité géopolitique.

15 L'enquête Eurochambres 2003: les entreprises sont peu confiantes

- Par rapport aux dernières enquêtes, l'édition 2003, qui a été élaborée en octobre 2002, est caractérisée par des réponses plutôt pessimistes, tant en ce qui concerne l'année 2002 que quant aux attentes pour l'année 2003.

L'enquête Eurochambres 2003 fait état de balances inférieures aux niveaux connus dans l'enquête précédente, sauf en ce qui concerne l'investissement. Ainsi, les attentes sont caractérisées par un pessimisme grandissant par rapport à l'enquête précédente. La balance relative à l'environnement général attendu pour l'année suivante est négative (-1,3%), reflétant bien la morosité économique actuelle.

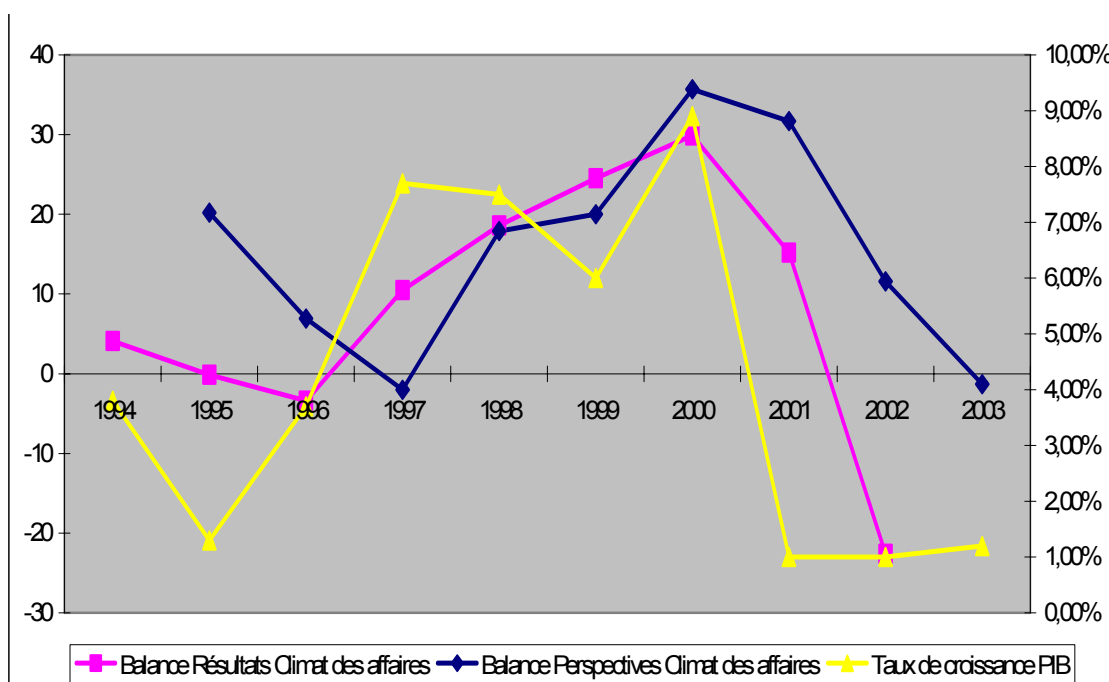
En revanche, à l'exception de l'emploi, tous les indicateurs montrent des balances plus élevées pour les perspectives 2003 que pour les résultats 2002, ce qui

pourrait être interprété comme un signe d'espoir quant à une éventuelle reprise au cours des 12 prochains mois.

Même si les réponses des entreprises de services quant au climat des affaires connu en 2002 sont plus défavorables que celles des entreprises industrielles, tel n'est pas le cas pour les perspectives 2003. En effet, pour cet indicateur, les entreprises de services ont connu une balance de $-0,9\%$, contre $-2,1\%$ pour les entreprises industrielles.

- Le graphique 2 ci-après compare les balances afférentes aux résultats économiques et aux prévisions économiques en ce qui concerne l'influence de l'environnement économique général sur les entreprises. La perte d'optimisme, qui a connu ses débuts dans l'enquête 2001, se trouve amplifiée dans l'enquête 2002 et confirmée dans l'enquête 2003. Elle découle de l'incertitude actuelle et de la dégradation de la confiance en découlant des chefs d'entreprise. Pour 2003, les perspectives restent maussades et il n'y a donc pas de signe clair quant à une éventuelle reprise.

Graphique 2: Evolution des balances "résultats" et "perspectives" du climat des affaires et du taux de croissance du PIB en volume



Source: Enquête Eurochambres 2003

Ce graphique montre par ailleurs que les réponses données par les chefs d'entreprise sont bien liées à l'évolution du taux de croissance du PIB en volume, ce qui suggère que cette enquête qualitative est un instrument de prévision relativement fiable.

- Le CES recommande de soutenir le STATEC dans son effort d'élaborer une comptabilité nationale trimestrielle, sans laquelle il n'est guère possible de suivre de près l'évolution de la conjoncture.

2 L'EVOLUTION SECTORIELLE

21 Le secteur primaire

211 Les aspects économiques

2111 L'agriculture

- La situation économique dans le secteur agricole s'est encore dégradée en 2002, avec une baisse du revenu net d'entreprise de 8,7 % par rapport à 2001, soit une baisse du revenu agricole de 5,9 % par UTH (unité travail homme). Même si de façon générale, les récoltes ont atteint, en 2002, un volume de production satisfaisant, les prix aux producteurs ont baissé par rapport à 2001: - 12,5% pour les céréales, -6,8% en moyenne pour le secteur animal, -4% pour le lait, principal secteur de production. Après la chute dramatique des prix suite à la crise de l'ESB en 2001, les prix dans le secteur de la viande bovine n'ont pas connu la reprise escomptée: ils ont diminué encore de -0,5%, alors que l'indice de volume et, par conséquent, l'indice de valeur ont reculé de l'ordre de 11% par rapport 2001. En ce qui concerne le secteur porcin, tant le volume de production que la valeur ont reculé de quelque 25%. Rappelons que le revenu agricole (revenu moyen 1999-2001 par UTH: 19.003 EUR) continue à se situer bien au dessous du revenu moyen dans l'économie luxembourgeoise. Comparé à 1995, le revenu agricole a diminué de 13,1% en termes réels.

La situation reste donc très difficile et il est d'autant plus regrettable que les retards pris en matière d'application de la loi agraire persistent, avec comme conséquence que de nombreuses exploitations n'ont toujours pas pu bénéficier des aides y prévues.

En 2002, la peste porcine a durement frappé la filière porcine du pays. L'abattage et la destruction de près d'un quart du cheptel porcin, ainsi que les restrictions imposées aux producteurs à la suite de l'apparition de cette épizootie ont entraîné des pertes économiques considérables pour le secteur. Le pays entier étant toujours considéré comme zone d'observation dans le cadre de la peste porcine chez les sangliers, toute exportation de porcs est interdite. D'importants marchés dans les pays limitrophes, surtout pour les porcs de reproduction, ont été perdus.

Une indemnisation pour les porcs abattus a été versée et les autorités communautaires viennent d'autoriser un dédommagement supplémentaire pour les exploitations directement touchées. Aucune indemnisation n'est, à ce jour, autorisée pour les autres producteurs de porcs, non moins touchés par les restrictions en lien avec la peste porcine.

En outre, pour assurer un avenir à la filière porcine au Luxembourg, il est absolument nécessaire de mettre en œuvre, outre la vaccination, les moyens adéquats pour combattre la peste porcine auprès des sangliers, notamment l'interdiction de l'affouragement et une réduction substantielle du peuplement. A cet égard, une collaboration active de la part des chasseurs est indispensable.

- L'année 2002 fut surtout marquée pour l'agriculture européenne par les propositions de réforme de la PAC, mettant fondamentalement en cause la politique agricole commune. Ces propositions ne peuvent nullement rencontrer les

aspirations, ni les besoins de l'agriculture européenne dans la mesure où elles prévoient de nouvelles réductions des prix agricoles et donc du revenu en agriculture, dans la mesure aussi où elles vont dans le sens d'un démantèlement supplémentaire de la PAC, alors qu'au niveau mondial les autres partenaires, notamment les Américains, ont largement renforcé le soutien accordé à leur secteur agricole. Pour ces mêmes raisons, l'agriculture européenne ne peut pas accepter les propositions que la Commission a présentées en matière agricole dans le cadre de l'OMC.

Le sommet de Bruxelles en octobre 2002 a, en fixant le cadre financier pour la PAC, souligné la volonté politique de maintenir une politique agricole commune et d'assurer l'avenir du modèle agricole européen, multifonctionnel et durable, et ce dans toutes les régions de l'Europe, y compris les régions défavorisées.

Or, force est de constater que les propositions de réforme de la Commission ne satisfont pas à cet objectif. Les conséquences de ces propositions pour l'agriculture luxembourgeoise, si elles devaient se réaliser dans leur forme actuelle, seraient très graves. En plus des baisses de prix aux producteurs et les réductions des paiements compensatoires, les mesures projetées sont de nature à induire des coûts supplémentaires très importants à charge de l'agriculture active, à hypothéquer l'avenir de la production laitière, principal pilier de notre agriculture, et à bloquer le développement structurel sans apporter un réel gain à la société, que ce soit du point de vue durabilité ou sécurité alimentaire. Au contraire, dans la mesure où elles tendent à la fois à une forte diminution de la production agricole et à une concentration de celle-ci, elles préprogramment la disparition de millions de petites et moyennes exploitations agricoles familiales partout dans l'Union et risquent même de mettre en danger l'autonomie alimentaire en Europe. Par ailleurs, contrairement aux affirmations de la Commission, ces propositions ne contribuent pas à un renforcement des mesures de développement rural.

Face à ces risques et conséquences éventuelles extrêmement graves, le CES insiste pour que tant le Conseil européen que le Parlement européen maintiennent l'opposition majoritairement exprimée à ces propositions et demandent à la Commission d'élaborer une politique assurant le maintien dans toutes les régions d'Europe d'une agriculture multifonctionnelle et durable, assurant un revenu adéquat aux agriculteurs.

- Un autre point préoccupant fortement l'agriculture concerne le projet de loi relatif à la protection de la nature. Si ce projet est maintenu dans sa forme actuelle, il risque de conduire à une multiplication des zones de protection de la nature, entravant l'activité agricole. Déjà actuellement, un nombre non négligeable d'exploitations agricoles risquent de ne plus pouvoir continuer leur activité, puisque leurs terrains sont frappés de contraintes entravant une exploitation normale et rationnelle.

Enfin, l'on peut saluer les discussions engagées actuellement par les différents acteurs du secteur agricole dans le but d'une coopération renforcée, voire d'une intégration des activités. Au stade actuel des discussions, il est certes trop tôt d'en évaluer la portée. Il est cependant sûr qu'une telle démarche pourra contribuer à renforcer, à maints égards, l'agriculture et sa position sur le marché national et régional. Aussi est-il souhaitable qu'elle puisse aboutir à bonne fin et trouver

l'appui nécessaire auprès des pouvoirs publics, ceci dans l'intérêt bien compris des agriculteurs.

2112 La viticulture

Le millésime 2002 s'inscrira en lettres d'or dans les annales et le consommateur pourra s'attendre à un cru exceptionnel.

Sur une surface de 1.269 ha, les 536 exploitants ont récolté 153.872 hl, un volume supérieur de 19.046 hl à celui des vendanges de l'année 2001, mais inférieur à la moyenne décennale de 157.822 hl.

L'inventaire au 31 juillet 2002 renseignait un stock de 181.346 hl de vins indigènes. Cette importante réserve, en régression de 13.128 hl depuis les trois dernières années, permettra de pallier le manque de produits vigneux suite à une, voire plusieurs récoltes calamiteuses. Toutefois, elle reste excédentaire de 80.000 hl en attente d'un débouché.

Alors que les vins luxembourgeois - sous un habillage moderne - affichent depuis des années une qualité irréprochable, leur part de marché s'effrite par rapport aux vins importés, qui connaissent des progressions vertigineuses. En 40 ans (1960-2000), notre marché intérieur des vins a connu un accroissement exponentiel en triplant sa demande de 96.000 hl à 304.000 hl. Pendant la même période, la vente de vins étrangers a augmenté annuellement de 13,6%, celle des vins autochtones n'a progressé que de 1% à peine.

Si le total des exportations de produits viticoles indigènes approche 39% de la production moyenne des dix dernières années, les vins des cépages Auxerrois, Pinot blanc, Pinot gris, Riesling et autres - portant les mentions qualitatives "*premier cru*" et "*grand premier cru*" - ne représentent que 6,8 % des exportations.

Le secteur viticole est conscient qu'il faut donner une nouvelle identité à l'appellation Moselle luxembourgeoise. Dans ce but a été instituée au mois d'avril 2002, la "*Commission de promotion des vins et crémants de Luxembourg*", au sein de laquelle les trois opérateurs (Domaines de Vinsmoselle, Organisation professionnelle des vignerons indépendants, Fédération luxembourgeoise des industries et du négoce des vins) oeuvreront pour réaliser, ensemble avec un représentant de l'Etat et l'aide d'un expert en marketing et communication, les objectifs suivants:

- créer une nouvelle image de marque pour les vins et crémants du Luxembourg;
- faciliter le positionnement des produits vinicoles sur les marchés indigène et international;
- contribuer à la rentabilité économique du vignoble luxembourgeois par le développement de nouveaux débouchés à haute valeur ajoutée;
- assurer que le secteur continuera à compter parmi les secteurs d'avenir de l'économie luxembourgeoise.

Le CES salue cette démarche en faveur d'une politique de communication cohérente commune.

Notre vignoble au carrefour de l'Europe doit continuer à satisfaire les exigences de qualité et de nouveauté des consommateurs. A côté de nouveaux produits, tels le vin de paille, le vin de glace et autres sélections de grains nobles, qui illustrent la compétence des vignerons et le savoir-faire des maîtres de chai, nos vins se prêtent merveilleusement à la "*champagnisation*".

En 1991, sur initiative des Domaines de Vinsmoselle, fut créée l'appellation "*Crémant de Luxembourg*". Les sommes importantes investies alors dans l'équipement technique des caves et dans le marketing du nouveau label ont porté leurs fruits. Aujourd'hui le crémant, vinifié selon des critères rigoureux de qualité, est le TGV du vignoble luxembourgeois avec une production annuelle de 1,5 mio. de cols, en constante progression. Cette stratégie a permis de valoriser la production de raisins et de gagner de nouveaux consommateurs à l'intérieur du pays.

La filière du crémant, avec sa riche variété en cuvées, doit maintenant être exploitée hors de nos frontières, surtout en Belgique. Il faudra également intensifier notre présence dans le créneau de la gastronomie belge, où nous sommes insuffisamment représentés avec des vins haut de gamme.

Grâce à la rationalisation des travaux dans les parcelles remembrées et une mécanisation très poussée, les conditions d'exploitation des vignobles ont été sensiblement améliorées. Les surfaces viticoles en production sont exploitées à 62 % suivant les exigences de la protection de l'environnement et de l'entretien de l'espace naturel.

Avec les subsides communautaires et l'aide de l'Etat des sommes considérables ont été investies dans cette restructuration. Il importe maintenant d'affecter des moyens financiers conséquents dans le marketing de nos produits de la vigne. L'Etat devra accompagner l'effort de communication au même titre que celui des investissements dans la production.

Depuis des années, les régions européennes viticoles insistent sur la nécessité d'initier des actions de promotion dans l'intérêt d'une consommation modérée de vin sur l'ensemble du territoire de l'UE. A cette fin, il est fait appel à la participation financière des Etats membres producteurs et à celle des professionnels de la filière dans les proportions définies par la réglementation communautaire.

Le CES appuie cette revendication dans l'intérêt de la promotion et de la commercialisation de l'appellation AOC Luxembourg.

212 Les aspects sociaux

Au 31 mars 2002, 1.233 salariés travaillaient dans le secteur "agriculture, chasse, sylviculture" (codes Nace 01 et 02), ce qui représente une diminution de 0,2% par rapport à la même époque de l'année d'avant⁴. La part des femmes représentait 21%. Les données de l'emploi suivant le statut font état de 84% d'ouvriers et de 16% d'employés. 35% des salariés (37% des hommes et 26% des femmes) y avaient une rémunération comprise entre le salaire social minimum et 130% de ce salaire.

⁴ Source: Rapport IGSS de 2001.

22 Le secteur secondaire

221 Les aspects économiques

2211 L'industrie manufacturière

- Dans un contexte international très difficile, les entreprises industrielles luxembourgeoises, dans leur ensemble, accusent en 2002 une stagnation du volume de production et un recul du chiffre d'affaires (-1%). Le volume de travail presté a régressé de 3,1%. Les données conjoncturelles pour l'industrie hors sidérurgie sont légèrement meilleures.

Toutefois, une analyse plus détaillée des différentes activités industrielles montre une évolution très contrastée.

Les productions de biens d'équipement ou de biens intermédiaires ont régressé, notamment dans des activités orientées vers la construction, l'électronique et l'automobile, tandis que la production de biens de consommation a connu une année satisfaisante.

Les contrastes précités deviennent encore plus visibles lorsqu'on procède à une analyse entreprise par entreprise.

Ainsi trouve-t-on, d'un côté, plusieurs industries de taille importante qui ont dû recourir régulièrement à l'instrument du chômage partiel. S'y ajoute un nombre croissant de plans sociaux accompagnant des mesures de restructuration ou de fermeture d'usines, aussi bien pour des raisons conjoncturelles que structurelles. On trouve, de l'autre côté, des hausses de l'activité dans des entreprises profitant de nouveaux créneaux, parfois même sur des marchés en crise. Des restructurations profitant à l'activité au Luxembourg où l'implantation de nouvelles unités au Luxembourg au sein de grands groupes ont également positivement influencé le périmètre de l'industrie et donc les statistiques nationales sur l'activité industrielle.

Si plusieurs industries ont pu maintenir, voire développer leurs niveaux d'activité durant les derniers mois, elles ont néanmoins dû accepter une dégradation de leurs marges.

Du côté des recettes, les prix à la production de produits industriels ont baissé de -1,1% (-2% pour l'exportation et +1,6% pour le marché luxembourgeois). Avec -2,1%, la production de biens intermédiaires accuse l'évolution la plus négative.

Du côté des dépenses, les coûts d'approvisionnement ont souffert sous la reprise des cours pétroliers, alourdissant directement la facture énergétique et indirectement les coûts des matières premières synthétiques. L'évolution des salaires au Luxembourg a également contribué au rétrécissement de la rentabilité.

- Les prévisions conjoncturelles sont mitigées. Les dernières enquêtes du STATEC font néanmoins état d'une légère amélioration du climat des affaires. Or, vis-à-vis de cette faible lueur d'espoir pour une amélioration, il faut situer les conséquences du conflit en Irak et notamment les répercussions sur la demande internationale. Aussi la hausse de l'euro par rapport au dollar jette-t-elle une ombre sur les

perspectives des industries luxembourgeoises concurrencées par des entreprises produisant en zone dollar, même si cette hausse a engendré des baisses de coûts du côté des approvisionnements.

En ce qui concerne les dossiers politiques touchant directement l'industrie, le CES voudrait relever l'accord politique que les ministres européens de l'environnement ont trouvé en rapport avec la proposition de directive "*Emission trading*". Ce texte instaurera un cadre européen obligatoire d'allocation et de négoce de quotas d'émissions de gaz à effet de serre pour les industries intensives en CO₂. Le niveau d'activité des entreprises en question dépendra donc à l'avenir d'une contrainte supplémentaire, à savoir la disponibilité de quotas.

Le CES peut approuver les initiatives visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre par la mise en œuvre d'instruments efficaces. En rapport avec cet instrument spécifique, il estime que le régime projeté de négoce de droits d'émission devrait être agencé de façon à éviter une pénalisation outre mesure des entreprises européennes vis-à-vis de leurs concurrents étrangers. L'objectif de la directive doit être d'inciter les entreprises à mettre en œuvre les mesures justifiées de réduction des émissions, mais non pas de provoquer des délocalisations vers des pays pratiquant une politique moins ambitieuse en la matière.

La politique énergétique constitue un autre sujet important intéressant de près l'industrie. Les défis qui se posent au Luxembourg en matière de libéralisation des marchés de l'énergie sont décrits dans la partie réservée au secteur des énergies en réseaux. Il va sans dire que les implications de cette libéralisation, tout comme la taxation de l'énergie, touchent directement à la politique industrielle du pays. A l'avenir, le succès de notre politique de diversification industrielle dépendra de plus en plus de notre capacité d'offrir aux entreprises des fournitures d'énergie de qualité et à des prix compétitifs. Dans cet ordre d'idées, le CES voudrait rendre attentif aux effets négatifs que le fonds de compensation pour la promotion des énergies nouvelles et renouvelables pourra produire sur la compétitivité de nos tarifs industriels d'électricité et au fait que d'autres pays européens n'envisagent pas des niveaux de taxation comparables.

Parmi les sujets d'actualité touchant indirectement à la vie des entreprises, en général, et des industries, en particulier, le CES voudrait également aborder les sujets de la formation et de la recherche.

En rapport avec la couverture des besoins en formation supérieure des entreprises dans le domaine technique, le CES donne à considérer le rôle important joué par la formation d'ingénieurs industriels ou ingénieurs techniciens. Cette formation à finalité professionnelle directe du type bac+3 risquerait de disparaître si l'actuel IST devait intégrer la future université où l'accent devra être mis sur des formations plus académiques de très haut niveau (voir exposé des motifs du projet de loi). Partant, le CES pose la question de l'opportunité d'intégrer l'IST dans la future université, si cette dernière devra se concentrer sur les formations de troisième cycle et sur la recherche technologique.

En rapport avec la recherche publique, le CES estime qu'il faudra maintenir dans la situation conjoncturelle actuelle un haut niveau d'investissement public dans des projets de R&D à retombée économique. Il y a lieu, en outre, d'oeuvrer dans

le sens d'une utilisation plus efficiente des moyens par le biais d'un renforcement de la coopération entre instituts de recherche publics. De plus, il s'exprime en faveur d'une spécialisation accrue de ces mêmes instituts avec l'objectif d'atteindre des masses critiques en termes de compétences.

Dans le souci de générer des retombées éventuelles pour l'industrie, les programmes mobilisateurs dans les domaines des matériaux et de l'informatique, tels que mis en route par le Fonds National de la Recherche (FNR) devraient être considérés comme prioritaires.

En ce qui concerne le soutien public à la recherche dans le secteur privé, le CES voudrait confirmer son support à l'initiative du ministère de l'Economie visant à promouvoir la coopération entre entreprises par la formation de grappes technologiques. Par ailleurs, il considère qu'une utilisation optimale des possibilités de soutien à la recherche privée offertes par l'encadrement communautaire d'aides constitue un pas important dans la réalisation de l'objectif du Conseil européen de Barcelone, qui vise à porter d'ici 2010 l'ensemble des dépenses en matière de R&D et d'innovation à 3% du PIB.

2212 L'industrie sidérurgique

- Après une année 2001 particulièrement difficile, le marché sidérurgique mondial a connu en 2002 un net redressement, contrasté certes selon les différentes zones géographiques. Globalement, l'année s'est soldée par une hausse de la production d'acier brut de 6,5% qui a atteint 905 millions de tonnes, cette évolution ayant été largement influencée par les pays asiatiques dont notamment la Chine, ainsi que par l'Amérique latine.
- Cette croissance de la demande dans le monde n'a pas été accessible aux producteurs européens et contraste avec la faiblesse de l'activité sur les marchés européens. Les prix sidérurgiques avaient atteint leur point bas à la fin du premier trimestre de l'année écoulée, mais depuis lors, ils ont amorcé un redressement progressif à ce jour, ceci, en partie, suite à une meilleure adaptation du niveau de l'offre de produits à la demande et suite aux clauses de sauvegarde, adoptées par l'Union européenne, visant à limiter les effets indirects des mesures prises par les Etats-Unis pour réduire leurs importations de produits sidérurgiques.
- Au Luxembourg, la production d'acier brut en 2002 a légèrement augmenté par rapport à l'année précédente pour atteindre le niveau le plus élevé depuis 1994.

Tableau 1: Production d'acier brut au Luxembourg

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Production (KT)	3.073	2.614	2.501	2.580	2.477	2.592	2.571	2.725	2.733

Source: Arcelor

La demande en poutrelles et aciers marchands a régressé par rapport à l'année précédente. La diminution de cette production a pu être compensée par une augmentation de la production de palplanches, dont les expéditions ont atteint un niveau record en 2002.

Un autre fait marquant est constitué par un approvisionnement en ferrailles rendu plus difficile. D'une part, les importations en provenance des pays de l'Europe de l'Est ont fortement diminué depuis le cloisonnement de certains marchés. D'autre part, la sidérurgie intégrée européenne - utilisant les hauts fourneaux et les convertisseurs - recourt à une quote-part de plus en plus élevée de ferraille en vue de réduire les émissions de CO₂. Ce renchérissement marqué des ferrailles constaté en 2002 n'a pu être pleinement répercuté sur les prix de vente de tous les produits finis produits au Luxembourg.

Au niveau de la sécurité au travail, notons que le taux de fréquence des accidents a encore diminué par rapport à l'année précédente. La campagne de sécurité ESPRIT 2000 avait été lancée dès 1998 et couvre tout le périmètre de la sidérurgie luxembourgeoise. Si des progrès notables ont été accomplis depuis, le groupe a néanmoins eu à déplorer en 2002 un accident mortel sur le site de Schiffflange.

Les commandes fermes pour la construction du nouveau train de laminoir à poutrelles (NTM) à Belval ont été placées en automne 2002, ce nouvel outil de production moderne et compétitif, représentant un investissement d'EUR 170 millions, contribuant à renforcer et à consolider les activités sidérurgiques du pays.

L'usine d'Esch-Belval a été certifiée en novembre 2002 suivant ISO 14001 du Système de Management Environnemental, la certification des usines d'ARES et de Differdange étant prévue pour le deuxième semestre de 2003.

Au niveau de la recherche-développement, les efforts ont porté aussi bien sur l'amélioration des techniques de production, comme la mise au point à Differdange d'un nouveau beam-blank pour l'élaboration de poutrelles ultra-lourdes, que sur le développement de nouvelles nuances d'acier. Afin de consolider sa position de leader mondial en palplanches, le producteur a élargi à neuf profils différents l'offre de ce produit.

Dans le domaine du développement de technologies pour la protection de l'environnement, une installation pour l'utilisation industrielle du procédé PRIMUS, développé au Luxembourg, fonctionne depuis le début de l'année 2003 à Differdange. Après une phase d'essais de production, cette installation fonctionnera en tant que four de recyclage des poussières générées par les fours électriques de la sidérurgie luxembourgeoise.

Le succès exemplaire rencontré par les offres publiques d'échange auprès des actionnaires d'ACERALIA, ARBED et USINOR a donné naissance à ARCELOR, numéro un de la sidérurgie mondiale, avec siège social et centre de décision à Luxembourg.

222 Les aspects sociaux

Au 31 mars 2002, 34.966 salariés travaillaient dans l'industrie (codes Nace de 14 à 37), ce qui représente un statu quo par rapport à la même époque de l'année d'avant⁵. La part des femmes représentait 18%. Les données de l'emploi suivant le statut font état de 68% d'ouvriers et 32% d'employés. 13% des salariés (9% des

⁵ Source: Rapport IGSS de 2001.

hommes et 3% des femmes) y avaient une rémunération comprise entre le salaire social minimum et 130% de ce salaire.

223 L'artisanat et les entreprises de construction

2231 Les aspects économiques

- Si 2001 fut, d'un point de vue conjoncturel, une année globalement favorable pour l'artisanat, plusieurs groupes de métiers ont commencé à subir en 2002 les conséquences du ralentissement économique, ceci surtout au cours du 2^e semestre. Sauf indication contraire, les données qui suivent se fondent sur les résultats de l'enquête de conjoncture effectuée par la Chambre des métiers de façon trimestrielle selon la classification officielle des métiers artisanaux⁶.

D'après l'évolution du climat des affaires, la situation conjoncturelle de l'alimentation demeure stable d'une année à l'autre. Il se pourrait que le processus de concentration que rencontre ce groupe de métiers depuis quelques décennies, et qui se traduit par des problèmes structurels de réorganisation, ait évincé du marché un certain nombre d'entreprises non compétitives. En ce qui concerne la localisation physique des entreprises de l'alimentation, le CES insiste sur la nécessité de préserver et de favoriser, pour des raisons de convivialité et de confort, notamment pour les habitants à mobilité réduite, l'implantation de ces services de proximité à l'intérieur des agglomérations.

En ce qui concerne le secteur "*mode, santé & hygiène*", le climat des affaires se déprécie de façon notable aux 3^e et 4^e trimestres 2002, pour atteindre le niveau le plus bas depuis le 1^{er} trimestre 1996.

Le secteur de la mécanique demeure assez stable en 2002. Dans le secteur automobile, les nouvelles immatriculations de véhicules neufs progressent légèrement (+ 1,2%) au cours de l'année visée⁷.

Si le premier semestre 2002 peut être qualifié de satisfaisant pour le secteur de la construction, alors que la production et le chiffre d'affaires affichent une progression, la situation conjoncturelle s'infléchit au cours de la seconde moitié de l'année. Ainsi, on constate un recul de la production au cours du 3^e trimestre, aussi bien au niveau du bâtiment (-1,5%) qu'au niveau du génie civil (-5,8%). Pour le bâtiment, la baisse de la production se poursuit au 4^e trimestre (-2,2%), alors que la production du génie civil augmente légèrement (+1,5%). Sur l'ensemble de l'année 2002, le chiffre d'affaires du bâtiment et du génie civil accuse une baisse de 0,2%. Dans la branche "*toiture, installations techniques et parachèvement*", la production ne progresse que de 0,7% en 2002⁸.

Si le "*Programme pluriannuel des dépenses en capital 2002-2006*" annonce une progression notable des dépenses des principaux fonds d'investissements publics, le CES se doit toutefois de souligner le fait qu'il existe des divergences parfois importantes entre le volume des investissements planifié et la mise sur le marché

⁶ Règlement grand-ducal du 26 mars 1994 déterminant le champ d'activité des métiers principaux et secondaires du secteur artisanal.

⁷ STATEC: Indicateurs rapides: Série D – Les véhicules à moteur ; N°11/2002 ;

⁸ STATEC: Indicateurs rapides: Séries B2 et B2bis – Indices de l'activité dans la construction; N°9/2002 et 8/2002.

effective, de sorte qu'il faille interpréter l'augmentation des dépenses évoquée ci-dessus avec une certaine circonspection. Ainsi, l'écart entre les investissements prévus et réalisés au titre de l'exercice 2001 se monte à 35,3% en ce qui concerne les dépenses des principaux fonds d'investissement.

Le volume bâti autorisé, qui permet d'évaluer la tendance de la demande dans un futur proche accuse, en 2002, une régression de 4,2% par rapport à l'année antérieure. La contraction prévisible de la demande touche aussi bien le domaine résidentiel (maisons individuelles et maisons à appartements) que le domaine non résidentiel.⁹

- Le CES constate avec préoccupation que les décharges pour déchets inertes actuellement en activité arrivent à la limite de leurs capacités et que cette situation risque de porter préjudice à un secteur assurant, en 2002, quelque 38.000 emplois. Il insiste sur le fait que la pénurie de décharges pour déchets inertes ne sera résorbée que par une planification à long terme d'un réseau de décharges régionales et ce d'autant plus que les procédures d'autorisation de sites destinés à accueillir de nouvelles décharges sont le plus souvent des opérations de longue haleine.

Le CES lance par conséquent un appel au Gouvernement d'adopter dans les plus brefs délais et au plus tard pour l'été 2003 un plan directeur sectoriel tel que prévu par la loi du 21 mai 1999 sur l'aménagement du territoire, identifiant des sites se prêtant, d'un point de vue fonctionnel et environnemental, à la mise en place de décharges pour déchets inertes.

- Concernant les marchés publics, le CES insiste pour que la réforme de la législation relative aux marchés publics soit enfin mise en œuvre. C'est pourquoi le CES favorise de retenir l'offre la mieux disante, c'est à dire l'offre économiquement la plus avantageuse, compte tenu des critères de prix (mais pas exclusivement), de délai de livraison, d'impact commercial (cf. utilisation rationnelle de l'énergie), respectant les normes sociales et environnementales prévues par la loi et les conventions collectives de travail. Le CES regrette l'exclusion du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat de la législation relative aux marchés publics et, partant, des règles de concurrence prévues pour tous les pouvoirs adjudicateurs publics.
- Considérant que le secteur de la construction est fortement tributaire des marchés publics, le CES plaide pour une politique des soumissions régulière et coordonnée. Une politique de "*stop and go*" a un impact néfaste sur le secteur, notamment en termes d'emploi. Aussi le CES invite-t-il le Gouvernement à se donner les moyens procéduraux et logistiques permettant une mise en œuvre de la politique d'investissements dans les délais prévus par le programme pluriannuel d'investissements.
- Le CES salue les mesures fiscales prises par le Gouvernement pour stimuler la construction de logements et surtout l'application directe du taux de TVA super-réduit de 3%. Le CES donne toutefois à réfléchir que la pénurie de logements est pour le moins, en partie, due à des circonstances indépendantes de l'évolution du marché. Ainsi, une accélération des procédures d'autorisation, tant au niveau des

⁹STATEC ; Indicateurs rapides ; Série G – Autorisations de bâtir ; 15 novembre 2002

communes que du Ministère de l'Intérieur permettrait de faire réaliser par le secteur de la construction une partie des logements actuellement en phase d'autorisation.

- Le CES se réjouit de l'inauguration officielle en septembre 2002 de l'Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment (IFSB), fruit d'une collaboration réussie entre les partenaires sociaux et symbole de l'importance que le secteur de la construction attache à l'adaptation des compétences et des qualifications des salariés du secteur. D'autre part, le CES regrette que l'infrastructure du CNFPC d'Esch-sur-Alzette soit détournée de sa vocation initiale, qu'est la formation professionnelle continue des personnes en activité professionnelle, par l'accueil de formations organisées dans le cadre du traitement social du chômage.

2232 Les aspects sociaux

Sur la base des données fournies par la Chambre des métiers (total des cinq groupes de métiers y affiliés), en 2002, sur un total de 52.613 salariés travaillant dans l'artisanat, la part des femmes représentait 23%.

Au 31 mars 2002, 28.627 salariés étaient occupés dans le secteur de la construction (code Nace 45), ce qui représente une augmentation de 5% par rapport à la même époque de l'année d'avant¹⁰. Les données de l'emploi suivant le statut font état de 84% d'ouvriers et 16% d'employés dans ce secteur. 15% des salariés (15% des hommes et 15% des femmes) y avaient une rémunération comprise entre le salaire social minimum et 130% de ce salaire.

23 Le secteur tertiaire marchand

231 Le commerce

2311 Les aspects économiques

Le CES constate et se félicite de l'introduction, sans heurts majeurs, de l'euro dans le commerce. Hormis quelques cas isolés, les enquêtes ont montré que le commerce n'a pas profité de l'introduction de l'euro pour augmenter ses marges. Contrairement à la situation dans d'autres pays, la transparence a conduit à une baisse des prix de vente dans certaines branches.

Sur un marché où les messages négatifs se multiplient et où surtout les présages de crise venant d'Allemagne jouent un rôle important sur le comportement du consommateur, il faut quand même constater le maintien, voire même une légère progression, au niveau des ventes dans plusieurs branches.

Le recul le plus spectaculaire des ventes est constaté dans la branche de l'équipement du foyer. Le chiffre d'affaires (en volume) réalisé dans le secteur de l'ameublement pendant le premier semestre de l'année 2002 est, pour la première fois depuis 1996, descendu en dessous de la performance moyenne de l'ensemble du commerce de détail. La situation dans les branches de l'équipement de la personne s'est redressée par rapport aux trois dernières années. Les meilleures performances sont notées dans le commerce de détail de produits

¹⁰ Source: Rapport IGSS de 2001.

pharmaceutiques et de parfumerie, ainsi que dans le commerce de véhicules automoteurs.

En dépit du fait qu'une part importante du revenu des ménages continue à être affectée aux voyages, à l'achat de voitures et à l'épargne, la réforme fiscale a considérablement dopé le pouvoir d'achat du consommateur et devrait donc contribuer à une certaine stabilité dans le secteur du commerce de détail.

Le CES doit cependant relever que la progression du chiffre d'affaires en volume du commerce de détail (code Nace 52) réalisée entre l'année 1995 (indice 100) et la fin du premier semestre de 2002 était plus lente (+8,3 %) que l'accroissement démographique (environ +9 %) pendant cette même période.

D'aucuns accusent le moratoire qui empêche la création ou l'extension de centres commerciaux de plus de 10.000 m² jusqu'en novembre 2005 au moins, d'être à l'origine d'une rente de situation pour les surfaces existantes. Il faut cependant se rendre à l'évidence que l'augmentation de la surface totale de vente s'est poursuivie en 2001 et 2002 et que les nouvelles implantations en voie de réalisation au Luxembourg et dans la Grande Région vont créer des surcapacités déjà constatées par ailleurs. En 2001 et 2002, le Ministre des Classes Moyennes a autorisé plus de 37.000 m² de surfaces de vente¹¹ supplémentaires.

Le CES est d'avis que les règles en matière d'implantation de grandes surfaces permettent un développement harmonieux du commerce et préservent les maillons les plus faibles de notre économie, à savoir les PME. Même si, à première vue, une bataille des prix est à l'avantage des consommateurs, la disparition des petites entités commerciales entraînerait un appauvrissement de l'offre et conduirait à une baisse de la qualité du service (voir également chapitre 2231 ci-avant).

L'étude sur la compétitivité du commerce de détail luxembourgeois et du commerce urbain, commanditée par le ministère des Classes Moyennes et suggérée par le CES, avait été présentée en décembre 1998. Le CES propose au ministère des Classes Moyennes de faire, ensemble avec les organisations professionnelles concernées, un bilan de la mise en œuvre des recommandations du consultant et, le cas échéant, une actualisation de certaines comparaisons d'éléments ayant un impact sur la compétitivité du secteur.

Par ailleurs, l'internationalisation des grands groupes se poursuit avec des incidences sur le Luxembourg, comme le transfert des activités d'approvisionnement des surfaces de vente vers des plates-formes régionales, au détriment des centrales de gros locales.

En matière de commerce électronique, le retour sur le terrain du réalisme ne doit pas faire oublier les nouvelles opportunités. Pour la majorité des entreprises qui se sont lancées dans le commerce électronique B2C¹², le chiffre d'affaires réalisé par le biais de ce canal de distribution reste en effet très faible.

¹¹ Une autorisation ministérielle est requise pour toute nouvelle surface de vente de plus de 400 m².

¹² lire "*business to consumer*" (à destination des consommateurs privés).

2312 Les aspects sociaux

Au 31 mars 2002, 35.560 salariés travaillaient dans le secteur "*commerce, réparation automobile et d'articles domestiques*" (codes Nace 50, 51 et 52), ce qui représente une augmentation de 4% par rapport à la même époque de l'année d'avant¹³. La part des femmes représentait 46%. Les données de l'emploi suivant le statut font état de 41% d'ouvriers et 59% d'employés. 34% des salariés (25% des hommes et 44% des femmes) des secteurs "*commerce, réparation automobile et d'articles domestiques*" et "*hôtels et restaurants*" (codes Nace 50, 51, 52 et 55) avaient une rémunération comprise entre le salaire social minimum et 130% de ce salaire.

232 Le secteur des services financiers

2321 Les aspects économiques

23211 Les banques et autres professionnels du secteur financier

- La morosité qui marque les marchés financiers depuis deux ans continue à peser sur l'évolution de la place financière. Force est toutefois de constater que l'impact de l'environnement international, assez déprimé, sur le marché des affaires n'a pas eu, à ce stade pour le moins, la même envergure qu'ailleurs, notamment en Suisse, du moins à première vue.

En effet, les banques de la place, qui avaient connu un tassement de leurs résultats avant provisions en 2001, ont enregistré en 2002 une progression de ce même résultat de l'ordre de 4%, fait contrastant avec le climat général maussade qui domine les marchés internationaux. Il y a toutefois lieu de relativiser les chiffres de l'exercice 2002, en ce sens que les revenus ont été gonflés par une transaction unique, à savoir la cession à la Deutsche Börse AG des parts que les banques détenaient dans la société Clearstream. La première nommée est dorénavant actionnaire unique de l'institut de clearing international créé en 1970 à Luxembourg. Sans cette recette exceptionnelle de l'ordre de quelque 850 millions d'EUR, le produit bancaire aurait été en régression nette par rapport à 2001 et le résultat brut avant provisions aurait été de 15% inférieur à celui de l'année précédente.

Ce recul réel reflète l'évolution globale des marchés financiers, d'une part, et est, d'autre part, dû à la profonde mutation que subit actuellement le secteur bancaire en Europe.

Les marchés boursiers continuent à ressentir les conséquences de l'éclatement de la bulle de la "*nouvelle économie*", amplifiées encore par le choc des événements du 11 septembre 2001, ainsi que par certains déraillements financiers retentissants et, plus récemment, la nouvelle guerre au Proche-Orient. Le climat d'insécurité qui en résulte n'est pas fait pour stimuler la consommation et les investissements, de sorte que l'économie mondiale connaît un ralentissement. Pour le marché européen, la situation empire encore du fait que la plus grande

¹³ Source: Rapport IGSS de 2001.

économie de l'Union européenne, l'Allemagne, a longtemps hésité à entamer des réformes structurelles susceptibles de contribuer à une relance économique domestique, ce qui a eu pour effet que l'Europe se voit privée de la force d'entraînement de sa locomotive économique.

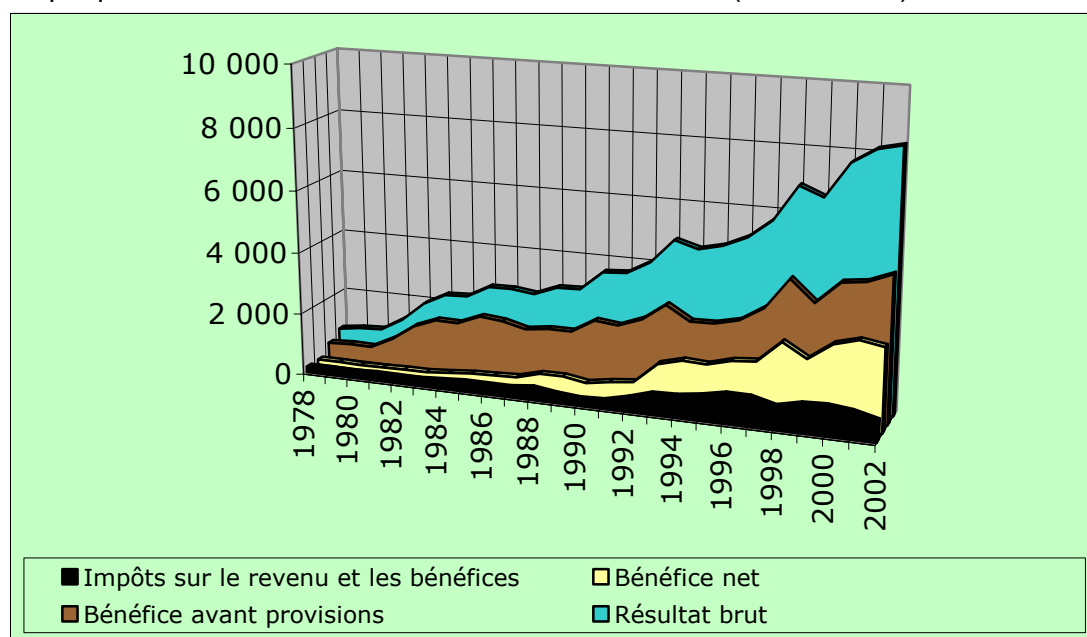
Pour le secteur bancaire européen vient s'ajouter l'adaptation à cette nouvelle dimension que représente l'Union monétaire, dimension qui oblige les banques à s'adapter et à s'insérer dans un nouvel espace qui s'est superposé aux marchés domestiques nationaux. Les restructurations et les fusions, par lesquelles les banques répondent à ce défi, entraînent des conséquences notamment sur le plan de l'emploi, dont se ressentent également les filiales installées au Luxembourg.

- Les banques au Luxembourg ont essayé d'amortir l'effet de la compression des affaires sur leurs résultats en réduisant leurs coûts de fonctionnement, ce qu'elles ont réussi dans la mesure où les frais généraux ont baissé de 3%, ceci malgré une augmentation des frais de personnel de presque 4%.

Il reste qu'en dépit d'un résultat brut en progression de 10%, presque tous les paramètres montrent une tendance négative en 2002:

- la marge d'intérêts recule de 6,6%;
- les revenus de commissions baissent de 6,5%;
- le résultat avant provisions est en régression de 15,5%, abstraction faite des revenus exceptionnels;
- le nombre de banques passe d'une année à l'autre de 189 à 177 (après avoir atteint 224 en 1994);
- la somme bilantaire chute de 721 à 662 mia. d'EUR;
- l'emploi dans les banques amorce une régression et diminue de 600 unités.

Graphique 3: Evolution du secteur bancaire 1978-2002 (en mio EUR)



Source: Banque Centrale du Luxembourg

L'image n'est guère différente du côté des fonds d'investissement, qui sont devenus le fleuron des activités de la place. Pour la première fois depuis l'apparition des organismes de placement collectif (OPC) sur la place, la courbe de leur évolution s'est infléchi au mois d'avril 2002, entraînant même la perte de la première place en tant que centre de l'industrie des fonds en Europe pour ce qui est du volume géré (844 mia. d'EUR fin décembre 2002). Malgré une légère reprise en automne, le patrimoine global des OPC n'a plus atteint le niveau de l'année précédente, qui avait été de 9% supérieur à celui de fin 2002.

A court terme, l'évolution du secteur bancaire dépendra, dans une certaine mesure, des résultats des négociations en matière de fiscalité de l'épargne au niveau européen. Même si un Etat membre n'a pas encore accepté l'accord récent intervenu au sein de l'Ecofin, il y faut toutefois s'attendre à ce que, comme convenu, le Luxembourg devra appliquer, à partir du 1^{er} janvier 2005, une retenue à la source sur les paiements d'intérêts effectués au bénéfice de résidents, personnes physiques, d'un autre Etat membre.

Le CES salue cet accord qui, dans le court terme, comportera un effet d'ajustement de la place financière, mais constitue une condition nécessaire pour assurer, à condition d'un effort concerté de l'ensemble des acteurs, un développement soutenable de la place financière. Dans ce contexte, et dans l'immédiat, il importe de bien communiquer à la clientèle, pour le reste déjà insécurisée de par les tiraillements en la matière qui ont duré presque quinze ans, que l'accord en question préservera les attraits de la place financière.

Dans ce contexte, le CES a noté avec intérêt les déclarations récentes, dont celle du Premier Ministre, d'une possible introduction d'une retenue libératoire sur les revenus d'épargne des résidents. Le CES est d'avis qu'à priori, les bons arguments sont nombreux pour plaider pour une telle mesure et il attendra avec intérêt les suites en la matière pour pouvoir se prononcer définitivement.

Cet affaiblissement structurel, conjugué aux effets néfastes de l'atonie des marchés financiers, préoccupe et les professionnels du secteur financier et les responsables politiques, ces derniers voyant fondre leurs réserves budgétaires depuis que les rentrées fiscales du plus grand contribuable du pays se font plus maigres.

23212 Le secteur des assurances

Le même climat dépressif qui s'est installé depuis 2001 et qui est partiellement dû aux attaques terroristes, persiste dans le secteur.

La chute vertigineuse des marchés boursiers continue à peser sur les résultats des entreprises d'assurances. D'un côté, les placements des assureurs en actions, inévitables dans le contexte d'une politique responsable de diversification des actifs, ont des effets négatifs sur les bilans et, d'un autre côté, les faibles revenus financiers dissuadent les preneurs potentiels à investir dans l'assurance-vie, ceci évidemment surtout dans le créneau des produits liés à des fonds d'investissements. Enfin, les revenus relatifs à la gestion d'actifs sont également affectés négativement.

- Les entreprises d'assurance actives dans le domaine de l'assurance-vie restent fondamentalement saines, comme le prouvent les tests de résistance réalisés tous les 3 mois par l'autorité de surveillance du secteur. Leur solvabilité dépasse les exigences minimales, même dans les scénarios catastrophe.

L'introduction du nouveau produit "*épargne-retraite*" par la reformulation de l'article 111bis LIR a eu un impact positif sur le développement des pensions complémentaires (3^e pilier).

Force est cependant de constater un réel recul de l'activité en libre prestation de services de l'assurance-vie, notamment sur le marché français. L'une des raisons de ce phénomène tient sans doute à une perception faussée qui s'est accumulée au fil du temps, de la place financière à l'étranger, de sorte qu'il importe de définir une stratégie cohérente pour que le Luxembourg réussisse à corriger son image à l'étranger. Dans ce contexte, tout en notant que le récent accord intervenu en matière de fiscalité de l'épargne peut être utile, il appartient aux assureurs d'éviter à l'avenir des incidents, certes très ponctuels mais à effet d'envergure sur notre image de marque et aux autorités de faire tous les efforts nécessaires pour mettre au point une politique de promotion sereine et efficace.

- L'assurance non-vie, qui reste comme par le passé essentiellement indigène, se voit confrontée depuis des mois à des exigences autrement plus contraignantes de la part de la réassurance.

Prenant, encore et encore, argument sur les menaces terroristes, la réassurance internationale continue à imposer une bien plus grande technicité aux assureurs directs: sélection des risques, augmentation des primes et restriction de garanties seront de mise à l'avenir.

Ainsi, les couvertures illimitées en garantie de la responsabilité civile en vigueur au Luxembourg ne pourront plus être maintenues à cause de la pression des réassureurs.

- En assurance de la responsabilité civile automobile, l'année 2003 sera marquée par une nette amélioration de la situation des victimes d'accidents.

Ainsi, de par la transposition de la 4^e directive RC Auto, les résidents luxembourgeois, en cas d'accident dans un autre Etat membre de l'Union européenne, n'auront plus à se déplacer pour faire valoir leurs droits (et vice-versa).

En effet, chaque assureur automobile sera dorénavant obligé à nommer dans tous les autres pays de l'Union un représentant qui sera l'interlocuteur de la victime dans son pays de résidence.

En cas de défaillance de ce représentant, le Fonds de garantie automobile jouera le rôle d'organisme d'indemnisation, à côté de son rôle nouvellement attribué de centre d'information à l'égard des sinistrés de la route.

Même en l'absence du vote de la loi afférente, les assureurs automobiles membres du Fonds de garantie, ont mis en place tous les mécanismes nécessaires pour que la directive, qui est d'application directe, puisse pleinement

jouer. Ils regrettent cependant que le législateur européen n'ait pas eu l'audace d'instaurer comme principe d'indemnisation la "*lex damni*" au lieu du concept de la "*lex loci*", ce qui eût été dans l'intérêt des résidents luxembourgeois, étant donné que les victimes seraient indemnisées suivant les règles et critères d'indemnisation applicables dans leur pays de résidence.

Dans ce même contexte une importante banque de données renseignant la situation d'assurance d'un véhicule a été mise en place.

Ce fichier, une fois connecté au fichier du ministère des Transports, mais exploité par la société de droit privé "*Société Nationale de Contrôle Technique*", permettrait de détecter de façon fiable et quasi automatique les véhicules non assurés, phénomène qui prend de l'ampleur.

Or, force est de constater qu'en dépit des avis positifs des chambres professionnelles en la matière et des initiatives itératives de la Commission consultative étatique en matière d'assurance RC Auto, la volonté du ministère des Transports laisse à désirer en la matière, ce alors même qu'il s'agit de combattre un délit pénal, qui a des conséquences non négligeables sur le niveau des primes de tous les preneurs d'assurance RC Auto.

La sinistralité en assurance de la responsabilité civile et en assurance casco automobiles reste d'une regrettable et conséquente morosité, alors que le Luxembourg figure dans le peloton de tête des pays européens les plus meurtriers en matière d'accidents de la circulation.

2322 Les aspects sociaux

- Au 31 mars 2002, 33.768 salariés travaillaient dans le secteur "*intermédiation financière*" (codes Nace 65, 66, 67), ce qui représente une augmentation de 4% par rapport à la même époque de l'année d'avant¹⁴. La part des femmes dans l'emploi salarié représentait 45%. Les données de l'emploi suivant le statut font état de 1% d'ouvriers, 98% d'employés et 1% de fonctionnaires occupés dans ce secteur. 1% des salariés (1% des hommes et 1% des femmes) y avaient une rémunération comprise entre le salaire social minimum et 130% de ce salaire.
- En touchant aussi le secteur financier au Luxembourg, la détérioration de la situation économique mondiale a également renforcé les tensions sociales qui existaient dans ce secteur depuis des années.

De l'avis du Groupe salarial, il est cependant prématuré de parler de crise, car les réductions de bénéfices constatées dans différentes banques sont relatives à des années de profits records. Le Groupe salarial s'oppose à ce que le contexte économique plus difficile ne serve de prétexte pour imposer des mesures de rationalisation et de licenciement non justifiées. De telles mesures ne pourraient que renforcer le climat d'incertitude qui règne actuellement parmi le personnel et aussi les cadres dirigeants.

¹⁴ Source: Rapport IGSS de 2001.

Par ailleurs, le Groupe salarial critique la politique adoptée actuellement par certains instituts financiers de négocier des plans sociaux directement avec le personnel sans la participation des syndicats négociant, au niveau national au sein de la Tripartite, les grandes orientations des politiques économiques et sociales à mettre en œuvre pour maintenir la compétitivité, la croissance et l'emploi. Afin que les décisions y prises soient suivies d'effet aux niveaux des secteurs et des entreprises, il faut que ces mêmes syndicats, assumant les responsabilités au niveau national, soient associés également aux négociations des solutions à apporter aux niveaux sectoriel et de l'entreprise.

La renégociation du contrat collectif du secteur bancaire, qui débutera en automne 2003, devrait avoir pour objectif prioritaire l'élaboration de mesures visant à renforcer la sécurité de l'emploi.

Une bonne formation est certainement le meilleur atout dont on dispose pour conserver son emploi dans un environnement difficile. C'est pourquoi la formation continue doit être renforcée à tous les niveaux.

233 Les professions libérales

2331 Les aspects économiques

- Dans son avis annuel précédent, le CES a souligné le caractère hétérogène des professions libérales. Sous ce vocable sont en effet regroupées des professions médicales, juridiques, techniques, économiques ou autres, qui ont comme caractéristique historique commune une activité à caractère intellectuel, exercée de manière indépendante dans un cabinet de taille réduite.

Ces caractéristiques historiques sont en train de changer à une vitesse variable selon la profession concernée. On peut observer deux tendances majeures: la salarisation et le regroupement des professionnels. Il en découle un nombre plus réduit de cabinets, qui ont cependant, pour certains, une taille beaucoup plus grande. Le prestataire libéral de services intellectuels se meut alors en véritable entreprise de prestation de services, recrutant un nombre élevé de collaborateurs qualifiés et pouvant prendre une taille et des activités internationales, voire globales.

Les défis auxquels ce secteur est soumis restent nombreux: réglementation publique de l'accès et de l'exercice de l'activité, problèmes de recrutement et de reprise de certains cabinets, situation équivoque par rapport au jeu de la libre concurrence (quasi-oligopole pour les pharmaciens, notaires, huissiers), nécessité d'une formation continue du praticien et de ses collaborateurs et, enfin, une responsabilité professionnelle devenant de plus en plus lourde et de plus en plus difficile à couvrir par les assurances.

- Afin de tenir compte de la diversité du secteur et afin d'éviter de verser dans les généralités en voulant décrire le secteur entier, le CES se propose d'examiner, à partir de l'année prochaine, au fil de ses avis annuels, l'une ou l'autre profession libérale plus en détail.

2332 Les aspects sociaux

Au 31 mars 2002, ce secteur comptait 5.430 travailleurs intellectuels indépendants, ce qui représente une augmentation de 5% par rapport à la même époque de l'année d'avant¹⁵. La part des femmes représentait 36%.

234 Le tourisme

2341 Les aspects économiques

- Selon les chiffres du Statec¹⁶, les arrivées dans les hôtels, auberges et pensions ont augmenté de 6,2% au niveau national et de 3,6% dans la Ville de Luxembourg en 2002 par rapport à 2001. Les nuitées n'ont augmenté que de 1,4% au niveau national, alors qu'elles ont baissé de 2% dans la capitale. La durée moyenne de séjour a diminué légèrement de 3,03 journées en 2001 à 2,91 journées en 2002.

Pour la première fois depuis longtemps, les statistiques des acteurs touristiques opérant sur la campagne ont été meilleures, en termes relatifs, que celles enregistrées pour la capitale. Cette évolution exceptionnelle s'explique notamment par la faiblesse conjoncturelle, qui affecte davantage l'hôtellerie de luxe que l'hôtellerie rurale ou saisonnière.

Cependant, l'année 2002 a été marquée par quelques grands événements qui ont positivement influencé la saison touristique et sans lesquels le bilan aurait certainement été plutôt décevant. Le départ du Tour de France, l'arrivée d'une étape du Tour d'Italie, les festivités à l'occasion du bicentenaire de la naissance de Victor Hugo, etc. ont contribué à un afflux important de visiteurs dans le pays et également dans les hôtels et sur les campings. Toutefois, ces visites ont souvent été d'une courte durée, ce qui n'a pas pu empêcher une détérioration des statistiques relatives aux nuitées.

- En ce qui concerne les statistiques relatives aux activités touristiques, le CES réitère ses regrets quant à l'absence d'un indicateur retraçant, de manière harmonisée, le taux d'occupation de l'hébergement toutes catégories confondues, qui est en fait l'indicateur statistique le plus approprié pour mesurer l'activité du secteur.

De même, il faut critiquer l'absence d'un indicateur fiable permettant d'évaluer le tourisme de proximité (journalier). Par exemple, la présence massive de touristes asiatiques ne se reflète guère dans les chiffres des arrivées des établissements d'hébergement, puisqu'une part prédominante de ces visiteurs ne sont que de passage et ne logent pas au Grand-Duché.

Les fiches d'hébergement ne répondent pas aux critères d'un mesurage efficace, fiable et moderne de l'activité dans l'hôtellerie. Sans apporter de valeur ajoutée en terme d'évaluation de l'activité touristique réelle, ces fiches constituent cependant une contrainte administrative importante pour les entreprises. Une adaptation de la méthodologie en matière de fiches d'hébergement s'impose de ce fait. Le CES

¹⁵ Source: Rapport IGSS de 2001.

¹⁶ Statnews n°12/2003 du 31 mars 2003, Statec.

plaide également pour une distinction, au niveau du recensement touristique, entre le tourisme d'affaires et le tourisme traditionnel.

Une solution pour faciliter la collecte de toutes ces informations est le recours accru aux nouvelles technologies.

- Le CES note que la dotation de l'alimentation du fonds spécial "*tourisme*" pour le financement d'un septième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique à réaliser pendant la période du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2007 s'élève à 6,616 mio. EUR pour l'exercice 2003. L'enveloppe globale a été augmentée de manière non négligeable, passant à un volume global de 37,5 mio. EUR (progression de 27% par rapport au sixième programme quinquennal).

En ce qui concerne ce septième programme, le CES note avec satisfaction que les discussions menant à la nouvelle loi afférente avaient commencé plus tôt que cela a été le cas pour les programmes précédents. Compte tenu de l'importance de l'enveloppe financière, le CES plaide pour un contrôle efficace et un suivi de l'exécution des mesures proposées.

Un autre point positif à relever concerne le fait que la discrimination des investisseurs privés quant au taux d'aide lors de l'exécution de projets d'aménagement, de modernisation et d'extension de campings a été abolie par l'instauration d'un taux limite de 15% pour tout opérateur. Avant, les communes, les syndicats d'initiatives, les ententes et les autres associations sans but lucratif pouvaient bénéficier d'une subvention allant jusqu'à concurrence de 50% du montant de l'investissement éligible. Toutefois, la discrimination reste d'application pour d'autres types d'investissement (p. ex. frais de promotion, ...), ce qui est regrettable.

2342 Les aspects sociaux

- Le CES note qu'au 31 mars 2002, le nombre de salariés travaillant dans le secteur "hôtels et restaurants" (code Nace 55) avait augmenté de +6% par rapport à la même date de 2001 (11.255 salariés au 31 mars 2002, dont 5.433 hommes, ce qui correspond à 48% de l'emploi salarié masculin et 5.822 femmes, ce qui correspond à 52% de l'emploi salarié féminin¹⁷). La part des salariés nationaux n'atteignait que 10%. Parmi les salariés étrangers, 61% sont des résidents et 39% font partie des salariés frontaliers. Les données de l'emploi suivant le statut font état de 86% d'ouvriers et 14% d'employés occupés dans ce secteur¹⁸.

Selon les chiffres du Statec, l'emploi salarié dans le secteur Horeca augmente de 5,3% en 2002 (contre +4% en 2001). La plupart ont été créés dans la restauration. Les autres activités du secteur sont orientées à la baisse.

- La loi du 20 décembre 2002 portant réglementation de la durée de travail des ouvriers, apprentis et stagiaires occupés dans l'hôtellerie et la restauration devrait contribuer à revaloriser les métiers du tourisme et de l'hôtellerie et contribuer

¹⁷ Source: Rapport IGSS de 2001.

¹⁸ en ce qui concerne les rémunérations, se référer au volet social du chapitre "Commerce" dans lequel les salariés du secteur tourisme ont été inclus.

également à réduire le manque de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur. Par ailleurs, il y a lieu de continuer à améliorer la formation professionnelle des acteurs concernés, ce qui devrait contribuer en même temps à réduire le nombre de faillites dans le secteur.

235 Les transports

2351 Les aspects économiques

23511 Les transports routiers de marchandises

- Le climat des affaires dans les transports routiers s'est considérablement dégradé depuis le deuxième semestre de 2002. La crise économique a généré des surcapacités de transport en Europe entraînant les tarifs de fret à la baisse. Parallèlement, les tensions politiques ont fait fortement augmenter les prix du pétrole, qui ont un impact négatif sur les coûts de l'industrie des transports. Malgré la baisse des prix de transports, l'introduction à partir du 31 août 2003 de la redevance routière en Allemagne, équivalente à 0,15 EUR/km en moyenne, sera répercutée sur les contrats de transports et aura une incidence sur la compétitivité de l'économie européenne sur les marchés mondiaux.

Indépendamment des aspects économiques, l'année 2002 a certainement été, pour les transporteurs luxembourgeois, la plus mauvaise depuis longtemps. L'année 2002 a en effet conduit à une détérioration considérable de la réputation de tout le secteur. A commencer par la polémique qui s'engagea autour des affaires d'un transporteur originaire d'Autriche et d'un ancien haut fonctionnaire du ministère des Transports, qui à elles seules auraient suffi pour jeter le discrédit sur les transports routiers.

S'y ajoute que d'aucuns ont placé la transposition en droit national de la directive 98/76 CE concernant l'accès à la profession de transporteur professionnel dans le contexte de l'affaire Kralowetz, faisant naître l'impression que le secteur des transports fonctionnerait sans règle aucune, sinon celle de la corruption.

D'autres messages négatifs provenaient des commentaires autour des travaux de la Commission spéciale "*Transports routiers internationaux*", transformée plus tard en "*Commission d'enquête*", et qui a procédé à l'examen des pratiques du système d'attribution et de retrait d'autorisations et de licences.

Aussi la réforme du Règlement européen 3820/85 sur les temps de conduite et de repos donnait-elle l'occasion d'accuser les transporteurs de faire travailler leur personnel dans des conditions contraires à la dignité humaine. Il est certain que la violation permanente et systématique de ce règlement ne constitue non seulement un risque sérieux pour la sécurité routière, mais est également une source de dumping.

Le CES ne peut qu'approuver la volonté de la Commission de faire doubler, à l'avenir, les contrôles sur route et de réprimander plus lourdement les infractions, tout en sachant que les dépassements des limites sont, pour partie, le résultat d'une politique d'entreprise, et, pour partie, tiennent au comportement du conducteur.

Le CES donne à considérer que le secteur des transports de marchandises par route est un maillon important dans la chaîne de production et de distribution. Le Luxembourg dispose d'un secteur spécialisé et performant. Le CES plaide pour un retour à l'objectivité dans tous les domaines et fait appel à toutes les parties d'éviter l'extrapolation de certains dysfonctionnements sur toute la profession, sous peine de provoquer une crise qui produirait des effets néfastes également dans d'autres secteurs.

- Le CES souhaite relever par ailleurs que compte tenu de l'évolution dans les prochaines années, la politique ne consacre pas suffisamment d'attention au développement des transports. Toutes les études soulignent la croissance nettement plus importante des échanges de marchandises que de l'économie elle-même. Cette croissance, ainsi que l'élargissement de l'Union européenne posent le défi de la mobilité: l'encombrement des grands axes, une diminution de la vitesse des transports et des investissements en infrastructures routières très faibles par rapport à la croissance.

Le développement de la multi-modalité contribuera à trouver des solutions. Or, près de 85 % du transport routier européen se font sur des distances de moins de 150 km où le transport fluvial ou le rail n'est pas une solution de rechange. Si l'on transférerait 50% des "*longues distances*" (> 1000 km) de la route sur le rail, la part des transports routiers ne diminuerait que de 0,6 %, ce qui représente moins d'un tiers de sa croissance annuelle. L'économie restera donc dépendante d'un réseau routier et autoroutier performant.

Un autre défi est celui de la logistique. Selon A.T. Kearney¹⁹, consultant, l'externalisation de la logistique des entreprises industrielles et commerciales diminuerait les coûts de 23 % et réduirait de 35% le cycle des commandes. Pour aider les entreprises à passer du métier de transporteur à une entreprise de logistique offrant des prestations à compétences multiples, il serait indiqué de favoriser les possibilités d'investissement dans les entrepôts et dans l'équipement de stockage et de manutention. Au Grand-Duché cependant, tant les disponibilités que les coûts fonciers freinent cette évolution.

23512 Les chemins de fer

- L'activité voyageurs des CFL, tant nationale que régionale, poursuit sa lancée favorable en 2002 amorcée au cours des exercices précédents. Il n'en est pas de même de l'évolution dans le domaine du transport du fret, où une légère régression du tonnage transporté et une quasi stagnation des recettes sont enregistrées.

Afin de pérenniser leurs activités dans leurs champs d'action traditionnels, les CFL sont en train d'élaborer une nouvelle stratégie d'entreprise et ce faisant donnant également suite à une demande de son principal actionnaire.

L'attitude des instances communautaires d'accélérer la libéralisation du transport ferroviaire ne facilite guère la mise en œuvre d'un concept stratégique. Ainsi, le Conseil des Ministres des Transports a décidé le 28 mars 2003 un 2^{ème} paquet ferroviaire, qui prévoit d'avancer la libéralisation complète du transport

¹⁹ cf. www.atkearney.com

international de marchandises au 1^{er} janvier 2006, initialement prévue pour le 15 mars 2008. Le 1^{er} janvier 2008, cette libéralisation s'étendra au transport de fret sur les lignes nationales. La libéralisation du transport de voyageurs fait partie d'un 3^{ème} paquet ferroviaire que la commission européenne est en train de préparer.

- Au-delà des contraintes imposées par une réglementation communautaire en pleine mutation, s'ajoute le fait que le Gouvernement luxembourgeois n'a pas défini une politique des transports d'ensemble prenant en compte les différents modes de transport, afin d'assurer que les transports contribuent au maximum au bien commun et à la réalisation d'autres politiques, tout en respectant des règles de saine concurrence.
- Concernant les transports publics de personnes, le Ministère des Transports, en collaboration avec les CFL, a fait procéder à l'établissement d'un document stratégique appelé "*mobilité.lu*".

L'objectif fixé par le Gouvernement en matière d'utilisation des transports publics est d'atteindre un modal split entre transport en commun et transport individuel de 25/75 en 2020. Actuellement, cette valeur se situe à 14/86.

Aux termes de ce document stratégique et vu l'accroissement attendu du transport individuel, les moyens de transport en commun devraient drainer trois fois plus de personnes en 2020 qu'en 1997 pour atteindre l'objectif fixé de 25/75.

Le CES se félicite de ce programme ambitieux et est d'avis afin d'atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement, qu'il importe de passer enfin de la phase des projets à la phase du planning et de la réalisation.

Dans cet ordre d'idées, le CES note que le Gouvernement vient de déposer un projet de loi prévoyant le raccordement du Kirchberg et de l'aéroport au réseau ferré, dont il approuve le principe. Afin que la première phase de réalisation, le raccordement du Kirchberg étant prévu pour 2006, puisse sortir tous ses effets positifs, il importe que les capacités du réseau traditionnel, ainsi que de la gare de Luxembourg soient adaptées au nécessaire.

Dans ce contexte, le CES est d'avis que sans ce raccordement du Kirchberg au centre de la Ville de Luxembourg, le projet ne saurait développer tous ses effets.

Afin de satisfaire une demande toujours croissante, le Conseil d'administration des CFL, sur invitation du Gouvernement, a décidé, dans sa séance du 27 janvier 2003, d'acquérir du nouveau matériel pour voyageurs destiné à augmenter les capacités ainsi qu'à remplacer le matériel vétuste et peu fiable et, dont le financement est à assurer, de manière optimale, par les CFL.

- En ce qui concerne les infrastructures ferroviaires, la priorité devra être accordée à la construction des lignes nouvelles, prévues dans le programme "*mobilité.lu*" pour mieux connecter le Bassin Minier à la capitale. Ces investissements permettraient d'améliorer le service public avec les principales villes du Sud, ainsi qu'avec la Lorraine et de créer les préliminaires nécessaires pour accueillir le TGV-Est dans des conditions optimales.

En dehors du service public national et transfrontalier, il importe d'améliorer les relations internationales par chemin de fer. Ces relations se sont dégradées au fil des années. Afin d'éviter un isolement de notre pays au niveau ferroviaire européen, les CFL devraient sans tarder établir un concept stratégique visant un raccordement optimal aux réseaux internationaux de grande vitesse. Le CES encourage le Gouvernement à finaliser à brève échéance le raccordement au TGV-Est tout en insistant sur la réalisation tant de la branche vers Paris que de celle vers Strasbourg. Il soutient, en outre, les efforts réactivés récemment ensemble avec les autorités de Belgique pour aménager à haute vitesse la ligne Bruxelles-Luxembourg dans l'optique de disposer à terme d'une relation ferroviaire d'une durée de 3 heures entre les 3 villes – sièges européennes Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg.

23513 Le transport maritime et fluvial

- Fin 2002, la flotte maritime luxembourgeoise a compté quelque 150 navires, ce qui représente une légère progression par rapport à 2001, progression qui résulte surtout de l'activité des gestionnaires de navires existants.

Le Commissariat aux Affaires Maritimes n'a pas mené une promotion active du pavillon luxembourgeois dans l'attente des conclusions que le Gouvernement tirera de l'étude sur l'impact économique du pavillon maritime, qui a estimé ses retombées directes et indirectes annuelles à presque 25 millions EUR.

Sur le plan social, 2002 a été marqué par le dialogue social entre syndicats luxembourgeois et armateurs, qui s'est concrétisé par la signature d'une convention relative à l'organisation du temps de travail des gens de mer. Le dialogue social sera poursuivi, notamment dans l'objectif de conclure une convention collective de travail.

A remarquer que l'issue positive de ce dialogue est importante dans la mesure où elle permet de faire disparaître le Luxembourg de la liste des pavillons de complaisance publiée par l'ITF (syndicat international des travailleurs du transport).

Depuis les récents accidents de navires pétroliers, la sécurité maritime est redevenue un sujet de préoccupation politique. Il faut remarquer que le Luxembourg mène une politique de sécurité élevée. Selon les statistiques relatives aux contrôles portuaires, le Luxembourg fait partie des bons élèves. Il dispose des labels internationalement reconnus et veille à maintenir un haut degré de qualité aussi bien pour les navires que pour les marins y employés.

Le CES salue les efforts entrepris pour sortir le Luxembourg de la liste des pavillons de complaisance et estime, suite à ces efforts et connaissant les conclusions de l'étude sur l'impact économique du pavillon maritime, que des décisions non équivoques devraient être prises quant à la future orientation du pavillon maritime.

- Le trafic total sur le complexe portuaire de la Moselle a progressé de 2,4% en 2002. Le recul au niveau des produits liés à l'industrie sidérurgique, au charbon et à l'industrie de transformation des métaux a pu être compensé par une reprise des importations de produits pétroliers et des exportations de clinker et de ciment. Le

mois de décembre a marqué un net ralentissement de l'activité, qui s'est poursuivi début 2003.

En ce qui concerne les investissements, il faut noter la réalisation de travaux au niveau de l'accès routier au port. Des projets d'implantation de nouvelles activités sont à l'étude. Certains nécessiteraient la réalisation préalable de travaux d'infrastructures importants. L'extension des capacités de stockage de produits pétroliers est envisagée. Elle permettrait d'améliorer la sécurité d'approvisionnement du Luxembourg en produits pétroliers sur un site approprié. Le CES constate que ce projet bute sur le phénomène NIMBY²⁰, ici comme ailleurs. Le CES estime que nonobstant les doléances des communes avoisinantes qui devront être entendues et examinées, ce dossier revêt un intérêt national, d'où l'intérêt de ne pas céder facilement aux pressions qui pourront être exercées contre le projet en question.

23514 Le transport aérien

- Sur le plan économique mondial, la période turbulente, entamée en 2001, s'est poursuivie avec pour conséquence une continuation de l'effondrement de l'activité passagers. Le trafic passagers en 2002, exprimé par l'indicateur RPK (revenu passager-km), a diminué de 4,6% pour les principales compagnies européennes. Le trafic fret des principales compagnies européennes, mesuré en RTK (revenu tonne-km), a stagné.

Dans ce contexte difficile et eu égard au ralentissement économique en général, les deux principaux opérateurs luxembourgeois affichent des résultats encourageants.

- Dans l'activité passagers, Luxair a réussi à augmenter l'indicateur RPK de 3,4% à lignes constantes et avec une flotte quasiment constante. Le nombre de passagers sur vols affaires de Luxair a progressé de 2,5%, sur les vols vacances de 7,3%. Les vols charter et vols affrétés, en revanche, ont diminué d'environ 60%. Cette diminution est due à un manque de capacité chez Luxair et une fermeture des aéroports desservis l'année passée en raison du couvre-feu. Le nombre de passagers à l'aéroport du Luxembourg, en revanche, a régressé de 7,3%, d'où une forte croissance de la part de marché de Luxair, qui passe de 68,5% en 2001 à quelque 75%. Sur le plan régional, l'aéroport du Luxembourg et son principal acteur Luxair restent confrontés à une forte concurrence émanant de nouvelles aérogares attrayantes avec de surcroît la présence d'opérateurs "*low price*".

Des mesures de sécurité supplémentaires ont été réalisées sur l'aéroport, tandis que les infrastructures d'accueil des passagers restent dans un état lamentable et nuisent aussi bien aux entreprises actives sur le site qu'à l'image de marque du pays en général.

- Malgré les efforts entrepris par les ministères compétents, les travaux de modernisation restent bloqués, suite à des recours que d'aucuns considèrent comme abusifs. Il s'agit-là d'une illustration parfaite de l'impact fatal des procédures et possibilités de recours en matière environnementale, créées par le

²⁰ not-in-my-back-yard

législateur et qui constituent, de plus en plus, un frein à l'investissement, dont le développement nécessaire de nos infrastructures publiques.

- D'autres pensent, en revanche, que le mal résulte moins des possibilités de recours, qui doivent être maintenues, que d'une préparation insuffisante des dossiers et de procédures, tant administratives que judiciaires, trop poussives.

Au-delà de la réalisation de nouvelles infrastructures, l'Etat devrait soutenir, dans la mesure du possible, le maintien, voire l'extension des lignes aériennes nous connectant avec les principaux centres européens, dans le souci de consolider la place du Luxembourg en tant que capitale européenne et centre d'affaires international.

La libéralisation des activités dans le domaine du "*handling*" passagers n'a pas encore produit des effets concrets au Luxembourg. La prise en charge progressive des activités d'exploitation sur l'aéroport par la société créée à cet effet en février 2001 devrait mener à des changements en cette matière, d'où l'importance pour Luxair de rentabiliser les activités du "*core business*".

- Dans le domaine du fret, le tonnage traité par Luxair a progressé de 11,5% pour atteindre 587.000 tonnes. Cette évolution s'explique par les bonnes performances de Cargolux et par un passage accru d'opérateurs étrangers, tels que China Airlines, dans les infrastructures modernes réalisées au Findel. Le départ d'Aeroflot a donc été plus que compensé.

L'exploitant du deuxième terminal fret, CS-LUX, a été repris fin 2002 par la société SwissPort.

Cargolux affiche une hausse de son activité, exprimé en RTK²¹, de 10,3%. Les performances économiques se sont progressivement améliorées durant l'année écoulée avec le marché asiatique comme principal moteur. Quant aux catégories de produits dominant l'activité fret, citons les produits de haute technologie, les biens d'investissement pour l'industrie, les composants pour automobiles et les produits périssables.

La société luxembourgeoise, qui est 5^{ème} opérateur full freight (en RTKF) sur le plan mondial, a acquis un 12^{ème} Boeing 747-400 en août 2002, ce qui a permis d'augmenter la capacité annuelle de 5,9%, comparée à 2001.

- Les prévisions pour 2003 dans le secteur de l'aviation sont positives. Etant donné que les deux grandes compagnies aériennes luxembourgeoises n'ont pas prévu une extension de leur flotte en 2003, on peut s'attendre à ce que la croissance de leurs activités n'engendre pas d'effets majeurs sur les mouvements d'avions à Luxembourg. La menace d'une hausse des prix pétroliers pourrait toutefois peser sur les coûts.

Quant aux prévisions à plus long terme, il faudra veiller à l'impact qu'auront les aéroports limitrophes sur le site luxembourgeois, sachant qu'une grande partie des voyageurs passant par l'aéroport du Findel est non résidente (57% des clients de Luxairtours) et que certains aéroports offrent la possibilité d'opérer des vols de

²¹ RTK: revenu-tonne-km

nuit. Il faudra également suivre les implications du jugement de la Cour de Justice des Communautés européennes dans le dossier des accords bilatéraux entre pays membres de l'UE et des pays tiers en matière de droits d'atterrissage. Il pourrait mener à un nouveau rétrécissement de l'impact de la souveraineté nationale et ouvrir théoriquement les portes à une délocalisation d'activités. D'où l'intérêt de cimenter les atouts que présente le Luxembourg comme plaque tournante de la logistique au cœur de l'Europe et de ne pas empêcher un développement sain au niveau des activités passagers et fret.

Aussi le CES se prononce-t-il contre la transformation de l'aéroport en "*city airport*", mais demande que les activités fret soient maintenues et développées, compte tenu des attentes justifiées des riverains. Finalement, il y a lieu de développer la chaîne des valeurs ajoutées autour du fret par l'aménagement de zones pouvant accueillir les activités entrant en ligne de compte.

2352 Les aspects sociaux

- Au 31 mars 2002, 19.106 salariés du secteur "transports" (codes Nace 60, 61, 62 et 63), y travaillaient, ce qui représente une augmentation de 6% par rapport à la même époque de l'année d'avant²². La part des femmes dans l'emploi salarié représentait 14%. Les données de l'emploi suivant le statut font état de 52% d'ouvriers, 31% d'employés et 17% de fonctionnaires occupés dans ce secteur. 7% des salariés (6% des hommes et 8% des femmes) du secteur "transport et communications" (codes Nace 60 à 64) avaient une rémunération comprise entre le salaire social minimum et 130% de ce salaire.
- La libéralisation progressive du secteur ferroviaire impose une restructuration en profondeur des entreprises opératrices, qui se traduit conséquemment par une pression sur le statut des cheminots, les garanties collectives, l'emploi, la formation, les conditions et l'organisation du travail. Afin d'éviter de possibles problèmes de sécurité résultant de cette libéralisation, le CES estime qu'il y a lieu de fixer des normes européennes de sécurité.

Dans ce contexte de sécurité et pour éviter le dumping social, il s'avère urgent de fixer un cadre communautaire déterminant les conditions d'utilisation du personnel mobile en interopérabilité, ainsi que les normes de formation, de qualification et d'aptitudes.

- A partir de l'année 1991, la navigation intérieure a connu, en terme d'emplois, un essor considérable pour atteindre un effectif d'environ 1.200 salariés enregistrés auprès des assurances sociales du Luxembourg en 2002.

Ces navigants rhénans, en provenance, en grande partie, de l'Allemagne, mais aussi de la France, des Pays-Bas et de la Belgique, ont, soit été intégrés ou soit été repris par des sociétés créées au Luxembourg, une partie par le biais des filiales de sociétés mères et d'autres par des sociétés nouvellement créées.

La plupart des navigants repris par les sociétés filiales au Luxembourg, l'ont été avec les droits acquis de leur pays de provenance, mais en grande partie avec des salaires nets touchés auparavant dans les sociétés d'origine. Cette situation

²² Source: Rapport IGSS de 2001.

complique énormément la conclusion d'une convention collective uniforme et de caractère national.

Si le contrôle médical périodique et celui prévu à l'embauche, surtout pour ce qui est des transports de matières dangereuses, se passe au Luxembourg, tel n'est pas le cas pour le contrôle du lieu de travail par les instances luxembourgeoises. Cette situation est créée par le fait que les bateaux, navigant pour la plus grande partie du temps sur le Rhin, restent en majorité sous le pavillon des maisons mères et ne sont donc pas enregistrés au Luxembourg. Cette action de leasing par les sociétés filiales laisse ces bâtiments fluviaux dans une sorte d'exterritorialité et sont distraits d'un contrôle par les autorités luxembourgeoises.

236 Les énergies en réseaux

2361 Les aspects économiques

L'évolution positive sur les marchés des énergies en réseaux (électricité et gaz) au Luxembourg s'est poursuivie en 2002, malgré le ralentissement conjoncturel dans l'industrie, qui est grande consommatrice de ces deux formes d'énergie.

Avec la mise en exploitation de la centrale électrique Twinerg, la consommation de gaz naturel a fortement progressé en 2002 (+37,4%) pour atteindre quelque 1.190 millions Nm³, dont 34% imputables à la production endogène d'électricité.

Les consommations de gaz naturel auprès des grands consommateurs industriels et dans les quatre réseaux de distribution publics sont restées relativement stables. Ces deux catégories de consommateurs représentent respectivement 36% et 30% de la consommation nationale.

En 2002, l'entreprise de transport de gaz SOTEG a poursuivi ses investissements d'extension du réseau de gaz naturel, notamment à l'Est et au Nord du pays.

La libéralisation du marché du gaz a produit peu de changements au niveau des fournisseurs actifs. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 avril 2001 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, les clients finals dont la consommation annuelle dépasse 15 millions Nm³ sont éligibles. Durant l'année en cours, ce seuil d'éligibilité sera abaissé à 5 millions de Nm³.

Les récentes propositions européennes en la matière accéléreront le processus de libéralisation, rendant éligibles tous les clients non résidentiels à partir de 2004. Si la libéralisation concerne aujourd'hui avant tout l'entreprise SOTEG, elle touchera demain également les distributeurs publics.

Eu égard à l'accélération et à l'approfondissement du processus de libéralisation, le CES est d'avis que ces derniers devront rapidement prendre les mesures nécessaires pour répondre de façon adéquate aux nouveaux défis à relever dans les domaines réglementaire, technique et commercial tout en veillant à maintenir,

voire à augmenter le degré de satisfaction dont jouissent les services d'intérêt général auprès des consommateurs²³.

Le CES renvoie en particulier à son avis du 31 octobre 2001 sur le rôle de l'Etat, où il écrivait que

" l'approche doit respecter les objectifs recherchés par la libéralisation des services publics d'intérêt général et engendrer des avantages pour tous les agents économiques et une augmentation du bien-être général.²⁴"

En ce qui concerne les sources d'approvisionnement, le CES note avec satisfaction que le Luxembourg a su diversifier et sécuriser les importations, ce qui constitue une bonne base pour le futur développement de ce marché en croissance.

Le marché de l'électricité, sous l'effet d'une moindre demande de quelques consommateurs très importants, n'affiche qu'une très légère progression, restant en-dessous de 1%. Les ventes en 2002 s'élèvent à 6.115 GWh, dont plus d'un tiers imputable au réseau de SOTEL, accusant un recul de 2,8%, le solde étant importé et transporté par Cegedel dont les ventes ont augmenté de 2,5%. Il ressort d'une analyse plus détaillée des ventes sur le réseau public que leur évolution positive en 2002 s'explique avant tout par une croissance soutenue de la consommation dans la catégorie des clients moyenne tension (20kV), où l'on trouve les PME/PMI.

Avec la mise en exploitation de la centrale Twinerg, nos échanges internationaux d'électricité ont fortement changé. En effet, à l'exception d'une faible auto-production, dont une partie est fortement subventionnée, notre pays devait, durant les dernières années, importer la quasi-totalité de son électricité. Aujourd'hui, des centrales économiquement performantes peuvent produire une quantité d'électricité correspondant à plus de la moitié de la consommation nationale.

Au niveau des investissements, Cegedel a poursuivi en 2002 son programme de renouvellement du réseau avec un accent sur les mesures de protection de l'environnement, dont le coût représente quelque 10% des 30 millions d'EUR investis.

Le dossier de la libéralisation est d'actualité dans le secteur. Tant les implications de la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité que les nouvelles propositions européennes en la matière continueront à influencer la structure du marché.

A l'heure actuelle, où les clients dont la consommation dépasse 9 GWh sont devenus éligibles, on constate que les régies communales éprouvent des difficultés à se mettre en conformité avec la nouvelle donne. Dans ce contexte et eu égard à l'accélération et à l'approfondissement du processus de libéralisation,

²³ D'après l'étude Eurobaromètre 58 de décembre 2002 "L'opinion des consommateurs sur les services d'intérêt général", le Luxembourg se classe chaque fois parmi les trois premiers pays en matière de degré de satisfaction concernant les différents services d'intérêt général.

²⁴ Rôle de l'Etat, chapitre III, point 5. L'Etat et les services d'intérêt économique général, page 101.

le CES voudrait répéter sa remarque formulée ci-avant en rapport avec le marché du gaz, où il a exprimé l'avis que les distributeurs publics

" devront rapidement prendre les mesures nécessaires pour répondre de façon adéquate aux nouveaux défis à relever dans les domaines réglementaire, technique et commercial, tout en veillant à maintenir, voire augmenter le degré de satisfaction dont jouissent les services d'intérêt général auprès des consommateurs"²⁵.

Contrairement à la situation d'approvisionnement sur le marché du gaz, les clients d'électricité au Luxembourg ne sont connectés qu'à un seul pays voisin, ce qui est considéré comme un désavantage sur le marché libéralisé, ceci d'autant plus que nos voisins fournisseurs ont pris des options politiques conduisant à une réduction considérable des capacités de production sur leurs territoires.

Un raccordement entre les réseaux SOTEL et CEGEDEL, ainsi qu'une interconnexion avec la France permettraient de mieux diversifier les sources et d'offrir ainsi un choix optimal aux consommateurs luxembourgeois.

Le CES invite le Gouvernement et les acteurs impliqués à étudier la question de la diversification des sources d'approvisionnement et les options possibles dans le souci de garantir pour l'avenir des approvisionnements sûrs, de bonne qualité et à des prix compétitifs.

2362 Les aspects sociaux

- Au 31 mars 2002, 987 salariés travaillaient dans le secteur "*production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau*" (codes Nace 40 et 41), ce qui représente une augmentation de 2% par rapport à la même époque de l'année d'avant²⁶. La part des femmes dans l'emploi salarié représentait 13%. Les données de l'emploi suivant le statut font état de 39% d'ouvriers, 56% d'employés et 5% de fonctionnaires. 1% des salariés y avaient une rémunération comprise entre le salaire social minimum et 130% de ce salaire.

237 L'évolution du marché des communications

2371 Les aspects économiques

Le marché des communications a connu un développement important au cours des dernières années. Ainsi, selon les chiffres du STATEC, la branche "*Postes et télécommunications*" affiche une croissance de son chiffre d'affaires de 19,4% en moyenne annuelle de 1995 à 2000. En 2001, l'expansion du secteur s'est nettement ralentie et en 2002, la branche a même enregistré un recul de son chiffre d'affaires de 6,3%. Au niveau des exportations de services, on constate que les exportations de services de communication ont diminué de 9,3% en 2002. Le ralentissement conjoncturel a donc eu un effet immédiat sur l'activité des communications.

²⁵ D'après l'étude Eurobaromètre 58 de décembre 2002 "*L'opinion des consommateurs sur les services d'intérêt général*", le Luxembourg se classe chaque fois parmi les trois premiers pays en matière de degré de satisfaction concernant les différents services d'intérêt général.

²⁶ Source: Rapport IGSS de 2001.

Cette évolution a également eu des répercussions sur l'évolution de l'emploi dans le secteur. Après une croissance à un rythme soutenu, la création d'emplois dans le secteur s'est constamment ralentie depuis la deuxième moitié de 2001.

23711 Les télécommunications

Sur la liste des opérateurs autorisés à exploiter des réseaux et/ou des services au Grand-Duché de Luxembourg, publié par l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR), figurent 28 sociétés qui sont en possession d'une licence pour l'exploitation d'un réseau de télécommunications et/ou de services de téléphonie, contre 30 sociétés en début 2001. En y ajoutant les opérateurs qui ne disposent pas de licences, mais qui doivent déclarer leurs services offerts (p.ex. services d'accès à Internet), on arrive à 77 entreprises actives dans le domaine des télécommunications au Luxembourg, contre 76 entreprises en début de 2001.

En ce qui concerne les propriétaires de réseaux de télévision par câble (CATV), il en existe à l'heure actuelle 83, dont 10 sociétés, 24 communes et 49 A.s.b.l. . Selon une enquête réalisée par l'ILR auprès des câblodistributeurs, 78% des raccordements aux réseaux existants pourraient, à court terme, être bidirectionnels. Il y aurait aussi la possibilité d'interconnexion entre différents réseaux CATV, ce qui représente un certain potentiel de nouveaux accès à des services à valeur ajoutée.

Au cours de 2002, l'entreprise des P&T a de nouveau enregistré une hausse du chiffre d'affaires des télécommunications. Il convient de souligner l'évolution favorable des services ISDN et LUXGSM, de même que l'essor de produits tels Internet, LUXDSL et les réseaux d'entreprise. L'augmentation du trafic des télécommunications a permis de compenser dans une certaine mesure les réductions de prix concédées dans un environnement fortement concurrentiel.

Concernant le marché de la téléphonie mobile, les deux opérateurs des réseaux LUXGSM et Tango ont à nouveau pu enregistrer une croissance du nombre d'abonnés. Fin 2002, le nombre d'abonnés aux 2 réseaux, cartes prépayées incluses, a dépassé le chiffre de 450.000 personnes.

En mai 2002, le Ministre délégué aux Communications a signé les trois licences pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau et de services de télécommunications mobiles de la 3^e génération au Grand-Duché de Luxembourg, mieux connu sous le nom UMTS (Universal Mobile Telecommunication Services). Les trois opérateurs qui ont obtenu une licence sont : l'Entreprise des P&T, Tango S.A. et Orange Communications Luxembourg S.A., une filiale d'Orange S.A., en majorité détenue par France Télécom S.A.

Les trois opérateurs se sont engagés à mettre leur réseau UMTS en service entre janvier 2003 et août 2003 avec une couverture de la population entre 30% et 95% et une couverture de la superficie du pays entre 5% et 69,5%. Cependant, force est de constater que le déploiement opérationnel rapide de l'UMTS se heurte au retard dans le développement des équipements et aux difficultés pour obtenir les autorisations d'installation des antennes et stations de base.

23712 L'Internet

Au niveau des résidants, 55% des foyers luxembourgeois sont connectés à Internet et 66% des foyers sont équipés d'un ordinateur. Selon l'étude Eurobaromètre de juin 2002, le Luxembourg est donc bien placé en Europe, où la moyenne des foyers connectés à Internet est de 40%. Le nombre d'internautes ayant déjà acheté sur Internet est passé de 15% en 2001 à 19% en 2002, même si cela ne donne pas d'indication sur la valeur des transactions.

Au niveau des entreprises, la pénétration d'Internet progresse rapidement, sans que pour autant le nombre des sites transactionnels ou des transactions augmente en conséquence.

En ce qui concerne les relations en ligne entre les administrations publiques, d'une part, et les citoyens et entreprises, d'autre part, le Luxembourg figure toujours parmi les plus mauvais élèves en Europe.

Pour des raisons d'efficacité des services publics, mais également d'image du Luxembourg vers l'extérieur, il faut intensifier les efforts pour remédier à cette situation. Le CES lance, dès lors, un appel aux pouvoirs publics d'intensifier les efforts pour rattraper le retard accumulé vis-à-vis des autres pays de l'Union européenne²⁷.

23713 La transmission par satellite

SES GLOBAL, premier opérateur de satellites au monde, a présenté ses résultats pour l'exercice clôturé au 31 décembre 2002 et a annoncé une progression de son chiffre d'affaires de 38% pour atteindre 1,35 mia. EUR. Le résultat d'exploitation de EUR 529,1 millions est en hausse de 1%. Ces chiffres incluent la première consolidation complète sur un semestre de SES AMERICOM.

Grâce aux performances solides de SES ASTRA, le chiffre d'affaires du groupe a atteint un niveau record. Malgré l'environnement difficile du marché, SES AMERICOM et SES ASTRA ont tous deux continué à démontrer leurs fortes capacités à générer du chiffre d'affaires. Le chiffre d'affaires de SES ASTRA a légèrement baissé par rapport à la même période de l'exercice précédent, essentiellement en raison de la cessation de certains services analogiques sur les marchés britanniques et irlandais, liée à la conversion des services analogiques en services numériques.

Le groupe a nettement progressé dans le processus d'intégration des activités et de l'expertise de SES AMERICOM, enregistrant une forte réduction des dépenses d'investissement relatives à l'achat de satellites et de services de lancement. En collaboration avec Gilat Satellite Networks et Alcatel Space, SES GLOBAL a créé SATLYNX, "*une joint-venture*" destinée à commercialiser des services par satellite bidirectionnels à large bande en Europe.

²⁷ cf. également Partie B, chapitre 2133 "*Le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC)*".

Tout au long de l'année 2002, SES GLOBAL a été touchée par la crise des secteurs internationaux des télécoms et de l'audiovisuel. L'opérateur de satellites reste confronté à un environnement difficile et, à périmètre comparable, le chiffre d'affaires de l'année 2003 ne devrait pas atteindre le niveau de celui de l'année 2002.

Malgré l'échec du lancement du satellite ASTRA IK, SES ASTRA dispose actuellement de surcapacités de quelque 20% sur sa flotte des 13 satellites existants.

La direction de SES ASTRA avait annoncé, fin 2002, vouloir licencier 32 de ses 335 employés à Betzdorf. Le CES se félicite de l'accord trouvé concernant un plan social visant à adapter la structure du personnel à un environnement économique changeant et de plus en plus difficile. Grâce à des transferts au sein du groupe SES GLOBAL, ainsi qu'à des transferts externes, le résultat des négociations entre partenaires sociaux devrait permettre d'optimiser l'organisation et d'accroître la compétitivité de SES ASTRA, tout en évitant potentiellement tout licenciement.

2372 Les aspects sociaux

Au 31 mars 2002, 4.348 salariés travaillaient dans le secteur "*postes et télécommunications*" (code Nace 64), ce qui représente une diminution de 1% par rapport à la même époque de l'année d'avant²⁸. La part des femmes dans l'emploi salarié représentait 31%. Les données de l'emploi suivant le statut font état de 24% d'ouvriers, 37% d'employés et 39% de fonctionnaires occupés dans ce secteur.

²⁸ Source: Rapport IGSS de 2001.

Chapitre II

L'EVOLUTION SOCIALE

- 1 LE MARCHE DE L'EMPLOI AU LUXEMBOURG**
- 2 LE CLIMAT SOCIAL**
- 3 LA DETERMINATION ET LA SATISFACTION DES
BESOINS EN MATIERE DE PROTECTION ET
D'INFRASTRUCTURES SOCIALES**

1 LE MARCHE DE L'EMPLOI AU LUXEMBOURG

11 L'évolution de l'emploi salarié

Tableau 2: Evolution de l'emploi salarié

	1990-1999	2000	2001	2002	Au 31/12/2002 Niveau (1000 pers) ³
	Taux de croissance (%) ¹ et part des frontaliers ²				
Emploi salarié intérieur	3,4	6,0	6,0	3,3	269,2
dont frontaliers	9,8	11,5	11,4	5,8	103,2
Part des frontaliers dans les nouveaux emplois ²	77,1	69,0	66,2	65,7	67,9
Emploi total intérieur	3,2	5,6	5,6	3,1	286,1
Emploi national	1,1	2,8	2,6	1,6	191,2

Source :STATEC / IGSS

1. taux moyens ou moyennes annuelles, selon la note de conjoncture n°4-02 ;
2. sur les créations nettes, c'est-à-dire par rapport aux stocks respectifs;
3. estimation STATEC (ADEM, Bulletin de l'emploi 31/12/02).

Le ralentissement économique constaté depuis le début de l'année 2001 a entraîné, avec un certain retard, un tassement du rythme de la création d'emplois salariés. La croissance annuelle a été de 6,8 % en janvier 2001, elle est descendue à 4,8 % en décembre 2001 et s'est établie à 2,5 % en décembre 2002.

Selon les estimations du STATEC, quelque 8.600 emplois salariés ont été créés au cours de l'année 2002, alors que l'augmentation se chiffrait à 14.700 unités pour l'année antérieure. Près de 66 % des emplois créés ont été occupés par des frontaliers.

En cette fin d'année, l'emploi salarié intérieur est estimé à 269.170. On y retrouve 103.238 travailleurs frontaliers, soit 38,4 %.

La comparaison des niveaux d'emploi des mois de septembre 2001 et 2002 fait ressortir une évolution de l'emploi par branche très hétérogène.

Pour la plupart des branches, l'évolution, tout en restant positive, se caractérise par un net ralentissement des créations d'emplois. Pour la branche " *Immobilier, location et services aux entreprises* ", l'accroissement se chiffre à 1.464 emplois contre 3.715 pour la période de septembre 2000 à septembre 2001. Pour l'" *Intermédiation financière et les assurances* ", la création se limite à 439 emplois en glissement annuel contre 2.648 un an plus tôt. Le troisième ralentissement le plus important concerne " *les transports et les communications* ". Les créations d'emplois se chiffrent respectivement à 957 et 1.807 pour les deux périodes sous revue. L' " *Industrie manufacturière* " a connu un véritable recul, le nombre de salariés occupés ayant diminué de près de 400 personnes entre septembre 2002 et 2001.

En revanche, seuls quelques rares secteurs se caractérisent par une accélération de la croissance. Dans l' "*Administration publique*", 1.296 emplois ont été créés en glissement annuel contre 1.107 un an plus tôt. Pour la branche "*Santé et action sociale*", les chiffres s'élèvent à 1.140 et 1.004. Et, finalement, pour l' "*HORECA*", la création d'emploi est de 617 unités entre septembre 2002 et septembre 2001 et de 484 unités pour la période antérieure.

12 L'évolution du chômage

Tableau 3: Evolution du chômage: 1997-2002

Année	Demandeurs d'emploi ¹ (moyenne)	Variation par rapport à l'année précédente	Taux de chômage ²
1997	5.861	+ 11,9 %	
1998	5.534	- 5,6 %	3,1 %
1999	5.351	- 3,3 %	2,9 %
2000	4.964	- 7,2 %	2,6 %
2001	4.927	- 0,7 %	2,6 %
2002	5.823	+ 18,2 %	3,0 %

Sources: 1. ADEM 2002
2. STATEC

Demandeurs d'emploi : personnes sans emploi, disponibles pour le marché du travail, résidant sur le territoire national, à la recherche d'un emploi approprié, indemnisées ou non indemnisées et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM (stocks: fin de mois).

- C'est à partir du mois de juillet 2001 que la baisse de la conjoncture a commencé à exercer ses effets sur le niveau du chômage. Le phénomène s'est poursuivi et s'est même accéléré au cours de l'année 2002.

Pour l'année 2002, le nombre moyen de chômeurs est de 5.823 dépassant de 896 unités (+18,2%) l'effectif moyen de 2001 (4.927 personnes). Les taux de chômage moyen s'élèvent respectivement à 3% et 2,6%.

Au 31 décembre 2002, l'effectif des personnes sans emploi inscrites auprès des services de placement de l'ADEM et non affectées à une mesure pour l'emploi est de 6.773, niveau historique très élevé (taux de chômage: 3,4%). Cet effectif est de 1.450 unités supérieur (soit 27,2%) à la population enregistrée au 31 décembre 2001 (5.323 demandeurs d'emploi; taux de chômage: 2,7%).

Parallèlement à l'accroissement des effectifs des demandeurs d'emploi inscrits, le chômage indemnisé a augmenté en 2002. Le nombre mensuel moyen de personnes bénéficiant du chômage complet s'élève à 2.775, ce qui représente une augmentation de 695 personnes, soit +33,4% par rapport à 2001.

- Le volume de demandes de formulaires E 301 peut constituer un indicateur du "*chômage frontalier*". Ces formulaires certifient aux travailleurs frontaliers ayant perdu leur emploi leurs périodes d'occupation au Luxembourg, afin de pouvoir bénéficier des indemnités de chômage dans leur pays de résidence.

Le nombre moyen mensuel d'attestations délivrées en 2002 s'élève à 846 (847 en 2001 et 559 en 2000). A préciser que cet indicateur ne renseigne pas sur les

frontaliers n'ayant pas demandé le formulaire, ainsi que sur ceux qui ont retrouvé un emploi.

Tableau 4: Flux des offres d'emploi déclarées et demandes d'emploi, 1997-2002; moyennes mensuelles

Moyennes mensuelles	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(1) inscriptions	1.600	1.408	1.288	1.131	1.177	1.320
(2) offres d'emploi (*)	1.302	1.542	1.625	1.620	1.330	1.136
	(629)	(687)	(730)	(705)	(582)	(540)

Source: ADEM

- (1) Inscriptions: effectifs des personnes à la recherche d'un emploi qui se sont inscrites auprès des bureaux de placement au cours d'un mois.
- (2) Offres d'emplois: postes vacants déclarés à l'ADEM par les employeurs au cours d'un mois.
- (*) chiffres entre parenthèses: entreprises différentes ayant déclaré une ou plusieurs offres d'emploi à l'ADEM au cours d'un mois.

Les inscriptions de demandeurs d'emploi sont en augmentation depuis le 2^e trimestre 2001. Le taux d'accroissement pour l'année écoulée s'élève à 12,2 %.

Le tassement du rythme de la création d'emplois, tendance entamée en 2001, s'est poursuivi tout au long de l'année 2002. La diminution du volume de postes vacants se chiffre à 14,6 %.

Une analyse des offres d'emploi déclarées au cours du 4^e trimestre 2002 par rapport aux emplois enregistrés au cours de la même période de l'année précédente a fait ressortir que les reculs sont les plus marqués dans les secteurs du commerce, de la construction, de l'immobilier et de l'intermédiation financière. En revanche, dans les domaines de la santé et de l'action sociale, ainsi que dans l'hôtellerie et la restauration, les possibilités d'emploi ont augmenté.

13 Les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi

Tableau 5: Personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi: 1999-2002 (moyenne annuelle)

Moyenne annuelle	CAT PR*	CAT PU*	SIE*	SRP	FORMA	PA	MS	MT	TOT
1999	343	672	99	46	256	85	114	174	1.751
2000	306	668	87	60	362	94	200	145	1.922
2001	277	710	118	87	423	98	345	153	2.210
2002	288	819	127	118	486	109	447	185	2.580

Source: ADEM

Ne sont pas reprises les activités d'encadrement et de suivi des demandeurs d'emploi, telles que les ateliers de conseils et d'orientation, ainsi que les cours d'initiation et de perfectionnement organisés par diverses institutions.

- CAT PR*(Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur privé): pour demandeurs d'emploi âgés de moins 30 ans recevant, dans une entreprise privée pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active* (inclus Contrat de Stage-Initiation (SI) jusqu'en 2000).
- CAT PU*(Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur public): pour demandeurs d'emploi âgés de moins 30 ans recevant, dans le secteur public pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active* (inclus la Division d'Auxiliaire temporaire (DAT) jusqu'en 2000).
- SIE* (Stage d'Insertion en Entreprise): pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur* (inclus Stage de Préparation en entreprise (SP) jusqu'en 2000).
- SRP (Stage de Réinsertion Professionnelle): pour demandeurs d'emploi âgés de plus de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur.
- FORMA mesures de formation réalisées afin de permettre une meilleure intégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail.
- PA (Pool des Assistants): pool de personnes rémunérées, chargées d'assister les directeurs des établissements postprimaires dans la surveillance et dans les domaines périscolaire et administratif.
- MS (Mesures Spéciales): pour demandeurs d'emploi non-indemnisés par l'ADEM, pris en charge par des associations sans but lucratif.
- MT (Mises au Travail): occupation à des travaux d'utilité publique de demandeurs d'emploi indemnisés.

Les mesures d'activation mises en œuvre par l'Administration de l'Emploi à l'intention de différents groupes cibles de chômeurs ont augmenté de près de 17% en 2002.

L'intensification du recours à ces actions comme instrument de politique pour l'emploi est à placer dans le contexte de la recrudescence du chômage et à relier à l'idée de faciliter aux concernés l'accès au marché du travail et d'augmenter leur employabilité conformément aux "*lignes directrices*" que les services publics de l'emploi sont appelés à mettre en œuvre.

Les premiers résultats d'une analyse des flux et devenirs des personnes ayant bénéficié d'une mesure pour l'emploi portant sur l'année 2000 ont permis de dégager que 65 % des sorties de mesures CAT-PU sont suivies d'une clôture de dossier des demandeurs d'emploi dans le mois qui suit celles-ci. Cette clôture de dossier exprime un changement de situation des personnes, à savoir leur départ

des services de l'ADEM. Seules 18 % des sorties de mesures n'ont pas été suivies de cette clôture au cours des 6 mois suivants. Les pourcentages pour les CAT-PR sont respectivement de 74 % et 11 %. Nombre de demandeurs d'emploi ayant suivi une mesure CAT retrouvent un emploi dans le mois qui suit la fin de cette mesure (que celle-ci soit menée à terme ou non). Ainsi, 47 % des sorties de CAT-PU sont suivies d'une affiliation auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale dans un délai d'un mois (30 % pour les CAT-PR).

14 La structure du chômage

Les variations de la structure du chômage se font lentement. Toutefois la hausse récente de l'effectif des demandeurs d'emploi fait apparaître des évolutions structurelles (l'analyse porte sur les mois de décembre 2002 et 2001).

- **Lieu et résidence:** l'agence de Luxembourg est la seule agence pour laquelle on note une augmentation de la proportion des inscrits : 47,2% (ou 3.195 personnes) des demandeurs d'emploi enregistrés en décembre 2002 (43,6% en décembre 2001 – 2.320 personnes).
- **Nationalité:** la proportion de demandeurs d'emploi en provenance de l'Union européenne a baissé de 1,4 point de % de 2001 (4.698 personnes ; 88,3% des inscrits) à 2002 (5.884 personnes) ; 86,9% des inscrits). Cette diminution est notamment due à la baisse de proportion des inscrits luxembourgeois (-3,8 points de %). L'effectif des nationaux était de 2.095 (39,4% des inscrits) en 2001 et s'élève à 2.415 (35,6% des inscrits) fin 2002.

L'effectif des chômeurs de nationalité portugaise a augmenté aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative. Leur nombre s'élève à 1.537, soit 22,7% des inscrits (1.104 et 20,7% en décembre 2001).

A noter encore l'augmentation des inscrits originaires d'un pays n'appartenant pas à l'Union européenne. Leur effectif est passé de 625 (11% des demandeurs d'emploi) à 889 personnes (13,1% des demandeurs d'emploi).

- **Sexe:** la ventilation des chômeurs selon le sexe fin décembre 2002 est similaire à celle de l'année dernière. Le nombre de femmes est de 3.083 (45,5%) et celui des hommes de 3.690 (54,5%).
- **Âge:** l'effectif, ainsi que la proportion de demandeurs d'emploi âgés de moins de 40 ans ont augmenté par rapport aux années antérieures. Fin 2002, cette catégorie d'âge représente 65,1% (4.409 personnes) du total des inscrits et connaît ainsi une augmentation de 4,4 points de % comparée au mois de décembre 2001 (60,7% ; 3.233 personnes).
- **Durée d'inscription:** un peu plus de 17% (1.171 personnes) des demandeurs d'emploi sont inscrits dans les services de l'ADEM depuis moins d'un mois (16,7% (888 personnes) fin décembre 2001). La durée d'inscription dans les services de l'ADEM est relativement courte, puisque près de 44% (2.968 personnes) des chômeurs ont une ancienneté d'inscription inférieure à un trimestre et plus de 61% (4.155 personnes) des chômeurs sont sans activité depuis moins de 6 mois. Un nombre élevé de chômeurs réintègre donc le marché du travail après une période

de chômage relativement courte. Ces proportions sont assez similaires à celles observées en 2001.

Les demandeurs d'emploi de longue durée restent la catégorie de chômeurs la plus importante (20,8% ; 1.407 personnes). La part de cette catégorie de chômeurs était de 23,6% (1.256 personnes) en 2001 et de 26,6% (1.317 personnes) en 2000.

- **Niveau de formation scolaire:** plus de 45% des demandeurs d'emploi (3.069 personnes) ont un niveau de formation faible et près de 17% des inscrits (1.136 personnes) ont atteint un niveau supérieur de formation. Par rapport au mois de décembre 2000, on relève une diminution de la proportion des personnes les moins scolarisées (-8,3 points de %) et une augmentation de la proportion de personnes ayant un niveau scolaire plus élevé (pour le niveau moyen et le niveau supérieur, respectivement + 2,2 et + 6,1 points de %).
- **Secteur d'activité de provenance du demandeur d'emploi:** le nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits à la fin des trois derniers mois de l'année 2002 dépasse de près de 25% (+1.308 personnes) l'effectif moyen enregistré au cours du 4^e trimestre de 2001.

La ventilation des inscrits à l'ADEM selon les secteurs d'activité de provenance indique que ce sont, en particulier, les secteurs "*Immobilier, location et services aux entreprises*", "*Commerce*", "*Construction*" et "*Intermédiation financière*" pour lesquels les augmentations des effectifs sont les plus marquées.

Au total, ces quatre secteurs expliquent 60% (augmentation de près de 800 personnes) de la hausse du chômage pour la période considérée. Pour l'heure, seule l'industrie semble échapper à ce mouvement : le nombre de demandeurs d'emploi en provenance du secteur "*Industries manufacturières*" est passé de 437 à 425, soit une diminution de 12 unités.

15 La conclusion

- Il apparaît clairement que la baisse de la conjoncture a exercé un impact sur l'emploi et le chômage. Le CES constate avec préoccupation un ralentissement marqué de la création nette d'emplois. Parallèlement, les flux de personnes qui s'adressent à l'ADEM ont augmenté. Par rapport aux années antérieures, les demandeurs d'emploi sont en moyenne plus jeunes et mieux formés. En outre, les services de placement sont confrontés à une diminution du volume des offres d'emploi déclarées.
- L'Administration de l'Emploi opère sur un marché du travail régional important caractérisé par une grande concurrence pour l'emploi. Le chômage dans la Grande Région reste élevé et le potentiel de main-d'œuvre intéressée au marché du travail est grand.

Le CES souligne l'importance de l'analyse de l'emploi au Luxembourg et insiste sur la nécessité de développer l'étude de l'évolution et de la structure des populations occupées sur le territoire national. Cette étude devrait passer par la connaissance détaillée des secteurs qui embauchent, l'esquisse des profils

engagés dans chaque secteur, les conditions d'occupation et les transferts de salariés d'un secteur d'activité à un autre.

Les calculs des taux de chômage ne prennent pas en considération le chômage des frontaliers. Le CES tient à relever la nécessité de clarifier la question des travailleurs frontaliers qui perdent leur emploi au Luxembourg.

- Le CES accorde une grande attention aux mesures d'activation mises en œuvre par l'ADEM. Si l'effet bénéfique sur l'employabilité des personnes concernées et donc sur leurs chances d'accéder au marché du travail est évident, il est nécessaire, dans le contexte de la mesure de la performance, de continuer les analyses engagées sur le suivi et le devenir des chômeurs bénéficiant d'une mesure pour l'emploi.
- Les activités d'encadrement individuel et de suivi personnalisé ont permis de mieux connaître les populations fragilisées. Nombre de demandeurs d'emploi et notamment les chômeurs de longue durée connaissent des problèmes personnels qui rendent difficile leur réintégration dans le marché du travail. Le CES souligne la nécessité d'approfondir la question de l'impact de la dimension psycho-sociale sur l'insertion professionnelle.

2 LE CLIMAT SOCIAL

21 Mieux prévenir et gérer les faillites

211 Le constat: la hausse des faillites au Luxembourg

- Le CES s'inquiète du nombre élevé de faillites d'entreprises au cours des dernières années. Après le chiffre record de 750 faillites en 2001, l'année 2002 comptait toujours 682 échecs d'entreprises.

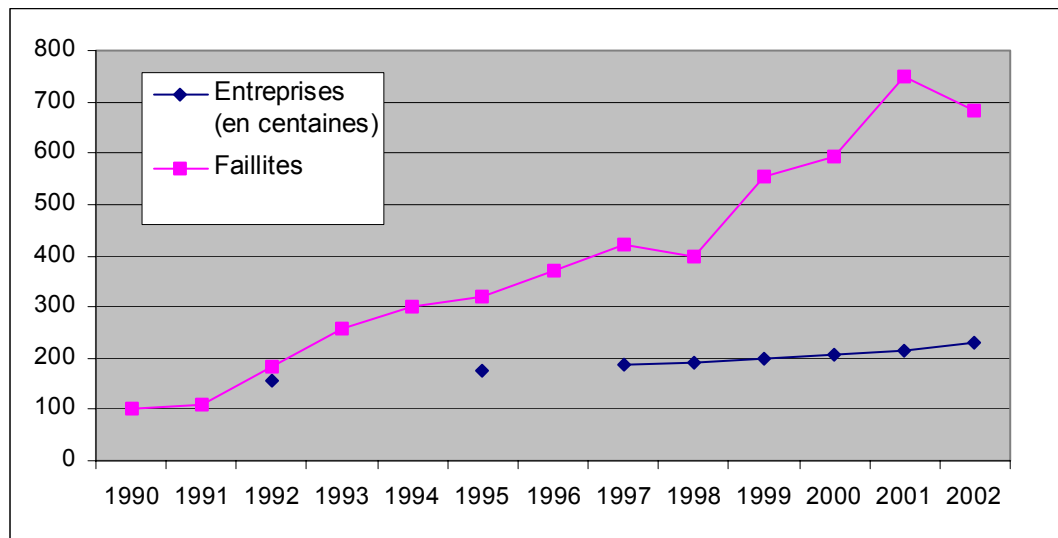
Tableau 6: Entreprises existantes et nombre de faillites prononcées ²⁹

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Entreprises	n.d.	n.d.	15 530	n.d.	n.d.	17 609	n.d.	18 674	18 993	19 993	20 569	21 512	23 194
	Faillites	102	111	183	257	302	320	370	423	399	555	593	750	682
NACE	Faillites selon branches													
01-05	Agriculture			2	3	1	2		5	2	2	5	6	
10-41	Industrie	8	7	5	4	7	12	10	10	12	25	19	27	
45	Bâtiment	6	10	22	35	42	40	68	75	56	70	64	81	
50	Commerce et réparation automobile	7	4	6	15	10	11	16	12	12	33	38	43	
51	Commerce de gros	14	25	40	41	46	49	65	59	83	109	144	191	
52	Commerce de détail	12	20	27	31	47	54	56	68	50	66	72	69	
55	Horesca	19	16	21	29	39	54	60	59	65	67	67	55	
60-64	Transports et communications	11	10	17	17	24	17	18	31	21	40	21	50	
65-67	Activités financières	2	3	9	19	13	19	17	24	18	27	34	36	
	dont: sociétés holding	1	2	8	14	8	13	9	17	12	11	7	5	
70-74	Immobilier, location et services aux entreprises	20	13	23	49	53	50	43	62	63	101	102	160	
80-95	Autres services	3	3	6	10	9	10	15	16	15	11	23	28	
	N.d.a.			5	4	11	2	2	2	2	4	4	4	

Source: Mémorial/Statec

²⁹ Les chiffres se réfèrent à la date de publication au Mémorial, sauf pour 2002 (= date de jugement).

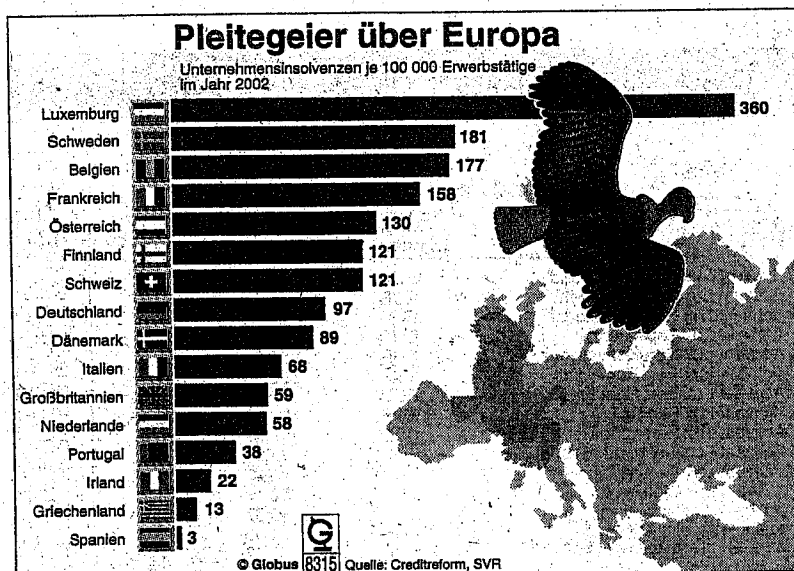
Graphique 4: Evolution du nombre de faillites et d'entreprises



Source : Statec - CES

Par ailleurs, le CES se doit de relever, au vu du graphique ci-après, lequel est purement indicatif, que le Luxembourg dépasse largement les autres pays européens dans la comparaison "*nombre de faillites/ 100.000 travailleurs*", avec 360 faillites sur 100.000 travailleurs en 2002.

Graphique 5: Les faillites dans l'UE et en Suisse



Source: Creditreform, SVR

- A travers ces constats statistiques alarmants, il importe de souligner que lors d'une faillite, les principaux perdants sont, à part les créateurs d'entreprises malchanceux, surtout les créanciers et le personnel de l'entreprise.

Les créanciers, surtout chirographaires, ne sont presque jamais indemnisés et se trouvent eux-mêmes de ce fait souvent exposés à des difficultés financières. En effet, rarement l'actif restant d'une entreprise faillie permet d'indemniser les fournisseurs. De plus, il semble que la faillite organisée ou frauduleuse soit de

plus en plus souvent utilisée par certains acteurs économiques peu scrupuleux comme technique d'assainissement de leur situation financière. Dans ce cas, le failli malhonnête prend souvent soin de vider son entreprise d'une bonne partie de l'actif.

Pour le salarié, l'insolvabilité de l'employeur entraîne des conséquences sociales et économiques particulièrement graves. Par la déclaration en faillite de l'employeur, le contrat de travail du salarié est résilié de plein droit. S'y ajoute le plus souvent que les salaires dus pour les mois précédant la faillite n'ont pas été payés.

Le tableau ci-après, comparant les rubriques "*nombre de bénéficiaires de créances accordées par le Fonds pour l'Emploi / entreprises concernées / somme totale des créances payées*" recense le nombre de salariés créanciers de rémunérations et/ou d'indemnités à l'égard de l'entreprise tombée en faillite, et illustre, tout au moins à titre indicatif, l'envergure de la problématique.

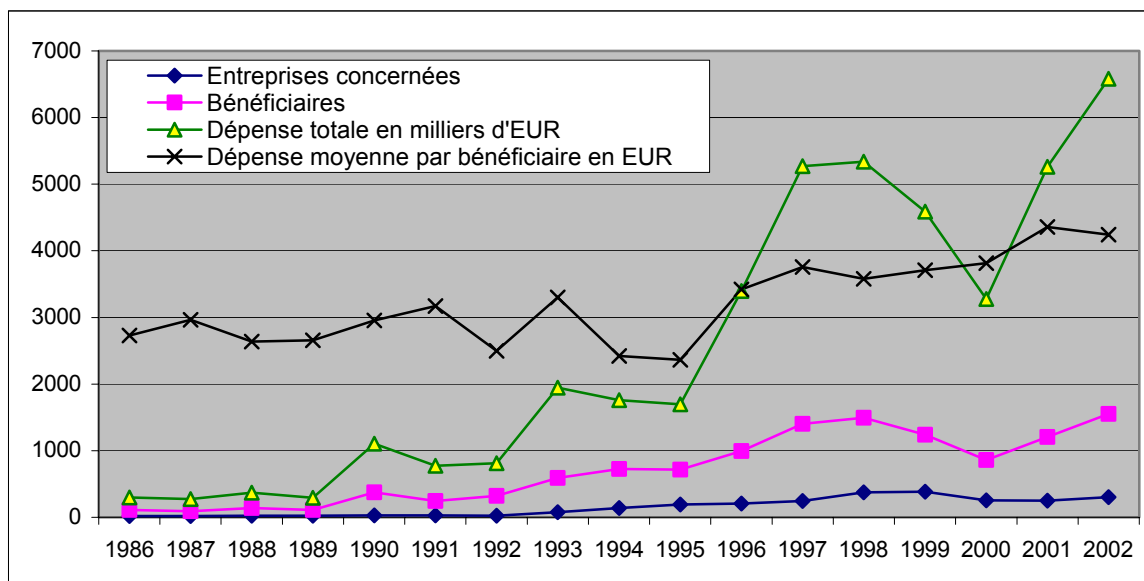
Le CES regrette cependant l'absence de statistiques officielles comparant le nombre total de salariés victimes d'une faillite par rapport aux entreprises déclarées en faillite.

Tableau 7: Créances accordées par le Fonds pour l'Emploi

	Entreprises concernées	Bénéficiaires	Dépense totale en EUR	Dépense moyenne par entreprise	Dépense moyenne par bénéficiaire
1986	21	110	299 951	14 283	2 727
1987	17	92	272 683	16 040	2 964
1988	24	141	371 840	15 493	2 637
1989	24	110	292 514	12 188	2 659
1990	28	374	1 105 130	39 469	2 955
1991	28	244	773 827	27 637	3 171
1992	26	324	809 833	31 147	2 499
1993	77	589	1 944 996	25 260	3 302
1994	140	727	1 760 044	12 572	2 421
1995	191	718	1 698 071	8 890	2 365
1996	206	993	3 396 141	16 486	3 420
1997	243	1 402	5 268 967	21 683	3 758
1998	373	1 492	5 339 810	14 316	3 579
1999	382	1 238	4 589 073	12 013	3 707
2000	257	860	3 278 754	12 758	3 813
2001	252	1 208	5 261 831	20 880	4 356
2002	305	1 551	6 580 096	21 574	4 242

Source : ADEM

Graphique 6: Créances accordées par le Fonds pour l'Emploi



Source : ADEM

- Aussi le CES estime-t-il qu'il y a lieu de moderniser le cadre légal actuel afin d'endiguer le dommage des faillites. Une réforme des droits commercial et des sociétés, en général, et de la législation applicable en matière de faillites, en particulier, s'avère indispensable.

212 Les remèdes

2121 La prévention des faillites

De l'avis du CES, plusieurs principes d'action doivent être prioritairement appuyés en tant que mesures préventives, à savoir:

- le renforcement des exigences légales requises pour apprécier respectivement la qualification professionnelle des dirigeants d'entreprises et l'honorabilité professionnelle des demandeurs d'une autorisation d'établissement.
- En ce qui concerne la qualification professionnelle des dirigeants d'entreprises, le CES estime que de solides connaissances de base des mécanismes économiques et de management, ainsi que les compétences professionnelles sont des éléments indispensables pour parer aux difficultés financières.

Ainsi, le CES souhaite que lors de la réforme projetée de la loi sur le droit d'établissement, l'accent soit mis sur la qualification des dirigeants d'entreprises en matière de gestion et que parallèlement des mesures soient prises pour stimuler davantage leur formation professionnelle continue.

- En ce qui concerne l'honorabilité professionnelle des demandeurs d'une autorisation d'établissement, le CES est d'avis que le ministère compétent devrait l'apprécier de façon plus efficiente, plus efficace et plus rapide.

Dans ce contexte, le CES souhaite que l'application de la nouvelle loi du 19.12.2002 concernant le registre de commerce et des sociétés n'entraîne pas un

prolongement inapproprié des procédures. L'article 84 de cette loi introduit l'obligation pour le demandeur d'une autorisation d'établissement d'indiquer dans une déclaration sur l'honneur:

dans quelle entreprise il a exercé, pendant les trois ans précédant sa demande, une fonction de dirigeant, ou
dans quelle entreprise il a détenu, seul ou avec son conjoint ou un tiers, directement ou indirectement la majorité des parts sociales, ou
a été en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise.

Cette déclaration, soumise ensuite pour avis aux administrations fiscales et sociales, peut, aux yeux du CES, s'avérer être un instrument efficace pour le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement dans l'appréciation de l'honorabilité professionnelle.

Par ailleurs, le CES est d'avis que le contrôle de l'honorabilité professionnelle devrait être élargi à tous ceux qui sont en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise et exercé non seulement à l'égard du gérant technique, qui est le requérant formel de l'autorisation d'établissement;

- le critère du crédit suffisant de l'entreprise.

Une des causes de faillites est l'insuffisance de liquidités de l'entreprise pour faire face aux obligations financières échues, surtout au début de la vie de l'entreprise.

Selon le CES, le relèvement du capital social minimal requis lors de la création de l'entreprise n'est qu'un faux remède, parce que le capital n'est souvent plus ou pas disponible dès lors que les premières difficultés financières apparaissent et parce qu'une telle mesure ne tient pas compte des besoins financiers différents des entreprises en fonction des activités qu'elles exercent, les besoins en capitaux propres variant fortement d'une activité à l'autre.

Il importe, en revanche, de renforcer les prescriptions légales pour garantir au mieux l'existence de fonds suffisants durant la vie sociale;

- l'introduction d'une réserve immunisée d'impôts.

Pour créer un environnement propice au développement des entreprises, stimulant les investissements, le CES se prononce en faveur de l'introduction d'une réserve immunisée d'impôts, laquelle constituerait un moyen efficace pour éliminer et réduire les obstacles inhérents aux charges financières engendrées par les nouveaux projets d'investissements.

L'atout d'une telle réserve réside dans le fait qu'elle augmente la part des fonds propres de l'entreprise et que, par conséquent, elle permet une amélioration de la liquidité et facilite le recours aux crédits en vue d'investissements futurs (effet de levier).

La constitution d'une réserve immunisée pour investissements devrait être axée sur le secteur des PME. La composante PME serait atteinte par le fait que, d'une

part, la réserve ainsi constituée serait limitée à un certain pourcentage du bénéfice commercial (p. ex. 25%) et que, d'autre part, elle serait plafonnée annuellement (p.ex. 25.000.- EUR). Cette réserve devrait être utilisée dans un certain délai (p.ex. 5 ans) pour financer les investissements. En cas de non-utilisation, la réserve serait à dissoudre et à imposer dans l'année de sa dissolution.

L'introduction d'un système de réserve immunisée devrait ainsi stimuler l'autofinancement, c'est-à-dire le financement des investissements par les bénéfices mis en réserve;

- la lutte contre les retards de paiement et contre la culture du mauvais payeur.

La tendance accrue à l'allongement des délais de paiement et au non-respect des conditions contractuelles de paiement constitue un problème considérable pour l'ensemble des entreprises, que ce soit dans le cadre d'échanges nationaux ou transfrontaliers. Le CES considère que le projet de loi portant transposition de la directive 2000/35/CE concernant le retard de paiement dans les transactions commerciales pourrait permettre de sanctionner les débiteurs récalcitrants.

Parallèlement, il faudrait renforcer les moyens pour lutter contre le problème du mauvais payeur, en général, et du mauvais payeur public, en particulier.

Dans ce contexte, le CES réclame l'introduction du "*netting fiscal*", qui permettrait aux entreprises de compenser des créances exigibles vis-à-vis de l'Etat avec d'éventuelles dettes fiscales et parafiscales, et à l'Etat de récupérer le cas échéant sans délai les sommes en souffrance.

Par ailleurs, le CES déplore que le régime actuel oblige souvent les entreprises créancières à avancer à l'Etat la TVA facturée, préalablement à l'encaissement auprès de leurs clients débiteurs;

- la modernisation de la gestion contrôlée.

Le CES se prononce en faveur d'un recours plus systématique au mécanisme de la gestion contrôlée, régie actuellement par l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1935, et ceci au stade le plus précoce possible, c'est-à-dire lorsque l'entreprise est encore potentiellement viable.

Dans l'optique de rendre le mécanisme de gestion contrôlée plus efficace, le CES encourage la création d'une cellule de pré-alerte qui pourrait être saisie par les créanciers publics et privés dans des conditions déterminés. Cet organe non judiciaire aurait pour mission d'apprécier le bien-fondé de la demande des requérants quant à la pertinence des informations signalant un état ou un risque d'insolvabilité. La cellule de pré-alerte pourrait saisir le Tribunal de Commerce qui déciderait la gestion contrôlée d'une entreprise, même en l'absence d'accord du débiteur, sinon la faillite.

Ces mesures auraient pour objectif de simplifier les procédures et constitueraient des solutions de rechange à la seule faillite, notamment en favorisant le redressement ou la reprise de l'entreprise concernée, ou en augmentant davantage les chances d'indemnisation des créanciers ou des salariés concernés du fait du recours à la gestion contrôlée;

- la publicité des comptes annuels.

Pour remédier au problème du manque de transparence quant à la situation économique d'un partenaire commercial, le CES encourage la publicité systématique des bilans par la voie des nouvelles méthodes de communication, notamment l'Internet. Cette mesure devrait être mise en oeuvre dans le cadre de la réalisation de la centrale des bilans;

- le caractère occulte des privilèges publics.

Le CES est d'avis que le caractère illimité (dans le temps) et occulte (pour les tiers) des privilèges, qui donne aux entreprises surendettées une apparence de solvabilité, est un des éléments contribuant à l'accentuation du dommage et du nombre de faillites. Le CES propose dès lors de réfléchir dans le cadre d'une réforme du droit de la faillite sur une modification profonde des privilèges publics et de l'hypothèque occulte en vue du respect par l'Etat du principe de publicité des sûretés.

Le CES tient à souligner que si le législateur suivait ses recommandations tout en maintenant le système actuel de traitement des créanciers en cas de répartition des actifs d'une faillite, qui désavantage les créanciers privés, il faudrait pour le moins veiller que le caractère occulte des privilèges publics soit aboli.

2122 La gestion des faillites

Le CES estime qu'il est important de revoir complètement l'organisation du droit des faillites, notamment en ce qui concerne :

- les personnes et organes chargés de l'administration et du suivi des faillites.

Le CES constate que les avocats stagiaires sont souvent désignés pour gérer les faillites.

Dans l'optique d'une gestion des faillites améliorée, le CES est d'avis qu'il y a lieu d'offrir une formation spécifique poussée aux avocats stagiaires, plus particulièrement à ceux n'ayant pas une expérience professionnelle suffisante dans ce domaine et de leur assurer une indemnisation appropriée.

Par ailleurs, il serait souhaitable d'envisager la création d'une structure de curateurs professionnels, composée d'avocats, de juristes, d'économistes, de fiscalistes, d'experts comptables et de réviseurs d'entreprises.

Pour améliorer la lutte contre les faillites organisées, le CES pense qu'il serait indiqué de créer une cellule auprès de la police judiciaire qui se consacrerait exclusivement aux affaires de faillites et de banqueroutes au niveau national, étant donné qu'à l'heure actuelle elle doit se consacrer prioritairement aux affaires internationales;

- la rapidité d'exécution de la répartition d'actifs.

Pour éviter que la répartition de l'actif de la faillite ne soit suspendue en raison d'affaires pendantes devant d'autres instances juridictionnelles et que la masse des créanciers ne soit payée qu'au bout de ces affaires, c'est-à-dire après jugement définitif coulé en force de chose jugée, le CES est d'avis que les sommes non litigieuses devraient pouvoir être réparties d'office entre les créanciers visés;

- le recouvrement des créances salariales.

22 Prévenir les licenciements par la concertation et la négociation

- Le CES souligne l'importance de la recherche de solutions de remplacement aux licenciements par le dialogue social et la négociation.

Afin d'y aboutir, il faut qu'un réel dialogue social fonctionne à tous les niveaux de la concertation socio-professionnelle entre partenaires sociaux.

- Toutefois, les positions divergent sur les voies et moyens à mettre en œuvre pour y arriver.

221 La position du Groupe salarial

- Le Groupe salarial s'inquiète des risques pesant sur la cohésion sociale suite à l'augmentation du nombre des licenciements et des effets sociaux indésirables engendrés par les restructurations dans un certain nombre de secteurs d'activité ou d'entreprises, ainsi que par le ralentissement significatif de la croissance économique et partant de l'emploi en 2002. Aussi considère-t-il qu'il faut renforcer la protection des travailleurs. Dans ce contexte, les lois et règlements régissant:
 - l'action syndicale dans l'entreprise, à savoir, plus particulièrement, le fonctionnement des délégations du personnel et des comités mixtes dans les entreprises, ainsi que la représentation des salariés dans les organes des sociétés anonymes;
 - la législation des licenciements collectifs,

doivent être adaptés.

- Le renforcement des droits syndicaux par l'adaptation des dispositions légales réglant les conventions collectives, la représentation et la cogestion des salariés s'impose dans un contexte socio-économique où le dialogue social devrait revêtir une priorité absolue pour assurer au mieux, à l'avenir, les acquis et les droits des travailleurs.

La promotion du dialogue social au sein de chaque entreprise exige une modernisation de la législation applicable aux structures représentatives des salariés, à savoir la loi modifiée du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel, d'une part, et la loi modifiée du 6 mai 1974 instituant des comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes, d'autre part. L'adaptation de ces lois à l'évolution du mode d'organisation des entreprises (division d'entreprises en petites entités économiques, juridiques ou fiscales, développement des groupements d'entreprises, transferts et fusions d'entreprises ou de parties

d'entreprises,...) s'avère indispensable si l'on veut éviter qu'elles ne soient vidées de leur substance par le développement des structures économiques et par les nouvelles méthodes de gestion et d'organisation mises en oeuvre au niveau de certaines entreprises.

Dans ce contexte, le Groupe salarial renvoie également à la lettre du CES du 15 juillet 1999 au Premier Ministre, qui accompagne l'ébauche du bilan du CES sur la cogestion.

Ces réformes permettraient de répondre à plusieurs objectifs:

- assurer un réel droit à l'information, à la consultation et à la participation des représentants du personnel sur la situation et l'évolution économique, sociale et financière d'une entreprise, par exemple lors des autorisations sollicitées par les entreprises dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- garantir une intervention efficace des représentants du personnel en cas de restructuration, de cession, de fusion ou de transfert d'une entreprise ou d'une partie d'une entreprise;
- permettre aux délégués du personnel l'exécution efficace de leurs missions et le renforcement de leur protection, notamment en octroyant aux anciens délégués le droit à la protection contre le licenciement;
- réduire les seuils légaux à partir desquels des comités mixtes devraient être institués dans une entreprise.

Aux yeux du Groupe salarial ces réformes sont essentielles pour maintenir la cohésion et la paix sociales. De même, elles contribueront au bon climat social dans les entreprises.

- Le renforcement de la protection des droits des travailleurs revêt également une importance de tout premier ordre en cas de fusions et de licenciements collectifs consécutifs aux difficultés économiques, financières ou organisationnelles rencontrées par les entreprises. L'on constate que les entreprises en difficultés recourent de plus en plus systématiquement et immédiatement aux licenciements. A cela s'ajoute que la législation sur les licenciements collectifs est souvent contournée par le fait que les entreprises pratiquent de plus en plus des licenciements au compte-gouttes.

Le Groupe salarial plaide donc en faveur du renforcement des dispositions légales relatives aux licenciements collectifs et de la présence obligatoire des syndicats à représentativité nationale lors des négociations des plans sociaux .

222 La position du Groupe patronal

Pour le Groupe patronal, le meilleur, voire le seul moyen de prévenir les licenciements économiques est d'assurer la compétitivité des entreprises. Une accentuation de la protection des travailleurs par des procédures plus longues et, partant, plus coûteuses va à l'encontre de ce principe et est d'ailleurs contraire à la voie suivie dans nos pays voisins.

D'une manière générale, le Groupe patronal estime que les dispositions légales et réglementaires régissant le dialogue social aux différents niveaux (délégations,

comités mixtes, licenciements collectifs) sont largement suffisantes et ont d'ailleurs fait leurs preuves par le passé.

Quant aux mesures à envisager en cas de difficultés économiques, il faut distinguer entre des problèmes conjoncturels et des problèmes structurels. Dans la législation actuelle, l'instrument répondant aux problèmes conjoncturels est le chômage partiel. La demande en vue de l'octroi du chômage partiel doit d'ailleurs être accompagnée d'un avis de la délégation. Les dispositions d'information et de consultation jouent donc pleinement dans cette procédure et les rapports du Comité de Conjoncture ne font pas état de différends ou de contretemps apparus à cet égard.

En cas de problèmes structurels, les mesures à prendre sont, le cas échéant, plus substantielles, alors qu'il s'agit d'assainir ou de restructurer l'entreprise en vue d'assurer sa survie. L'instrument légal à envisager dans ce cas est la procédure du plan social, négocié avec les syndicats. Le Groupe patronal estime que les dispositions légales régissant les licenciements collectifs garantissent une protection adéquate des travailleurs et les plans sociaux négociés au cours des dernières années montrent que les parties parviennent, dans la grande majorité des cas, à trouver des solutions socialement acceptables des deux côtés, alliant des mesures de préretraite, d'indemnités bénévoles de départ, de reprise du personnel par d'autres entreprises et, en dernier ressort, de licenciements tempérés par des indemnités légales et extra-légales.

D'une manière générale, le Groupe patronal voudrait confirmer son attachement aux principes du dialogue social et de la paix sociale tant dans les entreprises qu'au niveau national. La paix sociale et une certaine qualité du dialogue social doivent être préservées, notamment pour aborder les problèmes risquant d'apparaître si la situation économique continue à se dégrader. Néanmoins, l'heure n'est pas à l'extension du cadre légal et réglementaire régissant le dialogue social aux différents niveaux, mais à en assurer un fonctionnement sain et efficace.

3 LA DETERMINATION ET LA SATISFACTION DES BESOINS EN MATIERE DE PROTECTION ET D'INFRASTRUCTURES SOCIALES

- Dans ses avis antérieurs, le CES avait coutume d'opter pour une approche essentiellement statistique de l'appréciation des comptes globaux de la protection sociale sur la base des données publiées dans le rapport annuel de l'Inspection générale de la Sécurité sociale.

Si celles-ci gardent toute leur valeur et leur utilité pour pouvoir cerner l'état de la protection sociale, le CES fait toutefois abstraction de les reproduire dans le présent avis. Aussi renvoie-t-il aux données exhaustives publiées au site de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (<http://www.etat.lu.MSS>).

- Dans le présent avis, le CES aimerait mettre l'accent sur quelques problèmes d'actualité en rapport avec notre système de protection sociale (et sur les remèdes à y apporter).

Il s'agit de:

- la détermination des besoins en services hospitaliers, de l'efficacité de leur couverture et de leur qualité;
- l'optimisation de la gestion de l'assurance pension;
- l'autonomie de gestion de l'assurance maladie;
- la protection de l'assuré par rapport aux prestataires de services de santé en cas de différends entre parties;
- la nécessaire réforme de l'assurance accident;
- la situation financière de l'assurance dépendance;
- l'étoffement d'une offre cohérente en matière d'infrastructures sociales.

31 La détermination des besoins en matière de services hospitaliers et leur couverture efficace et de qualité

- Le CES constate à nouveau, qu'en dépit du plan hospitalier, la dotation du pays en matière d'équipement médical et d'infrastructures de soins hospitaliers a conduit à un éparpillement de l'équipement médical diagnostique, qui augmente le coût de la protection médicale, sans pour autant en améliorer l'efficacité.

Suite aux rapports d'un consultant externe et d'un groupe d'experts, le Gouvernement devra (ré)-attribuer les services suivant les besoins réels en automne 2003.

Lors de l'attribution ou de la (ré)-attribution de services hospitaliers et, plus particulièrement, de ceux comprenant des équipements lourds, le CES insiste donc pour prendre en considération le recensement des besoins réels en équipements lourds et des services afférents, ceci en relation avec la population protégée.

- L'étude spécifique sur les cholécystectomies a montré qu'une offre pléthorique de prestataires de soins, éparpillée sur l'ensemble du territoire pour satisfaire une faible demande de prestations spécifiques, ne répondait guère au critère de qualité et d'efficacité des soins. D'autres études faites à l'étranger démontrent aussi que la qualité des interventions médicales dépendait de leur fréquence.

Dans l'attente de la publication de l'étude qui a été réalisée sur les prothèses des hanches, le CES soutient l'approche d'études qualitatives régulières sur les différentes prestations de soins.

Fondée sur les critères de l'efficacité et de la qualité des soins offerts (seuil critique de pathologie et de prestataires), une telle approche ne manquera pas de se répercuter également favorablement sur le coût.

- Dans la même optique, il convient de se demander s'il n'est pas préférable de renoncer à la création de certains services au Luxembourg et d'avoir recours à ceux, beaucoup plus performants, fonctionnant à l'étranger. La coopération à initier dans certains domaines avec les acteurs concernés de la Grande Région pourrait reposer sur la réciprocité, tout en garantissant un accès égal à tous les patients.
- Une approche analogue pourrait être adoptée en matière de couverture des besoins existant au niveau de certains aspects de la réhabilitation physique et de la prévention des handicaps de la dépendance.

Plus particulièrement, le CES estime que les partenaires sociaux doivent également être associés aux choix des modèles à retenir en matière de réhabilitation.

32 L'optimisation de l'assurance pension

- Les conclusions du "*Rentendesch*" du 16 juillet 2001, adoptées par la majorité des participants, le patronat ayant marqué son opposition, ont été reprises dans la loi du 28 juin 2002.

Les Groupes de travail institués par le "*Rentendesch*" poursuivent leurs travaux notamment sur l'individualisation des droits à pension et sur les sources de financement.

Le CES insiste pour que les partenaires sociaux continuent à être associés activement aux travaux de tous les Groupes de travail.

- Une première étude sur la politique de placements des réserves financières du régime général d'assurance pension a été présentée en février 2001. Les propositions y faites se situent dans la lignée des conclusions retenues par le CES dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 1999.

Au lieu de procéder à la traduction hâtive de ces propositions dans la législation, le CES préconise une réforme plus en profondeur, prenant en considération tous les aspects d'une gestion efficace de l'assurance pension.

Cette démarche prudente ne porte pas préjudice aux visées premières du CES, en termes de rendement de la réserve de compensation de l'assurance pension, vu la morosité actuelle des marchés financiers.

33 L'autonomie de gestion de l'assurance maladie

Le CES constate que le relèvement des tarifs de certains prestataires de soins convenu entre les prestataires et le Ministre de la Sécurité sociale affecte largement l'équilibre financier de l'assurance maladie. Les décisions afférentes ont été prises en dehors de toute consultation des partenaires sociaux, responsables par ailleurs, d'une saine gestion de l'assurance maladie. Ces derniers demandent que les dépenses y relatives soient prises en charge par l'Etat par le biais d'une augmentation de la part étatique, faute de quoi ils ne manqueront pas de se voir contraints à prendre des décisions difficiles, ceci au détriment des assurés et des entreprises, en vue de maintenir l'équilibre financier.

Tout en ne niant pas la nécessité de relever certains tarifs médicaux, le CES ne saurait que critiquer cette immixtion dans l'autonomie de gestion de l'assurance maladie.

34 La protection de l'assuré par rapport aux prestataires de services de santé en cas de différends entre parties

En matière d'assurance maladie, le CES donne à penser que les contestations des assurés en cas de mauvaise exécution des prestations de soins se situent en dehors des attributions des organismes de sécurité sociale.

L'assuré est ainsi tenu d'agir en justice pour établir une faute médicale pour cause de mauvaise qualité des soins prestés et faire, le cas échéant, valoir ses droits à une juste et complète indemnisation du dommage subi.

Cette situation conduit à une prolifération des recours en matière de responsabilité médicale et implique également une adaptation à la hausse des tarifs médicaux pour compenser les coûts procéduraux.

Le CES soutient les efforts du ministère de la Santé pour mettre en place une instance de médiation tendant à résoudre, à l'amiable, les litiges entre prestataires de soins et patients.

35 La nécessaire réforme de l'assurance accident

Le CES rappelle son avis sur la réforme de l'assurance accident du 2 octobre 2001, qui préconise une refonte importante des indemnités en espèces accordées aux victimes d'accidents du travail. En opérant une nette distinction entre l'indemnisation de la perte de revenu et de l'atteinte à l'intégrité physique, la réforme proposée tend à rendre cette indemnisation plus équitable et à l'adapter à l'évolution des activités professionnelles.

Il invite le Gouvernement à faire diligence pour soumettre un projet de loi dans les meilleurs délais, ainsi qu'il l'avait annoncé dans sa déclaration gouvernementale de juillet 1999.

36 La situation financière de l'assurance dépendance

Si dans son avis 2001, le CES avait regretté que l'assurance dépendance n'eût pas encore atteint son régime de croisière, cette remarque n'est plus de mise en 2003; l'assurance a pu traiter les stocks de demandes et n'a plus de passé à épurer.

Quant à l'aspect financier, le niveau de la réserve légale, qui doit se situer entre 10% et 20% des dépenses courantes prévisibles sur un exercice, est largement dépassé depuis deux ans. Aussi le CES demande-t-il au législateur d'adapter le taux de la contribution dépendance au niveau du taux d'équilibre de 0,83%.

37 L'étoffement de l'offre en matière de structures d'accueil et de garde d'enfants

- Dans son analyse de l'environnement du marché du travail, le CES s'est, au cours des dernières années, concentré sur les relations de travail, le droit du travail, ainsi que la couverture sociale contre différents risques (maladie, invalidité, vieillesse, chômage, pauvreté).

Pour tous ces aspects, il a émis des propositions visant à renforcer la cohésion sociale, à consolider le marché de l'emploi ou encore à promouvoir l'égalité des chances.

Au cours des dernières années, les partenaires sociaux ont été responsabilisés par le législateur en ce qui concerne différents problèmes liés à l'emploi. Ainsi, le cadre légal régissant les conventions collectives de travail comprend, depuis 1999, quatre exigences qualitatives à aborder obligatoirement dans les négociations, à savoir l'organisation du temps de travail, les efforts faits par les parties à la convention collective en vue du maintien ou de l'accroissement de l'emploi et de la lutte contre le chômage, l'accès individuel à la formation continue et l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Par ailleurs, ces mêmes partenaires sociaux ont, de leur propre initiative, entamé la mise en œuvre, à l'image de ce qui fut institué au niveau européen par le traité d'Amsterdam, d'un dialogue social interprofessionnel national sur des sujets choisis d'un commun accord. Le projet de réforme de la loi sur les conventions collectives consacre d'ailleurs tout un chapitre à ce sujet, visant à institutionnaliser cette procédure. Les sujets abordés jusqu'ici dans ce dialogue social concernent l'accès individuel à la formation professionnelle continue et le travail à temps partiel.

Le CES ne peut que féliciter les différents acteurs de ces démarches et les soutenir dans leurs efforts relevant d'une nouvelle compréhension du concept de responsabilité sociale dans tous les domaines touchant de près ou de loin au marché du travail.

- Dans le contexte des efforts visant à consolider l'emploi et à promouvoir une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, le Conseil croit cependant bon rappeler quelques points ayant trait à l'environnement général de l'emploi au Luxembourg, entre autres l'organisation du travail, les modes de garde des enfants et l'encadrement scolaire et périscolaire, qui devraient être améliorés et qui nécessitent une volonté politique réelle.

371 Les modes de garde

Depuis quelques années, le Gouvernement mène une stratégie pour augmenter l'offre de crèches conventionnées et cofinance, en complément, des places dans des structures privées. Cette stratégie vise à permettre aux jeunes familles de concilier la vie familiale et la vie professionnelle, à augmenter le taux d'emploi des femmes – toujours tributaire de l'offre en matière de prise en charge des enfants – et à assurer une offre socialement abordable.

Tout en reconnaissant les efforts fournis et en approuvant la stratégie et les objectifs visés, le CES estime que les pouvoirs publics devraient veiller à accélérer et à diversifier l'offre en vue de mieux rencontrer les besoins des parents. La diversification de l'offre pourrait notamment passer par un accroissement du nombre de parents de jour, pour lesquels il faudrait, le cas échéant, prévoir un statut spécifique. Pour éviter que le cadre réglementaire, qu'il est absolument nécessaire de créer, ne freine le développement de l'offre, le CES estime qu'il devrait se limiter à garantir la qualité de l'encadrement, à fixer les normes de sécurité et de santé et à veiller au respect des droits des enfants. En tout cas, l'Etat devrait s'abstenir d'intervenir dans la gestion des institutions communales, associatives ou privées.

372 L'encadrement scolaire et péri-scolaire

En 1999, le Gouvernement a lancé le concept de l'éducation précoce dans le double objectif de réaliser une meilleure intégration des enfants de langue et de culture étrangères et de promouvoir une acculturation précoce de tous les enfants. Optionnelle pour les communes au début, la mise en place des structures d'éducation précoce a néanmoins été fortement encouragée, sinon exigée de la part des parents et des responsables politiques. Aujourd'hui, la plupart des communes assurent cet encadrement selon des modalités diverses, conformément à leurs moyens et à la demande de leur population.

En même temps, une campagne de flexibilisation des horaires scolaires dans le primaire et le secondaire a été lancée, se soldant, dans la plupart des cas, par une libération des élèves les samedis matin ou deux samedis par mois. Certains lycées assurent également des cours en horaire aménagé.

Le CES estime qu'il serait opportun de prévoir pour chaque élève la possibilité de pouvoir recourir à des structures d'appui et d'aide scolaire en cas de besoin, à des foyers de midi, à des structures d'accueil en dehors des heures de classes et adaptées à l'organisation d'une société qui vise un taux d'emploi élevé des deux parents et l'égalité entre les sexes dans la vie professionnelle.

Par ailleurs, le CES suggère de réaliser un relevé et une analyse comparative de l'offre au niveau des écoles préscolaires et primaires des communes, ainsi que des établissements d'enseignement secondaire, tant publics que privés en matière de structures d'accueil, d'aide et d'appui scolaire, de foyers scolaires, de restaurants scolaires, afin de mettre en exergue les meilleures pratiques en la matière.

Chapitre III

L'EVOLUTION FINANCIERE

- 1 LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES**
- 2 LES RECOMMANDATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES**
- 3 LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT 2002-2006**

1 LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

11 L'analyse des exercices budgétaires récents

- Le CES s'est fondé dans son analyse sur la 4^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2001-2005, ainsi que sur les données communiquées à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification des déficits et de la dette publique³⁰.

Le Gouvernement luxembourgeois a tenu à ne finaliser cette actualisation qu'après l'adoption de la loi budgétaire pour 2003 le 17 décembre 2002 et en tenant compte du programme pluriannuel d'investissements 2002-2006, avec l'objectif de pouvoir y intégrer les conclusions politiques, qui se dégagent, pour les finances publiques luxembourgeoises, du très net ralentissement de l'activité économique dans l'Union européenne, en général, et au Luxembourg, en particulier.

Le CES accueille favorablement cette façon de procéder ainsi que, dans le cadre de l'élaboration du programme de stabilité, l'adoption d'une approche prudente par la constitution d'une certaine marge de sécurité budgétaire. En effet, les prévisions du programme de stabilité portant sur l'évolution des finances publiques se fondent sur un scénario macro-économique plus prudent que le scénario central du STATEC.

Aussi le Gouvernement réitère-t-il dans l'élaboration de son projet de budget pour l'exercice 2003 que la prospérité du pays ne pourra être maintenue à moyen et à long terme que si l'Etat réussit à garder les conditions d'équilibre des finances suivantes:

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

C'est notamment à la lumière de ces critères que le CES se propose d'analyser le budget voté pour l'exercice 2003.

Quant aux exercices 2001 et 2002, il y a lieu de relever les points suivants :

- **En 2001**, et malgré le ralentissement sensible de la conjoncture économique qui s'est manifesté à partir du 2^e semestre, les recettes fiscales se sont maintenues à un niveau élevé. Ainsi, la situation budgétaire de l'administration centrale fut largement excédentaire, se chiffrant à 672,4 mio. EUR, soit 3,2% du PIB. La situation budgétaire du secteur de la sécurité sociale a continué à profiter de la croissance ininterrompue de l'emploi intérieur pour enregistrer un excédent des recettes de 668,1 mio. EUR, soit 3,2% du PIB.

³⁰ Art 4(2), deuxième tiret du règlement du Conseil 3605/93.

Tous secteurs confondus - administration publique, administration centrale, sécurité sociale et communes - la situation a dégagé un excédent des recettes de 1383,4 mio. EUR, soit 6,4% du PIB.

- **En 2002**, la croissance économique est restée nettement au-dessous des taux de croissance atteints par le passé, le STATEC l'estimant à quelque 0,5%.

Si le budget voté pour l'exercice 2002 présentait encore un équilibre entre les recettes et les dépenses de l'Etat, la loi du 22 juillet 2002 relative à l'accord salarial dans la fonction publique et celle du 2 août 2002 relative à la protection des données à caractère personnel ont entraîné une augmentation des dépenses budgétaires (la majeure partie due à la loi sur l'accord salarial), de sorte que le budget définitif pour l'exercice 2002 présentât finalement un faible déficit.

D'autre part, le Gouvernement était amené, en cours d'exercice, à corriger vers le bas les recettes fiscales de l'ordre de 270 mio. EUR. Suivant le programme de stabilité, le solde de l'administration centrale devait renseigner un déficit de quelque 480 mio. EUR, soit -2,2% du PIB. Le solde des communes était aussi légèrement déficitaire tandis que la sécurité sociale demeurait largement excédentaire avec une capacité de financement de 485 mio. EUR environ, soit +2,2% du PIB.

Les administrations publiques affichaient donc pour l'exercice 2002 un besoin de financement de quelque 75 mio. EUR, soit -0,3 % du PIB, ceci en comparaison avec les exercices 2000 et 2001 qui avaient généré des excédents confortables de 5,6 % et 6,1% respectivement, toujours suivant le programme de stabilité.

D'après la notification du 6 mars 2003 de la dette et des déficits publics, ces chiffres ont été révisés à la hausse, de sorte que l'Etat central n'accuse plus qu'un déficit de 28,4 mio. EUR, soit -0,1% du PIB. Le solde des communes accuse maintenant un léger excédent de quelque 60 mio. EUR et la capacité de financement des régimes de sécurité sociale se chiffre à 524,9 mio. EUR. Il en résulte, à peine deux mois après la finalisation du programme de stabilité, un excédent pour les administrations publiques de 556,7 mio. EUR, soit 2,5% du PIB.

12 Le budget 2003

Le budget voté pour l'exercice 2003 présente un excédent des recettes de 0,5 mio. EUR. Celui-ci est dû, d'un côté, à la réduction de certaines dépenses dans le cadre des amendements budgétaires et, de l'autre côté, à des recettes soutenues estimées par les administrations fiscales dûs à un déphasage entre l'évolution conjoncturelle et la perception des recettes. La très bonne tenue des recettes fiscales est aussi due à la réforme fiscale en deux étapes en 2001 et 2002, qui a contribué, sur toile de fond de croissance économique très faible, à maintenir la consommation des ménages à un niveau élevé, tout en renforçant l'attrait du site économique luxembourgeois.

A noter que le budget voté ne renseigne que partiellement sur la situation effective des finances publiques en raison du recours aux fonds spéciaux pour financer des dépenses publiques qui s'échelonnent sur plusieurs exercices budgétaires. La situation effective des finances publiques s'obtient, si l'on tient compte des dépenses effectives prévues par les fonds spéciaux au cours d'un exercice

budgétaire, et si l'on retransche les dotations (qui ne représentent pas de sortie de trésorerie).

Ainsi, suivant le programme de stabilité, l'administration centrale enregistrerait en 2003 un déficit de 480 mio. EUR, soit -2,1% du PIB, niveau comparable avec le niveau initialement projeté pour l'exercice 2002, grâce notamment à ce phénomène de déphasage entre l'évolution conjoncturelle et les recettes fiscales (surtout en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des collectivités). Toutefois d'après le programme de stabilité, ce déficit se creuserait en 2004 et 2005 pour passer respectivement à 670 et 695 mio. EUR, années où la vigueur des recettes risquera de flancher substantiellement. Les communes enregistreraient également un solde négatif en 2003, dû essentiellement aux liens étroits que ce sous-secteur entretient avec l'administration centrale. La sécurité sociale continuerait à générer une importante capacité de financement, se chiffrant à 550 mio. EUR en 2003, soit 2,4% du PIB. La très bonne tenue de ce sous-secteur s'expliquerait par l'évolution du nombre de salariés, des salaires moyens et, partant, de la masse salariale qui continuerait à augmenter en 2003.

Tableau 8: Capacité de financement des administrations publiques: 1999-2003

Unité:millions EUR

<u>LUXEMBOURG</u>	1999 compte général	2000 compte général	2001 compte provisoire	2002 projeté	2003 projeté
Capacité de financement des administrations publiques	646.4	1274.3	1383.4	556.7	37.2
Capacité de financement des administrations publiques en% PIB	3.5	6.1	6.4	2.6	0.2
Administrations centrales	382.2	629.3	672.4	-28.4	-444.8
Administrations locales	30.1	119.4	42.9	60.2	28.1
Sécurité sociale	234.0	525.8	668.1	524.9	454.0
Dettes publiques (par catégorie) :	1.114.3	1.163.4	1.195.2	1.248.7	1.070.5
Dettes publiques en % du PIB	6.0	5.6	5.6	5.7	4.7
Numéraire et dépôts obligatoires	24.4	24.4	18	57	/
Crédits	481.5	550.6	588.8	651.4	/
- à court terme	75.6	91.8	112.4	115.4	/
- à long terme	405.9	458.8	476.4	536.1	/
Formation brute de capital fixe	852.4	855.3	921.2	1028.0	1160.6
Intérêts débiteurs	57.3	55.7	58.5	79.1	51.5
PIB (SEC 95)	18585.9	20815.0	21510.3	21803.0	22754.0

Source : IGF, 6 mars 2003

Tous secteurs confondus, la capacité de financement des administrations publiques se chiffrerait à +0,2 % du PIB.

D'après la notification précitée sur la dette et le déficit publics, les chiffres correspondant à l'exercice 2003 se présentent maintenant moins défavorablement. Le déficit de l'administration centrale pour 2003 se situe à - 444,8 mio. EUR, soit -1,9% du PIB. Les communes affichent même un excédent de 28,1 mio. EUR, tandis que le solde des régimes de sécurité sociale est légèrement corrigé vers le bas pour se situer à 454 mio. EUR, soit 2% du PIB. Le solde des administrations publiques se chiffre maintenant à 37,2 mio. EUR, soit un excédent de 0,2% du PIB.

A relever que cette performance, si elle devait se réaliser, ne nécessite pas d'emprunt, à l'instar des exercices passés, plus précisément depuis 1997.

La dette de l'Etat central se situe à un niveau historiquement bas et il est prévu que l'endettement de l'Etat sera ramené à zéro en 2008. Toutefois, la dette des communes et des syndicats de communes est en légère progression et se situe à la mi-2001 à quelque 453 mio. EUR, soit 2,1% du PIB.

2 LES RECOMMANDATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES

Le CES entend à cet endroit guider le Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique budgétaire en érigeant un certain nombre de finalités et d'orientations à atteindre par une plus grande sélectivité et efficacité des dépenses publiques.

- Le CES estime qu'il y a lieu de veiller à assurer la soutenabilité des finances publiques. Cela doit passer par une bonne maîtrise des dépenses publiques à réaliser, entre autres, par une lutte contre les gaspillages et par une discipline accrue en matière de collecte des recettes fiscales.

En accord avec l'évaluation du programme de stabilité par la Commission européenne, le CES tient à rappeler qu'à moyen et à long terme, une croissance du total des dépenses publiques nettement au-delà de la croissance du PIB ne sera pas soutenable. Aussi le CES fait-il siens les commentaires de la Commission européenne relatifs à l'absence, dans le programme de stabilité luxembourgeois, d'informations concrètes quant aux différents domaines dans lesquels ces économies devraient être réalisées. Partant, le CES aimerait connaître ces domaines, afin d'avoir une vue d'ensemble. Il n'en reste pas moins que le Conseil des Ministres a avalisé, en date du 7 mars 2003, le programme de stabilité luxembourgeois.

Le programme de stabilité et de croissance 2001-2005 qualifie la situation financière du système de sécurité sociale de saine.

Le CES s'est cependant étonné du fait que les projections de croissance de la capacité de financement y établies sont estimées à 2,4%, 2,7%, voire 2,9% pour les exercices 2003, 2004 et 2005, alors que l'évolution de deux variables devrait conduire à une diminution de cette capacité de financement, toutes choses égales par ailleurs, à savoir, une croissance moins soutenue de l'emploi intérieur et le coût escompté de 0,6% du PIB par an des décisions prises par le "*Rentendesch*".

- Quant aux dépenses en capital, en particulier, le CES tient à rappeler qu'une priorité devrait être accordée aux dépenses qui créent une valeur ajoutée économique et sociale, contribuant à consolider la base économique du pays et l'emploi, et qui prennent en compte les nouvelles priorités relatives à la société de l'information. Dans cet ordre d'idées, le CES propose de compléter chaque établissement d'un programme s'étalant sur plusieurs années par :
 - la réalisation obligatoire, dans un délai déterminé, d'une étude coûts/bénéfices au sens large pour tout projet d'investissement d'envergure ;
 - une meilleure coordination entre les différents niveaux administratifs (Etat, communes, parastataux) ;
 - l'élaboration d'un schéma directeur pour une comptabilité du patrimoine pouvant servir d'instrument de gestion des actifs immobiliers, notamment de l'Etat et des communes.

Le CES regrette toutefois qu'une comptabilité patrimoniale de tous les avoirs de l'Etat ne soit toujours pas disponible ; celle-ci permettrait de dégager une vue globale des actifs mobiliers et immobiliers de l'Etat.

- De façon plus générale, le CES tient à relever que les orientations budgétaires futures devront davantage s'inscrire dans le plan national de développement durable, tel que décrit par le CES dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière de 1998. En effet, le développement durable, politique à caractère horizontal, doit laisser ses empreintes au niveau de toutes les politiques sectorielles, le budget de l'Etat et la programmation pluriannuelle étant des instruments de prédilection en vue de concilier les impératifs écologiques, économiques et sociaux, sans compromettre les possibilités de développement des générations futures.

Le CES se prononce en faveur d'une informatisation beaucoup plus poussée de l'administration des contributions directes, en vue d'accroître son efficacité et d'optimiser le processus de perception des recettes fiscales de l'Etat. Il regrette, en effet, vivement que ce projet ambitieux datant du milieu des années 1990 ne semble pas se trouver sur la liste prioritaire du Gouvernement.

En ce qui concerne la fraude fiscale, le CES renouvelle son invitation au Gouvernement et aux administrations à déployer tous les efforts pour lutter efficacement contre celle-ci. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler les conclusions du rapport Krecké, datant de 1997, qui n'ont malheureusement pas toutes débouché sur des actions concrètes.

Le CES prend note à ce stade qu'une comptabilité en partie double des finances publiques sera disponible à terme, à côté de la comptabilité plus traditionnelle fondée sur une vue "*trésorerie*".

Finalement, le financement des grands projets d'investissement, ne bénéficiant non seulement aux générations actuelles, mais surtout aux générations futures, doit pouvoir se faire par l'emprunt, surtout que le niveau de la dette est insignifiant, dans le plein respect toutefois des principes et objectifs établis dans le programme de stabilité luxembourgeois.

3 LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT 2002-2006

- Le CES salue l'existence d'une programmation pluriannuelle des dépenses en capital, dont l'actuelle mouture semble suivre *prima facie* les orientations et les tendances retenues par le Gouvernement dans les années 1990, approuvées par le CES.

A noter toutefois que le tableau synthétique et synoptique renseignant non seulement sur le total des dépenses budgétaires, mais également sur les dépenses des fonds spéciaux, n'est plus disponible à partir de ce programme pluriannuel, rendant l'exercice d'analyse moins transparent. Le financement du programme 2002-2006 ne sera tout simplement pas soutenable sans aucune alimentation budgétaire supplémentaire, renseignement qui fait défaut à l'heure actuelle.

Notons également qu'en 2002, les dépenses d'investissement représentent 2,8% du PIB. En 2003, celles-ci passeront à 3,5%.

A la fin de 2002, les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent à 2,856 mia EUR. Ce montant doit cependant être mis en relation avec les dépenses annuelles prévisibles d'après le programme pluriannuel pour être évalué à sa juste valeur.

Le CES déplore que le Gouvernement ne renseigne pas sur le suivi des projets d'investissements réalisés et ne procède au mieux qu'à une évaluation très superficielle des frais de fonctionnement des nombreux immeubles achevés. Ce suivi pourrait s'avérer indispensable, lorsqu'il s'agit de circonscrire avec une plus grande détermination le taux de croissance des dépenses de consommation de l'Etat.

Le CES tient à relever qu'en dépit des taux d'investissements élevés enregistrés ces dernières années, le Luxembourg continue d'accuser, du fait de la croissance économique et démographique exceptionnelle, des retards considérables au niveau des infrastructures scolaires et de transports.

- Quant aux priorités retenues par le Gouvernement en matière de dépenses en capital, le CES approuve celles-ci de façon générale, mais surtout :
 - les investissements visant à améliorer directement la productivité des activités économiques, à savoir les zones industrielles, commerciales et artisanales, les infrastructures en énergie et transports, soit 2,136 mia. EUR ;
 - les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue, soit 931 mio. EUR ;
 - les investissements à caractère social qui répondent aux nécessités de l'évolution démographique et notamment la construction de maisons de soins et l'adaptation sélective de l'infrastructure hospitalière dans le respect d'une planification adéquate à l'échelle nationale, voire dans le contexte de la Grande Région, soit 1,115 mia. EUR ;
 - les investissements en matière d'environnement, soit 504 mio. EUR ;
 - la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location, soit 198 mio. EUR.

Le total de ces cinq priorités se chiffre à 4,884 mia EUR, soit 71% du total des dépenses d'investissement de la période concernée.

Le CES se doit de constater que dans le plan quinquennal sous revue, la part des projets financés au moyen de la loi de garantie s'est encore accrue. D'un point de vue économique, ce mode de financement ne diffère pas fondamentalement d'un financement par voie d'emprunt, mais, d'un point de vue comptable, est moins transparent que celui de l'emprunt. Par ailleurs, la séparation du financement de l'ouvrage de sa réalisation est plus adaptée aux dimensions des entreprises luxembourgeoises de la construction.

Tableau 9: Evolution des dépenses des fonds spéciaux suivant le programme pluriannuel de 2002-2006

en mio. EUR	2002	2003	2004	2005	2006
Fonds d'équipement sportif	28.2	21.0	31.1	31.1	31.1
Fonds pour les monuments historiques	13.2	16.4	14.6	9.1	6.4
Fonds pour la gestion de l'eau	25.0	55.0	75.0	80.0	110.0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	75.2	95.6	91.9	80.9	65.6
Fonds spécial des investissements hospitaliers	98.4	115.9	94.4	95.4	41.7
Fonds pour la protection de l'environnement	9.6	30.1	24.9	24.3	20.9
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	30.6	18.0	18.5	18.7	19.1
Fonds des routes	164.2	159.8	116.1	131.7	125.0
Fonds d'investissements publics administratifs	44.1	143.3	148.8	137.3	113.6
Fonds d'investissements publics scolaires	47.4	98.6	129.0	150.8	167.9
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	6.4	18.3	33.8	54.9	50.6
Fonds pour la loi de garantie	35.7	43.8	49.9	86.4	88.5
Fonds du rail	113.6	125.0	135.0	145.0	145.0
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38.2	37.4	39.3	23.5	3.2
Total	701.5	957.1	971.2	1,038.1	957.6

Source: IGF, 6 mars 2003

Tableau 10: Evolution des dotations des fonds spéciaux suivant le programme pluriannuel 2002-2006

en mio. EUR	2002	2003	2004	2005	2006
Fonds d'équipement sportif	28.2	21.0	31.1	31.1	31.1
Fonds pour les monuments historiques	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Fonds pour la gestion de l'eau	49.0	49.0	54.0	59.0	65.0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	55.0	50.8	55.8	60.8	60.8
Fonds spécial des investissements hospitaliers	37.0	37.0	37.0	37.0	37.0
Fonds pour la protection de l'environnement	4.2	4.2	4.7	5.1	5.6
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
Fonds des routes	87.0	70.0	95.0	100.0	110.0
Fonds d'investissements publics administratifs	40.0	10.0	42.0	50.0	60.0
Fonds d'investissements publics scolaires	62.0	65.0	70.0	75.0	82.0
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	20.0	11.0	24.0	26.0	28.0
Fonds pour la loi de garantie	7.0	7.0	8.0	9.0	10.0
Fonds du rail	40.0	50.0	75.0	90.0	104.0
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15.0	10.0	7.0	7.0	7.0
Total	472.4	413.0	531.6	578.0	628.5

Source : IGF, 6 mars 2003

PARTIE B

LES ORIENTATIONS DU FUTUR

Chapitre I: LE MODELE DE CROISSANCE DU FUTUR

Chapitre II: L'EUROPE EN MUTATION

Chapitre I

LE MODELE DE CROISSANCE DU FUTUR

- 1 LES OBJECTIFS**
- 2 LES SECTEURS PORTEURS D'AVENIR**
- 3 LES VECTEURS DE LA CROISSANCE**

CHAPITRE I: LE MODELE DE CROISSANCE DU FUTUR

1 LES OBJECTIFS

- Dans son avis annuel de 2002, le CES avait attiré l'attention sur la nécessité d'une croissance économique forte sur le long terme, fondée sur un accroissement de l'emploi et de la productivité, indispensable, entre autres, pour maintenir le niveau de financement actuel de la protection sociale à long terme, toutes choses restant égales par ailleurs.

Dans le présent avis, le CES entend faire une analyse prospective de la croissance du futur permettant de garantir le bien-être de la population. Le défi à relever est de trouver un nouveau modèle de croissance soutenue mais viable dans l'optique du développement durable, c'est-à-dire écologiquement acceptable.

Le développement durable est défini comme un **modèle de croissance du futur**, respectueux à la fois des intérêts économiques, sociaux et écologiques. En d'autres termes, il doit être économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement prudent³¹.

Dans ce contexte, le Premier Ministre, dans sa déclaration sur l'état de la Nation du 7 mai 2002, avait souligné que la politique devrait être axée sur les notions de base que sont la qualité de vie et la qualité de la cohabitation.

- Le Gouvernement avait arrêté, en avril 1999, le plan national pour un développement durable, complété, en juin 2002, par 27 indicateurs destinés à apprécier l'action politique.

Le plan national donne la définition suivante:

" Le développement durable satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins".

Un avant-projet de loi relatif à la coordination de la politique nationale de développement durable a été discuté par le Conseil de Gouvernement du 3 avril 2003. Cet avant-projet prévoit notamment:

- la révision quadriennale du plan d'action national pour le développement durable;
- l'élaboration biennale d'un rapport de suivi;
- la création d'un Conseil supérieur pour le développement durable qui a notamment pour mission d'émettre des avis sur toutes les mesures relatives à la politique nationale de développement durable et de constituer un forum de discussions sur le développement durable, tel que proposé dans la déclaration sur l'état de la Nation du 7 mai 2002.

Le CES accueille favorablement la révision quadriennale du plan d'action national et du rapport biennal afférent de suivi.

³¹ B. Zindeau - Développement durable et territoire, PUF du Septentrion, 2000.

Quant au Conseil supérieur pour le développement durable, en prenant en considération la définition du développement durable, tel que relevé ci-avant et qui couvre à la fois l'économique, le social et l'écologique, le CES aimerait rendre attentif au fait de veiller que les attributions futures de cette enceinte ne fassent pas double emploi avec les missions d'autres enceintes existantes.

Par ailleurs, le CES prend acte que la liste des 27 indicateurs se veut ouverte. Elle regroupe trois séries d'indicateurs relevant des domaines sociaux, économiques et environnementaux.

Le CES estime que la révision des indicateurs doit s'inscrire dans le contexte des indicateurs établis au niveau européen dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et mis à jour régulièrement, afin de garantir la cohérence et la comparabilité entre les niveaux national et européen. Les indicateurs européens couvrent six domaines: contexte économique général, emploi, innovation et recherche, réforme économique, cohésion sociale et environnement.

Compte tenu de l'importance des indicateurs pour la définition des politiques européenne et nationale, le CES se propose de les apprécier ultérieurement, quant à leur pertinence et à la méthodologie utilisée.

- Il est généralement admis que le nouveau modèle de développement est fondé sur un paradigme technologique économisant le facteur "terre", c'est-à-dire l'environnement et l'énergie. Il pourra être tiré par la recherche et les investissements en techniques économes en énergie et, plus généralement, respectueux de l'environnement. Toute croissance du bien-être implique déjà un découplage avec la consommation d'énergie, d'espace et de matières premières.

Le CES tient à rappeler l'approche fondamentale en matière de développement durable, préconisée dans la partie B de son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays du 14 avril 1998, à savoir:

" Le concept de développement durable constitue un triptyque où les volets économique, social et écologique sont équivalents et revêtent, a priori, la même importance.

Le défi porte ainsi sur la conciliation des impératifs, tant écologiques qu'économiques et sociaux. Cependant, dans la mise en oeuvre de ce concept, il faudra certainement faire des arbitrages pouvant mener temporairement à la prédominance de l'un ou de l'autre volet. Ces arbitrages devraient s'appuyer sur une approche intégrée des problèmes et aboutir, à long terme, à l'équivalence des trois volets..."

Il s'agit, par conséquent, d'agir, de façon pragmatique, face aux évolutions macroéconomiques externes qu'on ne peut maîtriser et de faire valoir, selon le cas, les valeurs écologiques, les valeurs économiques et les valeurs sociales pour répondre au paradigme de développement durable à long terme, imposé dans un environnement globalisé et sans aucun doute favorable au développement des générations futures.

Aux yeux du CES, il ne faudra pas rejeter tout simplement la croissance économique, telle qu'elle est mesurée par le taux d'accroissement du PIB.

En effet, la croissance est source de bien-être pour la communauté. A titre d'exemple, si le Luxembourg n'atteignait pas la barre des 4% de croissance sur le long terme, les répercussions sur le financement de la sécurité sociale et notamment sur celui des régimes de pension seraient considérables. Dès lors, il semble difficile, aujourd'hui, de prôner une approche purement qualitative dont les résultats sont imprévisibles, même à moyen terme.

- Le CES estime, compte tenu du ralentissement de la croissance économique, que la prédominance revient momentanément au volet économique. L'action politique doit être focalisée sur la diversification économique ciblée, source de richesse dans le passé, étant donné que le Luxembourg, de par sa taille, ne peut pas être un "*global player*". En menant une politique de diversification économique résolue par l'exploitation de nouveaux créneaux, prenant des paris sur l'avenir, ce qui comporte toujours des risques, l'on doit s'attendre également à connaître des échecs. Cependant, ceux-ci ne doivent pas conduire à remettre l'objectif global en cause.

Le Premier Ministre, dans sa déclaration précitée, a clairement mis l'accent sur la politique de développement des créneaux, seul garants de la croissance pour un petit pays.

Le CES est, lui aussi, d'avis que l'Etat doit poursuivre et multiplier les efforts pour attirer de nouvelles activités créant de la valeur ajoutée, dès lors que leurs perspectives de développement sont réelles et ne compromettent pas le développement des générations futures.

Afin d'éviter le blocage des projets de diversification industrielle, il convient de mieux expliquer les enjeux économiques et sociaux et d'associer les citoyens aux différentes phases de décision, étant entendu que l'intérêt général doit primer l'intérêt particulier.

- Plusieurs pistes sont envisageables.

Le secteur des services est généralement peu polluant, donc respectueux de l'environnement, tout en étant source de bien-être de par son apport considérable en valeur ajoutée. Il faut continuer à diversifier ce secteur et chercher à attirer également des fournisseurs de services qui ne dépendent pas exclusivement d'activités déjà présentes sur notre territoire.

Cependant, il faut veiller que le clivage entre la qualification de la main-d'œuvre disponible et les attentes des entreprises ne soit pas trop important. Notre pays risque en effet de ne pas pouvoir accueillir n'importe quel type d'activité, surtout dans les domaines des technologies nouvelles où, de façon structurelle, l'Europe entière souffre d'un déficit de main-d'œuvre qualifiée. Il s'agit, par conséquent, de veiller que l'offre et la demande de main-d'œuvre puissent se rejoindre. Afin de pallier les défis de qualification actuels, il convient de diriger l'offre et la demande de formation dans les secteurs concernés. Il va de soi que le Luxembourg devra, comme par le passé, recourir à l'immigration.

Il importe également que le Luxembourg assure un haut niveau d'activités industrielles, même si certaines risquent d'amener des nuisances. Etant donné que le maintien des exportations à un niveau élevé est indispensable pour le bon

fonctionnement d'une économie, la diversification industrielle doit être poursuivie dans le respect des engagements environnementaux pris aux niveaux international et européen.

- La future politique de diversification économique devra tenir compte des contraintes imposées en matière écologique par le Protocole de Kyoto, dont l'engagement souscrit par le Luxembourg en matière de réduction des gaz à effet de serre constitue un point important.

D'après les prévisions, le Luxembourg risque de ne pas atteindre l'objectif de réduire de 28% les émissions de ces gaz par les seules actions à l'intérieur du pays durant la période 2008 – 2012, comparée à l'année 1990, pour lequel il s'est engagé. .

D'où l'intérêt de recourir aux instruments flexibles du Protocole de Kyoto dont le CDM ("*Clean Development Mechanism*") et le JI ("*Joint Implementation*"). Le recours à ces instruments deviendra d'autant plus indispensable que le futur développement économique du pays devra reposer sur une contribution accrue de l'industrie manufacturière au PIB.

Par ailleurs, le recours à ces deux mécanismes, qui repose sur un transfert de technologies de nos pays vers les pays cibles, pourrait constituer un attrait pour des entreprises actives dans le domaine des nouvelles énergies ou énergies renouvelables.

Aux autorités politiques et autres acteurs impliqués de veiller à la mise en place d'un encadrement propice au développement économique pour progresser sur les plans social et écologique.

Aux entreprises de générer la croissance économique et le progrès technologique, sources de prospérité, tout en limitant, dans la mesure du possible, le recours aux ressources naturelles, surtout non renouvelables.

La volonté des entreprises d'œuvrer davantage en tant qu'acteurs responsables, sensibles aux aspects écologiques et sociaux, s'est déjà traduite par un nombre croissant d'accords ou initiatives volontaires mis en place soit au niveau des entreprises individuelles, soit au niveau des secteurs d'activités.

A côté des actions volontaires que les entreprises privilégient en tant qu'instruments pour un développement plus durable, d'autres instruments à caractère plus contraignant peuvent, dans certains cas, s'avérer utiles. Il faudra veiller que les critères d'équité, d'efficacité et de prévisibilité soient respectés. Ce dernier critère est très important pour faciliter les investissements, en général, et les innovations, en particulier. En d'autres termes, les entreprises doivent pouvoir œuvrer dans un environnement prévisible et cohérent, orienté vers un développement plus durable. Par ailleurs, le CES tient à relever que, d'une manière générale, une réglementation surabondante nuit à la visibilité, à la souplesse et, partant, au développement tout court.

- Au niveau international, les entreprises utilisent de plus en plus les aspects écologiques de leurs activités à des fins de publicité ou de marketing, au détriment des communications traditionnelles sur la seule situation financière. Cette

tendance commence à faire école à travers tous les secteurs et souligne la prise de conscience de ces acteurs-clés qui se trouvent au cœur du débat sur la responsabilité sociale des entreprises.

Recommandations du CES

Agir de façon pragmatique face aux évolutions macroéconomiques externes et faire valoir, selon le cas, les valeurs écologiques, les valeurs économiques et les valeurs sociales pour répondre au paradigme de développement durable à long terme

- Axer le développement futur sur l'utilisation rationnelle des ressources naturelles;
- Promouvoir la recherche, les investissements en techniques et services économes en énergie;
- Poursuivre la diversification économique et associer les citoyens au processus de décision, afin d'éviter au mieux les blocages;
- Veiller à la mise en place d'un cadre réglementaire transparent et souple;
- Mettre en place des indicateurs pertinents pour définir les politiques permettant de concilier les impératifs écologiques, économiques et sociaux à moyen terme. Le CES s'y prononcera ultérieurement.

2 LES SECTEURS PORTEURS D'AVENIR

- Le CES essaie d'identifier des secteurs porteurs d'avenir qui découlent soit d'activités considérées comme piliers de l'économie nationale et pour lesquels le Luxembourg a déjà atteint des niveaux indéniables d'excellence et d'expertise, soit de nouvelles activités de pointe qu'il pourrait exploiter s'il mettait en place l'environnement nécessaire à leur éclosion et à leur développement.

A côté de ces secteurs porteurs d'avenir, certaines activités ne sont pas encore susceptibles de créer une forte valeur ajoutée à elles-seules, de sorte que leur rôle se limite pour l'instant à stimuler, voire à véhiculer le développement des créneaux. Ces activités sont désignées ici vecteurs. Il s'agit de la formation au sens large (formation initiale, continue et supérieure), de la recherche et de la culture.

En somme, il faut voir les vecteurs de croissance comme un instrument permettant de développer les secteurs porteurs d'avenir avant que dans le meilleur des cas, ils ne se transforment eux-mêmes en de tels secteurs.

D'autres facteurs, comme les potentialités liées au site du Luxembourg dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, l'encadrement législatif et administratif spécifique à une économie de petit espace, ainsi que les investissements à réaliser au niveau des infrastructures, sont à concevoir et à valoriser pour assurer le développement des secteurs porteurs d'avenir.

- En tout état de cause, le développement de ces secteurs de croissance, qu'ils soient secteurs porteurs d'avenir ou simplement vecteurs de croissance, évoqués ci-avant, est fortement conditionné par plusieurs contraintes et nécessite de relever certains défis, à savoir:
 - l'intégration communautaire au niveau des politiques économique, financière, sociale et environnementale;
 - le rétrécissement des marges de manœuvres restantes pour véhiculer le cadre législatif et fiscal dans un sens propice au développement durable;
 - l'évolution démographique du Luxembourg et le recours à l'immigration, facteurs à prendre en compte dans l'optique d'une politique de croissance économique soutenue à long terme;
 - la soutenabilité de la protection sociale.

21 Le développement des secteurs existants

211 L'industrie

Eu égard au fonctionnement de notre économie, largement ouverte sur l'extérieur, il va sans dire que les créneaux de développement et de diversification économiques resteront avant tout orientés vers l'extérieur. L'industrie fait certainement partie des activités entrant en ligne de compte.

Avant la crise sidérurgique des années '70, la politique industrielle mettait l'accent sur la diversification, tant sur le plan géographique que sur le plan structurel. Par la suite, la nécessité de compenser les impacts de la restructuration sidérurgique sur l'emploi et les exportations a motivé les acteurs politiques à intensifier la

prospection économique pour attirer des nouveaux investisseurs industriels dans le pays.

L'implantation de 175 entreprises industrielles depuis 1975 jusqu'à nos jours, représentant plus de 15.000 emplois nouveaux, et la poursuite de la restructuration sidérurgique ont conduit à un bon degré de diversification au sein du secteur industriel. Ce constat est confirmé dans une étude publiée par la Cellule de Recherche en Economie Appliquée (CREA) du CUNLUX en 1998³².

Si la diversification au sein du secteur industriel ne doit pas être négligée, il importe toutefois de mettre l'accent sur une diversification économique plus globale. En effet, l'évolution de la structure économique au cours de la dernière décennie a fait apparaître le risque d'un nouveau monolithisme, dominé cette-fois-ci par le secteur financier. Dans la foulée, le poids du secteur industriel dans le PIB a reculé considérablement, de 21,3% en 1990 à 11,8% en 2001, alors que la politique active en faveur du développement industriel n'avait pas été abandonnée.

Aussi le CES se prononce-t-il clairement en faveur d'une intensification des efforts de développement industriel, qui devraient viser prioritairement des entreprises à haut degré technologique et la modernisation continue du tissu industriel existant.

Le CES voudrait tracer trois pistes à poursuivre dans les efforts visant l'implantation de nouvelles activités industrielles, dont aucune ne devrait être négligée.

Premièrement, continuer à attirer des investisseurs disposant d'un savoir-faire industriel. De nombreuses entreprises industrielles existantes se sont implantées au Luxembourg en y important non seulement leur capital, mais également leur technologies de production. Ces entreprises ont choisi le Luxembourg pour sa situation géographique, son ouverture ou encore ses avantages compétitifs par rapport à d'autres pays européens. Il s'agira de préserver ces avantages.

Deuxièmement, attirer des investisseurs qui sont à la recherche de nouvelles compétences technologiques et de savoir-faire humain dont elles ont besoin pour leur futur développement. A cet effet, il faudra favoriser la création de centres de compétences autour des acteurs publics et privés de recherche qui constitueront un élément d'attrait supplémentaire pour le type d'entreprise en question.

Enfin, troisièmement, développer et moderniser les entreprises existantes ou encore créer de nouvelles entreprises par la mise en commun d'efforts de recherche ou de développement. Les centres de compétence technologiques ou les grappes technologiques, tout comme les infrastructures d'accueil de jeunes entreprises, favoriseront ce développement.

Les instruments financiers en faveur des investissements industriels, qui ont joué un rôle important dans la promotion des investissements jusque dans les années '90, deviendront de plus en plus sélectifs, voire disparaîtront. Conscient de cette évolution, en ligne avec l'achèvement du marché unique, le CES estime que

³² Bourgain, P. Guarda et P. Pieretti "Mesure de la diversification industrielle: analyses statique et dynamique appliquées à une économie ouverte"

d'autres éléments détermineront à l'avenir le choix des implantations industrielles en Europe. Parmi ceux-ci, le CES voudrait en citer quelques-uns qui touchent directement au secteur industriel, à savoir la politique en matière de protection de l'environnement, le degré d'acceptation par l'entourage, la qualité et le coût des approvisionnements en énergie ou encore l'aménagement en quantité suffisantes de zones industrielles.

212 Le secteur des finances

- L'achèvement de l'Union monétaire a profondément changé l'environnement de la place financière de Luxembourg.

Ayant d'abord contribué, grâce à son ouverture et sa législation libérale, dans une large mesure, à l'éclosion de l'euromarché et, partant, à l'internationalisation des marchés financiers, le centre financier de Luxembourg avait évolué par la suite vers un centre offshore, offrant des conditions avantageuses au capital international. Comme beaucoup d'autres places financières, telles que la Suisse, les îles anglo-saxonnes et Cayman, Hongkong et autres Singapour, le Luxembourg s'était spécialisé dans la gestion patrimoniale et l'ingénierie financière pour une clientèle étrangère en quête de services financiers sophistiqués et fiables.

Le fait de pouvoir déterminer, en tant qu'Etat souverain, soi-même les règles du jeu et tailler sur mesure les conditions dans lesquelles le centre financier évoluait, a valu à ce dernier un succès incontestable, faisant du secteur financier l'industrie de pointe du Grand-Duché et le moteur de son développement économique. Bien que ne représentant qu'un dixième de l'emploi total, le secteur financier contribue pour un quart au PIB et, au moins, pour un tiers au budget de l'Etat.

Il est évident que l'intégration européenne et l'indispensable harmonisation des politiques affectent certains atouts majeurs de la place, étant donné que les niches de souveraineté se rétrécissent dans la mesure où le centre de gravité décisionnel se déplace progressivement du niveau national vers le niveau européen. Bien que montrant les difficultés que rencontrent ces efforts d'harmonisation, le débat sur l'harmonisation fiscale, mené de façon très controversée depuis une quinzaine d'années, a témoigné néanmoins d'un progrès certain, étant donné que ce qui était encore considéré comme inacceptable il y a dix ans par d'aucuns – en l'occurrence une retenue à la source sur les revenus de l'épargne à l'échelle européenne – est considéré aujourd'hui comme solution tout à fait satisfaisante.

- Il serait néanmoins exagéré de vouloir voir à terme dans l'intégration européenne le destructeur de la place financière. Bien que l'harmonisation européenne, et tout ce qu'elle comporte comme bouleversements en matière de géographie bancaire en Europe, enlève beaucoup à l'attrait traditionnel de la place, celle-ci continuera à disposer de certains atouts qui, utilisés intelligemment et avec détermination, pourraient assurer sa pérennité.

Aujourd'hui, la place de Luxembourg range parmi les dix premiers centres bancaires du monde. De plus, elle s'est taillée une part considérable du marché européen dans l'assurance-vie et dans la réassurance captive. Et finalement, elle a réussi à s'imposer en tant que centre des fonds d'investissement en se hissant dans cette discipline au peloton de tête.

Bien que focalisé sur certains créneaux à cause de sa taille réduite, le Luxembourg a néanmoins réussi à éviter une spécialisation unique en élargissant l'éventail de ses activités financières. Grâce à cette diversification, les opérateurs de la place ont réduit leur vulnérabilité face aux aléas conjoncturels, tandis que leur incontestable capacité d'adaptation aux évolutions des marchés leur a évité d'être entraînés par les courants des mutations structurelles dans la finance globale.

Tous ces acquis, qui sont encore renforcés par les avantages d'un petit pays aux structures solides et efficaces, ainsi que par une certaine avance en compétence professionnelle des opérateurs du secteur, ne sauront toutefois assumer à tout jamais le rôle de la place en tant que locomotive de l'économie nationale.

- Or, il n'existe à l'heure actuelle, et à court terme, guère de solution de rechange au secteur financier. Par conséquent, il s'avère impérieux de stimuler davantage le développement de celui-ci et d'assurer sa pérennité en accélérant son adaptation aux nouvelles données et en l'encourageant à un recentrage.

Une telle réorientation vers des créneaux à haut potentiel de développement (fonds de pension, capital à risque, titrisation, gestion patrimoniale évoluée, etc.) passera inéluctablement par une innovation accrue du côté des produits, ainsi que par un degré élevé de professionnalisme et de compétence.

Ces deux préalables ne devraient pas constituer un obstacle insurmontable pour la place, vu l'expérience accumulée en matière de finances internationales pendant plus de trente ans et la capacité d'adaptation dont la place a toujours fait preuve jusqu'ici. Encore faudra-t-il développer ces atouts de façon systématique et soutenue.

A côté de celle des produits, une diversification de la nature des services s'impose, ne fût-ce pour contrebalancer les activités à caractère administratif, bien développées sur la place notamment du côté des fonds d'investissement, par des efforts accrus dans le domaine de la gestion et de la distribution des produits financiers.

On ne peut pas dissocier la capacité de développement de la place des structures de décision qui la régissent. A part quelques rares exceptions, les banques au Luxembourg dépendent de groupes financiers étrangers qui déterminent les orientations à prendre par les filiales luxembourgeoises. C'est sur la base d'avantages certains et fiables offerts par les différents sites que les maisons mères prennent leurs décisions quant aux implantations géographiques des activités de leurs groupes. Par conséquent, il revient au pays d'accueil de veiller à offrir des avantages compétitifs aux différents opérateurs, tout en ne perdant pas de vue que ce n'est pas un avantage isolé – et difficile à faire accepter dans un contexte communautaire de plus en plus harmonisé – qui assurera l'attrait du site, mais une somme d'avantages bien équilibrés.

- En vue d'assurer une évolution de la place vers encore plus de compétence et d'excellence, il s'avère indispensable de stimuler l'effort intellectuel, la créativité et l'innovation par la dotation du secteur financier d'un encadrement académique adéquat et orienté, au-delà de la pure formation, vers le développement de la

recherche sur le site. Aussi le CES ne peut-il qu'accueillir favorablement le lancement d'une "*Luxembourg School of Finance*" orientée vers la recherche et appelée à être intégrée plus tard dans le nouveau concept d'une Université du Luxembourg.

Finalement, il faut reconnaître que la connotation de paradis fiscal, dont souffre la place dans la perception internationale, pourrait gêner sérieusement son acceptation par une clientèle potentielle attirée plutôt par le professionnalisme que par des avantages éphémères. Par conséquent, une correction à large échelle de l'image de marque de la place de Luxembourg et de son professionnalisme s'impose. Elle exigera la mobilisation d'un ensemble de moyens sans précédent en matière de promotion qui devra être assurée conjointement par les opérateurs privés et les instances publiques.

213 Le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC)

2131 Un changement de paradigme

- Dans le présent chapitre, le CES voudrait se concentrer sur les changements fondamentaux qui s'opèrent actuellement au sein de notre société en ce qui concerne les nouveaux modes d'acquisition de savoirs rendus possibles avec la mise en réseau de toutes sortes d'informations, de connaissances et de savoirs.
- L'histoire des médias a montré que l'essor d'une technique qui devient un moyen de communication, entraîne une mutation au sein de la société qui est irrésistible. Le développement de la société de l'information est un phénomène mondial déjà largement entamé, auquel il est difficile de se soustraire. L'ensemble du cycle de production, c'est-à-dire de la création à la distribution, dépend de plus en plus du savoir y investi, et l'importance de l'investissement immatériel ne cesse de croître. Aujourd'hui, la puissance des outils de traitement de l'information et des outils de communication disponibles, et, plus encore, la complexité qui résulte de leur diversification et de leur hétérogénéité, lancent un véritable défi à l'esprit humain.
- Par rapport à la force et à la richesse, références de la société traditionnelle, le savoir, source de pouvoir a, en termes relatifs, gagné en importance au fil du temps. Aujourd'hui, la création de valeur ne repose plus seulement sur la combinaison de facteurs comme les ressources naturelles, le travail et le capital. Intégrées de façon plus sophistiquées par un triple mouvement de diversification, de complexification et d'accélération, qui caractérise la société de l'information, les activités requièrent un degré supérieur de traitement de l'information, une coordination accrue et un travail intellectuel plus dense. Le savoir est ainsi devenu la ressource décisive de l'économie avancée parce qu'il permet, en règle générale, de réduire les besoins en matières premières, en travail, en temps, en espace et en capital. En outre, il se renouvelle perpétuellement, contrairement aux ressources physiques. En fait, le savoir confère aux autres facteurs un effet de levier et devient ainsi le substitut final, la ressource économique ultime, de sorte que la puissance se trouve déconnectée du nombre (d'habitants ou de soldats).
- Le savoir est ce qui permet de valoriser le "*mineral de base*" qu'est l'information pour en faire une connaissance et donc d'y apporter une valeur ajoutée. Pour cela, l'utilisation des réseaux est indispensable car ce qui compte le plus, ce sont les

capacités d'interpréter les informations, d'organiser la diffusion du savoir et donc de le gérer .

L'accès au savoir se révèle être un enjeu majeur en terme de pouvoir, c'est-à-dire de souveraineté et d'identité, par-delà ses effets immédiats sur le niveau de nos performances économiques. Un rôle déterminant revient donc aux échanges de données et d'informations et plus précisément à l'organisation et à la circulation du savoir.

- L'élaboration de la société de l'information est une création permanente et complexe, qui ne se décrète pas - son édification part de la base mais ne doit pas être ignorée du sommet. Les inégalités dans l'accès primordial au savoir, que l'éducation et la formation doivent s'efforcer de combler, présentent le danger de distendre le lien social et d'ouvrir davantage encore les fractures déjà existantes.

L'Etat, garant des intérêts supérieurs de la nation et de l'intérêt général, doit veiller que l'information soit universellement accessible, permettre à tous d'accéder à de nouveaux savoirs et aux richesses culturelles de l'humanité, remettre l'administré au premier rang des préoccupations de l'administration, l'usager au premier rang de celles des services publics et l'élève au centre du système éducatif.

- Par ailleurs, les nouvelles techniques d'information et de communication offrent à l'aménagement du territoire des opportunités certaines en permettant une revalorisation de zones défavorisées, ce qui suppose cependant un développement systématique des infrastructures de la part des collectivités concernées, avec l'aide de l'Etat.
- Les technologies de l'information et de la communication sont susceptibles non seulement d'affecter les trois domaines traditionnels qu'elles font converger (informatique, télécommunications, audiovisuel), mais aussi de provoquer la création d'activités nouvelles avec, au total, un solde positif en termes de croissance et d'emplois. Les spécialistes affirment que la mutation du travail se poursuit et qu'avec la montée en puissance de la société de l'information la moitié des professions et métiers qui seront exercés dans 20 ans n'existe pas encore.
- Il s'agit, en outre, d'un développement durable au sens écologique du terme, en ce qu'il préserve les ressources naturelles, mais aussi parce qu'il devrait se poursuivre sur le long terme par-delà les fluctuations de la conjoncture.
- Tout retard dans l'acquisition de nouveaux savoirs aurait des conséquences néfastes pour notre pays, puisque le temps est devenu lui-même un facteur important de création de valeur ajoutée et de compétitivité.
- Aux inégalités existantes entre pays s'ajoutent de nouvelles, désormais fondées sur le niveau de maîtrise des technologies et des connaissances, opposant, dès lors, les rapides aux lents.

2132 L'état d'avancement du Luxembourg vers la société de l'information

- Dans son discours sur l'état de la Nation du 10 mai 2000, le Premier Ministre avait annoncé qu'un des axes de l'action gouvernementale allait être la relance du programme de préparation du pays à la société de l'information. En février 2001, le Ministre délégué aux Communications a présenté eLuxembourg en précisant les ambitions du Grand-Duché:

"Avec ce programme d'action eLuxembourg, le Gouvernement lance une véritable offensive dans le domaine des nouvelles technologies de la communication. Cette offensive assurera au pays tant sur le plan économique que social sa place dans le peloton de tête parmi les pays de l'Union européenne."

L'objectif ambitieux du Luxembourg de figurer parmi les premiers pays de l'Union européenne en route vers la société de l'information n'est pas encore atteint au vu des statistiques disponibles.

- Néanmoins, au niveau plus particulièrement des administrations, les exercices d'évaluation comparative révèlent que le programme eLuxembourg a permis de faire des progrès notoires, sans que le Luxembourg ait cependant atteint un classement favorable. L'administration ne semble guère en mesure de combler rapidement son retard en matière de mise en œuvre de nouvelles technologies. Les nombreux projets d'eGovernment devront être réalisés de manière conséquente. Il en va notamment ainsi du portail PME à guichet unique, qui vient d'être lancé.

Le CES estime, par ailleurs, que la mise en ligne d'application de services, outre l'amélioration de services rendus à la population, est un moyen utile en vue de moderniser les structures d'organisation internes des administrations. En effet, les TIC peuvent servir de catalyseur à un fonctionnement plus efficace et plus efficient des processus administratifs.

Tableau 11: Résultats du benchmarking eGovernment – octobre 2002

Pays	Oct-02 ³³	Apr-02	Oct-01
S	87%	81%	61%
IRL	85%	85%	68%
DK	82%	69%	59%
FIN	76%	70%	66%
NOR	66%	63%	63%
E	64%	58%	50%
F	63%	61%	49%
UK	62%	63%	50%
P	58%	56%	51%
I	57%	51%	39%
A	56%	49%	40%
NL	54%	42%	37%
ISL	53%	50%	38%
EL	52%	54%	39%
CH	49%	35%	/
D	48%	46%	40%
B	47%	43%	23%
L	32%	22%	15%

Source: Cap Gemini Ernst & Young

- Au niveau des agents privés, la pénétration d'Internet dans les entreprises et les ménages a évolué très favorablement³⁴. Les entreprises commencent progressivement à utiliser les potentialités de l'Internet. Cependant, les sites véritablement transactionnels, qui proposent la vente de produits en ligne ainsi qu'une transaction complète, ne représentent que 5,4 % de tous les sites. Il s'agira donc d'inciter les entreprises à saisir les opportunités commerciales qu'offre l'e-business. Les projets comme le label "*e-commerce certified*" sont un premier pas dans cette direction.
- Au niveau de l'Ecole, le nombre d'élèves par ordinateur et le niveau de connexion des écoles à l'Internet positionnent le Luxembourg dans le peloton de tête dans l'UE. Il reste des progrès à faire en ce qui concerne l'intégration de l'informatique et d'Internet dans le cursus scolaire. En effet, le degré d'utilisation de ces outils dans les enceintes scolaires dépend largement de l'intérêt que les enseignants portent aux nouvelles technologies. Une démarche pédagogique globale pour enseigner aux élèves comment utiliser de manière intelligente les possibilités offertes par l'ordinateur et l'Internet devra être développée.
- Au niveau de la recherche, eEurope a traité un aspect particulier de la connexion haut débit en créant un réseau central à haut débit, appelé GEANT, pour les universités et les instituts de recherche (interconnexion à haut débit de plus de 3100 institutions de recherche et d'enseignement). GEANT est devenu le réseau de recherche central le plus rapide du monde et assure la couverture

³³ Les chiffres sont à interpréter comme suit: 25% = uniquement informations; 50% = informations plus interaction dans un sens, c'est-à-dire des formulaires téléchargeables; 75% = interaction dans les deux sens et 100% = traitement entièrement électronique.

³⁴ Le Luxembourg arrive en 6^e position dans l'UE au niveau de la pénétration d'Internet dans les ménages (54%) et en 2^e position en ce qui concerne les achats en ligne (hormis les achats effectués à des fins privées) selon l'Eurobaromètre de novembre 2002.

géographique la plus large (32 pays). GEANT est un outil infrastructurel essentiel pour la mise en place de l'espace européen de la recherche et il importe, pour le Luxembourg, d'assurer à tous les sites luxembourgeois actifs dans le domaine de la recherche un accès adéquat à ce réseau pour ne pas rester à l'écart de l'énorme potentiel que représente une telle mise en réseau de connaissances.

2133 La circulation de l'information

21331 Les réseaux de communication

Le développement des activités de service de tous les secteurs de l'économie nécessite des systèmes d'information et de communication très performants.

Les produits de communication sont de plus en plus distribués ou diffusés par des réseaux à haut débit (large bande). L'économie numérique est devenue un moteur puissant pour la croissance, la compétitivité, la création d'emplois, tout en améliorant la qualité de la vie. Les connexions à large bande augmentent notablement la vitesse et la qualité de l'accès à l'Internet et permettent d'utiliser l'ensemble des applications multimédia et d'accroître l'efficacité des réseaux.

- La généralisation des accès à haut débit est un des principaux objectifs du plan d'action eEurope 2005. L'approche de l'initiative eEurope 2002 était d'encourager la concurrence pour faire baisser les prix à des niveaux concurrentiels, inférieurs aux prix monopolistiques et d'assurer ainsi une diffusion plus rapide de l'Internet. Les statistiques disponibles au niveau international montrent en effet qu'il existe un rapport manifeste entre le coût de l'Internet et sa diffusion.
- Les opérateurs notifiés comme étant puissants sur le marché doivent proposer un accès entièrement dégroupé, permettant au nouvel entrant de louer la totalité de la ligne, ainsi qu'un accès partagé, permettant au nouvel entrant de ne louer que la partie à haute fréquence nécessaire pour l'accès rapide à l'Internet³⁵.

Au niveau de la tarification, approuvée par l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR), le Luxembourg pratique des prix élevés, que ce soit pour l'accès totalement dégroupé ou pour l'accès partagé³⁶.

- L'accès au haut débit par CATV (cable television) pourrait, à terme, élargir les moyens d'accès à la Toile (cf. 23711, p. 51).

³⁵ Les opérateurs notifiés doivent publier des offres de référence en matière de dégroupage adaptées aux besoins du marché et qui doivent donc être suffisamment détaillées pour permettre aux opérateurs de ne choisir que les éléments et installations de réseau qui leur sont nécessaires. Les opérateurs notifiés doivent accéder aux demandes raisonnables de dégroupage et appliquer des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires, ce qui signifie qu'ils doivent fournir aux autres opérateurs des installations équivalentes à celles qu'ils fournissent à leurs propres services et à leurs filiales. Les tarifs facturés pour l'accès dégroupé doivent être orientés en fonction des coûts.

³⁶ Source: Huitième rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications – COM (2002) 695 final du 3.12.2002.

- Pour réaliser pleinement les objectifs d'une société des connaissances compétitive, le développement des réseaux à large bande et l'offre de services de communication à haut débit bi-directionnels, par fibre optique et/ou par satellite, constituent donc un impératif essentiel.

Le réseau de communication en cuivre a atteint ses limites technologiques. Si les opérateurs de télécommunications ont pu suivre l'évolution et ont adapté leurs réseaux au progrès technologique, le paysage de la câblo-distribution reste, en revanche, pour une bonne partie, caractérisée par de nombreux petits réseaux découplés, d'une qualité technique disparate et souvent vétuste.

Le CES invite donc le Gouvernement à promouvoir la création de partenariats public/privé portant sur le déploiement des réseaux large bande.

Après l'échec de la tentative de transmission des services de télécommunications par fil électrique (powerline), certains experts misent, à côté de l'UMTS, sur la télévision numérique par câble ou par satellite pour mieux rentabiliser les supports de l'image, tout en offrant des services de télécommunications. La boucle locale radio (BLR) demeure, dans une certaine mesure, une technologie complémentaire aux technologies filaires pour un réseau local sans fil, à portée limitée.

Les communications mobiles et sans fils de troisième génération (UMTS) vont accroître considérablement l'offre de services et les capacités des réseaux.

Il importe toutefois de signaler que les opérateurs sont confrontés à de grands problèmes pour développer leur actuel réseau mobile GSM et pour implanter le nouveau réseau UMTS.

Ces difficultés sont liées à l'insécurité juridique et réglementaire qui entourent l'octroi des autorisations nécessaires pour l'installation et l'adaptation des antennes et stations de base.

Pour remédier à cette situation, les responsables gouvernementaux ont présenté le 17 mars 2003 un plan directeur sectoriel: stations de base pour réseaux publics de télécommunications mobiles. L'idée de ce plan directeur est de donner aux bourgmestres la possibilité d'autoriser une antenne, même si le PAG de la commune concernée ne le prévoit pas explicitement. En ce qui concerne les antennes existantes, la nouvelle réglementation ne donne aucune garantie que l'infrastructure pourra être maintenue.

Etat donné le renforcement substantiel du rôle des bourgmestres par le plan sectoriel et sachant que la mise en place du réseau UMTS nécessitera un accroissement sensible du nombre d'antennes et de stations de base, le CES se demande si ce plan pourra répondre aux attentes des opérateurs et des utilisateurs ou si, au contraire, il constituera plutôt un frein au développement futur des réseaux de communications mobiles au Luxembourg.

21332 Les services/produits de communication

C'est à travers le développement et la création de services, d'applications et de contenus, usant des nouvelles technologies et capacités de communication, que les espoirs de création de valeur ajoutée et d'emplois se placent.

Tout d'abord il faudra stimuler l'utilisation du commerce électronique, de services électroniques et de services publics en ligne.

Parmi les nouveaux produits, usant des nouvelles technologies, il y a lieu de citer l'accord de coopération entre l'Etat et le secteur financier, en vue de créer une infrastructure à clé publique (ICP-PKI)³⁷ nationale. Cette coopération est matérialisée par un GIE qui a pour mission d'élaborer le plan d'affaires et un cahier des charges permettant de mettre en oeuvre une telle infrastructure. En effet, sans PKI il n'y a pas de signature électronique.

Le développement de l'optoélectronique (visiophone, vidéoconférence) entraînera une profonde mutation des services de vente, actuellement fondés sur le contact personnel vendeur-client. La domotique est un nouveau service en pleine expansion, qui répond aux besoins de sécurité, de prévention, d'assistance, d'alerte de la société (vidéosurveillance), ainsi qu'à des besoins de gestion à distance des différents équipements d'immeubles.

S'y ajouteront de nouveaux créneaux résultant de domaines tels que le multimédia, les services publics en ligne, la télésanté (télémédecine, télésurveillance et captage de signaux chez le malade), l'apprentissage (e-learning) les messageries et bibliothèques électroniques etc.

- En résumé, pour réaliser pleinement les objectifs d'une société des connaissances compétitive, le développement des réseaux à large bande et l'offre de services de communication à haut débit bi-directionnels, par fibre optique et/ou par satellite, constituent donc un besoin essentiel.

Il s'agit par ailleurs:

- de développer les savoirs permettant de transformer en connaissance les informations dont les réseaux risquent de nous inonder;
- de favoriser l'acquisition de savoirs nouveaux, autrement dit la recherche, sa diffusion et sa valorisation à travers l'innovation;
- de prévenir le monopole et toute manipulation de l'information.

Il en va de notre compétitivité, de l'amélioration de l'emploi à travers l'accélération de la croissance et la création d'activités nouvelles, mais aussi de notre développement économique, culturel et social. Une bonne gestion du savoir passe par une éducation appropriée et entraîne, en fin de compte, plus de démocratie.

Tous les acteurs impliqués dans la réalisation d'eLuxembourg, en général, et d'eGouvernement, en particulier, doivent multiplier les efforts pour rattrapper, dans

³⁷ ICP - PKI:

les meilleurs délais, le retard accumulé en matière d'adoption des technologies de l'information et de la communication.

L'Etat doit encourager la concurrence pour faire baisser les prix à des niveaux plus attrayants et assurer ainsi une diffusion plus rapide d'Internet.

214 L'énergie

- La maîtrise durable de l'énergie suppose que l'objectif de la réduction de la consommation d'énergie soit fixé de manière à ne pas compromettre ni le pouvoir d'achat des ménages, ni la compétitivité des entreprises. Pour ce faire, il importe de fixer un ensemble de mesures incitatives ou réglementaires portant sur les deux volets "*consommer mieux*" et "*produire mieux*" l'énergie.

Les mesures "*consommer mieux*" devraient être ciblées et sur les particuliers - consommer moins à confort égal - et sur les entreprises - augmenter l'efficacité énergétique des équipements et processus de production -.

Les mesures "*produire mieux*" l'énergie devraient être axées sur le développement des énergies renouvelables et éviter que le financement ne mène à une détérioration dommageable de la compétitivité des tarifs énergétiques dans le pays par rapport à ceux des pays concurrents.

Dans cette double optique, le CES est d'avis que les incitants et mécanismes financiers pour la réalisation d'investissements, qui ont pour but l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergies renouvelables, devraient non seulement bénéficier aux particuliers, comme c'est actuellement le cas, mais également aux entreprises. L'exclusion des entreprises de ces aides prévues a en effet pour résultat l'absence d'un effet stimulateur pour faire certains investissements dans la direction souhaitée et implique que, du point de vue coût, certains investissements dans cette optique ne sont pas intéressants. Une extension du régime aux entreprises permettrait d'atteindre beaucoup plus rapidement la masse critique indispensable pour que la politique décrite ci-avant puisse sortir ses effets.

Partant de ces principes, l'utilisation efficace et rationnelle des ressources naturelles, représentant un grand potentiel d'énergie, est un créneau à fort potentiel de croissance.

Le CES se doit de relever que la filière des installations générant des énergies renouvelables comprend 3 maillons:

- la recherche, permettant de perfectionner les produits existants et le développement de nouveaux;
- la production des installations, qui relève du domaine industriel;
- l'installation et la maintenance des équipements, activité d'ores et déjà assurée par le secteur de la construction. Le personnel des entreprises offrant leurs services dans ce domaine a suivi des formations spécifiques, lui permettant d'acquérir le savoir-faire nécessaire à cet égard.

Par conséquent, il s'agit, d'après le CES, d'envisager l'implantation et le développement au Luxembourg d'activités relevant du premier ou du deuxième maillon, sinon des deux.

Ce nouveau créneau économique et environnemental devrait s'intégrer dans la politique d'aménagement du territoire.

- Pour valoriser le créneau "*énergie*", il importe, à côté des énergies solaires, hydrauliques et éoliennes, d'encourager le développement de la filière bois qui pourrait devenir un nouveau créneau du secteur énergie. Les atouts liés à l'exploitation d'une filière bois-énergie sont considérables.

Les biocombustibles, dérivés du bois, des plantes agricoles cultivées ou d'autres résidus organiques, sont une source d'énergie renouvelable à l'infini, stable sur le plan économique et protectrice de l'équilibre naturel. Ils peuvent être obtenus à partir de nombreuses sources, notamment des scieries, des ateliers de menuiserie ou des exploitations forestières, agricoles et horticoles.

La bioénergie est neutre en termes d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂). La combustion des biocombustibles ne dégage que la quantité de CO₂ qu'ont absorbé les plantes tout au long de leur vie. En revanche, la combustion des combustibles fossiles dégage des quantités importantes de CO₂ emmagasinée pendant longtemps, ce qui contribue directement au réchauffement de la planète. Le recours à la bioénergie permet de réduire celle des combustibles fossiles, de ralentir ainsi le rythme des changements climatiques et de diminuer notre dépendance énergétique.

L'on pourrait ainsi mieux valoriser le bois pour le chauffage de centrales de cogénération.

Dans ce contexte, l'Etat et les communes auront un rôle éminent à jouer. En soutenant les activités liées à la filière bois, notamment au niveau de la forêt domaniale, ils participeraient activement à la lutte contre la désertification rurale et contribueraient au développement harmonieux du territoire.

Une autre application intéressante pour l'avenir est le chauffage à air chaud de bâtiments répondant au standard de la maison dite passive, la chaleur étant fournie par des granulés de bois.

L'approvisionnement en combustible bois des entreprises et des ménages et la gestion des chaufferies permettent la création d'emplois au niveau local.

Le développement de la filière bois devrait également être intensifié dans la construction de maisons individuelles, notamment en relation avec les nouveaux types de construction écologique que sont, entre autres, les maisons passives ou les maisons à basse énergie. Différents exemples à l'étranger ont prouvé la faisabilité technique et le caractère économique de ces constructions.

Aussi au niveau du créneau "*énergie*", les formations pour les métiers de l'environnement sont-elles à encourager.

L'exploitation de ce créneau devrait s'inscrire dans la protection de l'environnement. Toutefois, dans la mesure où les normes fixées par les textes légaux en matière de conservation du paysage et de protection des milieux naturels pourraient constituer une barrière pour l'utilisation de la filière bois, il faut revoir les critères à la lumière de cette donnée.

De manière générale, le CES souhaite que le Gouvernement développe une politique énergétique qui, au-delà des aides financières, fournira un appui logistique et pédagogique aux utilisateurs et investisseurs potentiels, même dans l'hypothèse où l'octroi de subsides communautaires subirait une baisse avec l'élargissement de l'Union européenne.

215 Le tourisme

- Au début des années 90, le Gouvernement luxembourgeois avait commandité une étude auprès de l'Institut européen du tourisme³⁸ sur le développement d'un concept stratégique de tourisme, qui avait été finalisée en 1992. En octobre 2002, ce même institut a présenté une évaluation de la mise en œuvre du concept touristique développé en 1992³⁹.

Le CES invite les autorités gouvernementales à examiner avec les opérateurs du secteur du tourisme les recommandations de la nouvelle étude et d'adopter un plan de mesures prioritaires qui sont à réaliser dans le cadre d'actions concertées et coordonnées.

En tout état de cause et quelle que soit la solution retenue, il importe de jouer la carte de la qualité à tous les niveaux, que ce soit au niveau de la diversification et de la structuration des offres touristiques, de la politique promotionnelle et de marketing touristique, de l'accueil des touristes et de la réalisation d'aménagement.

- Parmi les actions et perspectives à envisager plus spécifiquement, l'action politique devrait tout d'abord s'appuyer sur la diversité de l'attrait du Luxembourg, liés notamment à l'environnement naturel, à la culture et au patrimoine.

Les ressources naturelles du Luxembourg devraient notamment permettre le développement des parcs naturels, du thermalisme et de la création de centres de "wellness".

Parallèlement, l'importance et la spécificité du patrimoine archéologique, culturel et industriel du Grand-Duché devraient être valorisées, afin de contribuer à renforcer les spécificités de notre pays.

Les offres culturelles et sportives de haut niveau sont également à développer, ceci d'autant plus que les infrastructures afférentes ont été ou seront réalisées.

³⁸ Europäisches Tourismus Institut an der Universität Trier (ETI).

³⁹ Überprüfung der Umsetzung des strategischen Tourismuskonzept aus dem Jahr 1992 und Ableitung neuer Ansätze für den kommenden Fünfjahresplan des Grossherzogtums Luxemburg, Europäisches Tourismus Institut GmbH an der Universität Trier, Endbericht, Oktober 2002.

Par ailleurs, le segment du tourisme d'affaires est une activité rentable et présente de bonnes perspectives d'expansion. Le défi consiste à garantir la mise à disposition d'infrastructures adéquates pour répondre aux attentes des clients quant à leurs besoins professionnels et de détente.

Enfin, la sécurité et la propreté sont des facteurs importants de la réussite en matière de tourisme. En outre, le CES souligne que la qualité de l'environnement détermine fortement la qualité de la détente. La préservation des biotopes et paysages naturels (paysages cultivés) est une priorité absolue pour toute politique touristique prospective.

- Au niveau de l'accueil des touristes, il s'agit de moderniser les structures d'hébergement. Une meilleure prise en compte des problèmes liés à l'hébergement serait souhaitable par le biais d'informations, de formations, de soutien et de partenariats avec les gérants et les prestataires, ainsi que par l'élaboration d'une charte de qualité de l'hébergement au Luxembourg.
- Les pouvoirs publics devraient intensifier les aides logistiques, administratives et financières (aides à l'investissement), afin de permettre aux professionnels de la branche de mieux s'organiser pour proposer sur un marché, désormais très concurrentiel, des produits de courts ou de moyens séjours, adaptés aux différents segments de clientèles, sachant que le tourisme de courte durée va s'accroître.
- Une politique promotionnelle efficace et cohérente suppose que l'information à disposition des professionnels et celle qui sera rendue disponible pour les visiteurs donnera lieu à des mises en réseau devant couvrir à terme l'ensemble du territoire de la Grande Région. Le CES encourage les pouvoirs publics à coordonner et à soutenir à cet effet la mise en place d'une base de données touristiques, ainsi que la constitution d'un réseau d'informations touristiques et des réservations.
- Dans ce contexte, le CES appuie l'initiative de la présidence sarroise du Sommet de la Grande Région en vue de mettre en place un concept de promotion touristique pour l'ensemble de la Grande Région. La Grande Région sera déclarée capitale culturelle européenne en 2007. Cet événement doit inciter les responsables et les acteurs à tous les niveaux à développer des offres touristiques porteurs d'avenir.

Recommandations du CES

Saisir les potentialités de développement des secteurs existants et mettre l'accent sur les activités respectant l'environnement.

- Poursuivre la diversification du secteur industriel.
- Réorienter et diversifier le secteur financier vers les créneaux à haut potentiel de développement (fonds de pension, capital à risque, titrisation, gestion patrimoniale évoluée, etc.) et stimuler la créativité et l'innovation par un encadrement académique adéquat.
- Redoubler d'effort tant au niveau de la création et de l'accès aux infrastructures, qu'au niveau de leur utilisation pour mettre en place une véritable société d'information et des connaissances.
- Consommer et produire mieux l'énergie. Encourager à côté des énergies éoliennes, hydrauliques et solaires, la filière bois.
- Développer le tourisme dans une approche Grande Région et miser sur la valorisation du patrimoine naturel et culturel. Examiner avec les opérateurs du secteur du tourisme les mesures à réaliser dans le cadre du concept stratégique élaboré par "*Europäisches Tourismus Institut GmbH*."

22 L'exploitation de nouveaux secteurs-créneaux

221 Les biotechnologies

- Les biotechnologies regroupent l'ensemble des technologies utilisant des molécules vivantes. Carte génétique de l'espèce en mains, les chercheurs essayent maintenant d'identifier les signaux qu'utilise notre corps pour ordonner aux cellules de croître, de se différencier, de muter ou de mourir. Le séquençage du génome humain (et des autres génomes) est le point de départ d'une multitude de pistes pour mieux diagnostiquer, traiter et prévenir les maladies au moyen d'interventions sur mesure avec la possibilité de limiter les effets secondaires ou indésirables.

A côté du génome, qui désigne l'ensemble des gènes - environ 30.000 chez l'homme -, le protéome est défini comme l'ensemble des protéines produites par un organisme à partir des informations codées par les gènes. La protéomique, discipline sœur de la génomique, a comme objectif d'identifier l'ensemble des protéines, molécules essentielles au fonctionnement cellulaire, dont les gènes commandent la production. Les chercheurs veulent comprendre leur structure, leur mode d'expression et leurs fonctions, qu'elles soient normales ou pathologiques. La tâche est immense et les technologies encore perfectibles.

- Avec l'abandon de la voie chimique au profit de la voie enzymatique, les biotechnologies révolutionnent notamment les domaines de la pharmaceutique, de l'agroalimentaire, de l'environnement et des cosmétiques. Progressivement, les barrières sectorielles s'estompent. Les aliments et les produits cosmétiques acquièrent des propriétés réservées jusqu'ici aux seuls médicaments et donnent

naissance à de nouvelles disciplines telles que la nutraceutique et la cosméceutique. La convergence va très loin et une même plate-forme technologique a des applications dans plusieurs secteurs à la fois. La rencontre de la biologie moléculaire et de l'électronique débouche sur l'électronique moléculaire et les ordinateurs biologiques. Un mariage entre les biotechnologies et les nanotechnologies se profile également.

D'ici à 2005, la valeur du marché européen de la biotechnologie pourrait dépasser 100 mia. EUR. D'ici à 2010, les marchés mondiaux, y compris des secteurs où les sciences du vivant et la biotechnologie constituent une partie majeure des nouvelles applications technologiques, pourraient atteindre plus de 2.000 mia. EUR, sans compter l'agriculture⁴⁰.

- Au niveau européen, le 6ème programme-cadre de recherche et développement (PCRD) prévoit des crédits à hauteur de 2,255 mia. EUR pour la recherche en génomique et en biotechnologies entre 2002 et 2006.
- Au niveau national, le CES appuie l'initiative du Fonds national de la recherche, créé en 1999, qui a lancé un programme de recherche pluriannuel "biotechnologie et santé" (appelé BIOSAN), doté d'un budget global de 6 mio. EUR visant à renforcer la compétitivité de la recherche biomédicale luxembourgeoise, tant sur le plan fondamental et clinique, que sur le plan des biotechnologies nouvelles au service de la santé. Le CES estime que les efforts de recherche en biotechnologies devront être poursuivis et intensifiés, notamment en bio-informatique, voire étendus à d'autres domaines comme la bio-pharmaceutique et la biotechnologie alimentaire. Dans le cadre du présent avis, le CES ne relève que ces trois domaines prometteurs où le Luxembourg pourrait développer des centres d'excellence, mais n'exclut pas pour autant l'exploitation d'autres pistes.

Il est à noter qu'une majorité de membres de la Commission consultative nationale d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (9 sur 15) jugent que – si tant est que cette technique se révèle à la fois praticable et sûre en médecine humaine et si, par ailleurs, elle présente des avantages significatifs à l'égard de toute approche de rechange – la technique du clonage thérapeutique est acceptable dans une optique éthique, sous condition de créer un encadrement réglementaire rigoureux⁴¹. Le CES se rallie à cette position de la commission. Comme la quasi-unanimité des membres de cette commission, il rejette le clonage reproductif comme étant une pratique contraire à la dignité humaine. A ce sujet, la commission souligne également l'importance d'une solution au niveau de l'Union européenne.

En conclusion, le CES est d'avis que le plan d'action de la Commission et des Conseils européens sur les "*sciences de la vie et biotechnologies*" doit être mis en œuvre dans les meilleurs délais.

2211 La biotechnologie alimentaire

- La biotechnologie se sert des techniques scientifiques modernes pour modifier avec précision des plantes, des animaux et des micro-organismes, ouvrant aux

⁴⁰ Source: www.cybersciences.com/Cyber/1.0/1_0.asp

⁴¹ Avis 3/2002 de la Commission Nationale d'Éthique

agriculteurs de nouvelles possibilités pour le contrôle des parasites, des maladies et des mauvaises herbes qui menacent les disponibilités alimentaires. La biotechnologie est ainsi appelée à avoir une incidence majeure sur l'agriculture puisqu'il est, en principe, désormais possible d'opérer des modifications génétiques sur toutes les espèces végétales.

L'amélioration de ces espèces n'est cependant rien de nouveau. Depuis des siècles, les agriculteurs, pépiniéristes et chercheurs croisent diverses plantes en vue d'accroître les rendements et d'obtenir de nouvelles variétés pour la consommation humaine. Le blé en est un vieil exemple et la nectarine un récent. Les techniques classiques d'hybridation des plantes exigent en général le mélange répété de milliers de gènes pendant plusieurs années, ainsi que de nombreuses générations de plantes pour obtenir la propriété désirée. La biotechnologie accélère ce processus très lent en permettant aux chercheurs d'incorporer directement certains gènes dans une plante pour obtenir les résultats recherchés.

- Le CES tient néanmoins à relever que, vu le manque de recul par rapport à la biotechnologie agricole ou alimentaire, des effets délétères sur la santé de l'homme et sur l'environnement ne sont pas à exclure à long terme. Bien que de nombreuses organisations internationales, telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), aient reconnu que la biotechnologie ne porte pas atteinte à l'innocuité d'un produit à condition de l'utiliser à bon escient, les effets à long terme restent inconnus. En dépit des affirmations des organismes mentionnés ci-avant et malgré l'absence de risques prouvés pour la santé de l'homme et pour l'environnement, le CES juge que plusieurs principes devraient absolument être respectés en matière de biotechnologie alimentaire:
 - le principe de précaution doit être respecté à tous les échelons et par tous les intervenants dans le processus de la manipulation génétique d'espèces végétales ou animales;
 - il faut constamment adopter les meilleurs standards internationaux lors de la manipulation génétique;
 - toute utilisation inappropriée doit être évitée;
 - les manipulations génétiques doivent être conçues de façon à ne pas mettre en danger l'équilibre biologique;
 - la traçabilité doit être garantie pour tous les produits alimentaires transgéniques, peu importe leur destination, c'est-à-dire que l'étiquetage doit être explicite, véridique, ne pas induire en erreur et, dans tous les cas, mentionner de façon significative les risques éventuels pour la santé ou la sécurité, les allergènes contenus dans le produit, ainsi que la valeur nutritionnelle ou la composition modifiée.
- Dans le domaine agricole, la biotechnologie permet d'accroître le volume récolté en venant à bout des ennemis des cultures : sols pauvres, ravageurs, mauvaises herbes, sécheresse et vent. Les produits transgéniques peuvent être dotés de propriétés qui permettent de réduire l'usage de pesticides et d'herbicides et d'augmenter les rendements en raison de leur résistance aux parasites. Outre la réduction des superficies cultivées, la biotechnologie permet donc d'utiliser des

méthodes d'exploitation plus respectueuses de l'environnement et de réduire les coûts de production des agriculteurs.

Au niveau des souches de plantes vivrières, la biotechnologie permet ainsi d'obtenir des cultures plus résistantes aux organismes pathogènes, plus tolérantes aux variations climatiques tout en améliorant le rendement, ce qui peut être particulièrement bénéfique aux pays en voie de développement régulièrement victimes de périodes de famine meurtrières. Les techniques de micropropagation et de culture tissulaire permettent de produire des millions de plants identiques exempts de maladies et revêtent une importance particulière, notamment pour les cultures de fleurs, de plantes ornementales, de pommes de terre et d'arbres destinés à la sylviculture.

- La biotechnologie permet d'incorporer de nouvelles propriétés dans les plantes destinées à la consommation. A l'heure actuelle, on met au point des plantes vivrières aux propriétés "*médicinales*" (les nutraceutiques) grâce à l'ajout de vitamines, de minéraux, de fibres, de bactéries ou d'antioxydants. Les premiers produits ont été lancés au Japon en 1995 et la valeur du marché dans ce pays atteignait 4 mia. de dollars dès la première année. Les prévisions estiment le marché mondial à 500 mia. de dollars en 2010.

2212 La bio-pharmaceutique

- Le secteur de la bio-pharmaceutique comprend le développement et la fabrication de médicaments, de vaccins, de tests diagnostiques et même de tissus humains artificiels. Comme les grandes sociétés pharmaceutiques "*chimiques*" ont été relativement lentes à maîtriser les nouvelles techniques du génie génétique, des centaines de petites sociétés de biotechnologie ont pu voir le jour.
- Le marché planétaire de médicaments se chiffre à 420 mia. de \$ par an⁴². Sur 10.000 molécules faisant l'objet de recherches, une seule deviendra éventuellement un médicament rentable. Les sociétés pharmaceutiques n'ont souvent que quelques années pour récupérer les 300 à 400 millions de \$ que coûte en moyenne la mise sur le marché d'un nouveau médicament. Elles insistent par conséquent pour que les brevets offrent la protection la plus longue possible, afin de pouvoir rentabiliser les molécules gagnantes, au grand dam des fabricants de produits génériques.
- Le CES pense que le Luxembourg pourrait tirer profit de la situation actuelle du secteur pharmaceutique en développant des centres de recherche en bio-pharmaceutique. Le développement des activités de recherche en bio-informatique, lancés par le programme BIOSAN, pourrait utilement accompagner la mise en place de centres de recherche bio-pharmaceutiques, dont la compétitivité dépend pour une grande part des progrès de la bio-informatique. Actuellement la demande de compétences y est très forte et elle est appelée à s'accroître de façon phénoménale à travers le monde entier, alors que l'offre de formation reste insuffisante, mal organisée et manque de financements.

⁴² Source: www.cybersciences.com/Cyber/1.0/1_0.asp

2213 La bio-informatique

- L'ampleur et la complexité des données à traiter en biotechnologies sont à l'origine de cette nouvelle science. La bio-informatique est la discipline de l'analyse de l'information biologique, en majorité sous la forme de séquences génétiques et de structures de protéines. Les principaux défis de la bio-informatique sont l'identification, au moyen de systèmes informatiques puissants, des gènes et la prédiction de leur fonction, deux problèmes au centre de la "*génomique fonctionnelle*". Le but est de concevoir de nouvelles méthodes pour l'interprétation des séquences génomiques et la détection de signatures fonctionnelles.
- Plusieurs types d'entreprise sont à la recherche de bio-informaticiens: les pourvoyeurs de technologie (hardware), les fournisseurs d'instruments d'analyse (software), de bases de données, de connaissances (knowledge providers) et les entreprises de génomique et de protéomique.
- Etant donné que cette nouvelle discipline revêt une importance stratégique pour le développement et le traitement de l'information biologique, le CES pense que le Luxembourg devrait analyser les possibilités de multiplier les activités dans cette nouvelle branche, d'autant plus qu'elle pourrait utilement accompagner la recherche en bio-pharmaceutique.

222 Les nanotechnologies

- Les nanotechnologies regroupent un ensemble de théories et de techniques révolutionnaires qui visent à manipuler ou à fabriquer des objets de taille comparable à celle des atomes et des molécules, c'est-à-dire de l'ordre du millionième de millimètre ou nanomètre.
- Les nanotechnologistes cherchent à concevoir des micromoteurs, des microcapteurs, des microadministrateurs de médicaments, des micropompes, etc. Si la plupart sont encore à l'étude, certains font déjà partie de notre vie quotidienne, comme les microcapteurs sensibles à l'accélération qui contrôlent le déclenchement des coussins gonflables dans les voitures. Les domaines d'application sont multiples, allant de la médecine à l'aéronautique.

Parallèlement, les nanotechnologistes planchent sur la construction de nanorobots, c'est-à-dire, des molécules organiques capables de synthétiser toutes les protéines à partir d'un paquet d'atomes. Ces machines ou robots microscopiques pourraient synthétiser des produits plus purs, plus résistants et plus légers en les assemblant molécule par molécule. Les nanotechnologistes parlent d'ingénierie moléculaire. On cherche à adapter la taille et le processus de fabrication des machines actuelles à ceux des circuits intégrés.

- Au niveau européen, le 6ème programme-cadre de financement de la recherche de l'Union européenne prévoit des crédits à hauteur de 1,3 milliard EUR pour la recherche en nanotechnologies, matériaux intelligents et nouveaux procédés entre 2002 et 2006.
- Au Luxembourg, le Fonds national de la recherche a doté le programme pluriannuel de recherche "*Matériaux innovateurs et nanotechnologies*" (appelé

NANO) d'un budget global de 6,7 mio. EUR. Le CES encourage ces initiatives et espère que d'autres activités se développeront dans le domaine multidisciplinaire des nanotechnologies, qui est en train de révolutionner de multiples secteurs.

Par ailleurs, le CES pense qu'il devrait être possible, à terme, d'obtenir un effet "*spin off*" avec des entreprises qui sortent du giron des centres de recherche à l'image de ce qui se passe en dehors de nos frontières, pour autant que le problème du financement ne demeure pas un obstacle insurmontable, ce qui suppose la disponibilité de capital-risque au départ. Le développement d'entreprises "*spin-off*" est à souhaiter, tant dans le domaine des nanotechnologies que dans le domaine des biotechnologies, car il aboutit à la création de nouveaux emplois et favorise le maintien des jeunes talents au Luxembourg. Il est à noter que les efforts du Gouvernement en faveur de la coopération inter-entreprises sous forme de grappes technologiques ont abouti à un projet de recherche en nanotechnologies dans le domaine des matériaux composites, des traitements et revêtements de surfaces techniques, réunissant les compétences complémentaires de trois entreprises. Le CES estime que le Gouvernement doit continuer à encourager et à soutenir de telles initiatives.

223 L'écotechnologie

- Dans le domaine de l'environnement, un nouveau concept est en train de naître avec l'avènement des technologies propres. En le comparant avec le secteur des biotechnologies, on peut désigner ce nouveau domaine de développement industriel par le terme "*d'écotechnologie*".

Néanmoins, si les activités de dépollution, de recyclage, de filtrage ou de traitement de l'air et des eaux ne constituent pas des nouveautés, l'écotechnologie va beaucoup plus loin. Il s'agit désormais de repenser les processus industriels pour les rendre moins polluants et moins coûteux en énergie tout en permettant le développement économique et social. Le terme écotechnologie fait donc référence aux techniques évitant l'apparition de polluants lors des processus de production et le rejet de polluants à la fin de ces processus, à de nouveaux matériaux, au savoir-faire écologique, à des processus de fabrication économisant l'énergie ou les ressources et à de nouvelles méthodes de travail. En définitive, l'écotechnologie se réfère à toutes les activités qui produisent des biens et des services visant à mesurer, prévenir, limiter ou corriger les atteintes à l'environnement et les problèmes relatifs aux déchets, au bruit et aux écosystèmes.

- En résumé, l'écotechnologie englobe plusieurs domaines complémentaires :
 - la mise au point de nouveaux procédés et de produits moins polluants;
 - l'amélioration de procédés existants;
 - la gestion des ressources;
 - le développement de technologies permettant de gérer et de traiter les pollutions.
- Selon la Commission européenne, les écotechnologies forment une passerelle majeure entre la stratégie de Lisbonne en faveur d'une Europe plus compétitive et dynamique et la stratégie de Göteborg, qui vise à promouvoir le développement durable. Elles peuvent relancer la croissance économique et contribuer à protéger, à restaurer et à améliorer la qualité de notre environnement, en dissociant les incidences écologiques de la croissance économique.

En dehors de certains secteurs en développement, liés surtout à la recherche (comme la rudologie - qui crée de nouveaux matériaux à partir de déchets) ou la gestion globale de l'environnement (par exemple : écoconseillers), les métiers de l'environnement sont surtout des métiers classiques dont on a redéfini une part des fonctions ou intégré une option environnement. De même, au niveau de l'emploi dans l'environnement, les décalages observés par le passé entre l'offre et la demande persistent et la question de la relation formation-emploi reste posée.

En France, par exemple, il existe actuellement environ 480 formations "*environnement*", du CAP au master spécialisé, dont 30% sont orientées vers la gestion et la protection de la nature. Les formations les plus nombreuses se situent à Bac+5 dans les universités, puisque si l'on additionne les DEA et les DESS, on arrive à plus d'une centaine de formations. Suivent les BTS agricoles, qui sont près de 80, puis les licences et les maîtrises (respectivement 60 et 55 formations dispensées). L'offre de formation semble donc très importante en volume par rapport au marché de l'emploi et très orientée vers la gestion et la protection de la nature, alors que les offres d'emploi tendent à se concentrer sur la gestion et le traitement des pollutions.

- Le CES est d'avis que le Luxembourg devrait instaurer des cellules de recherche pour développer des compétences propres dans le domaine du traitement des pollutions, d'autant plus qu'il est pour une grande part tributaire des avancées en biotechnologies, domaine où le Luxembourg compte également étendre son savoir-faire.

Recommandations du CES

Intensifier les efforts en matière de recherche dans les domaines des biotechnologies, des nanotechnologies et de l'écotechnologie qui présentent des perspectives de développement économique prometteuses

- Présenter un plan d'action visant à attirer des investissements pour promouvoir la recherche dans des segments particuliers.
- Transposer le plan d'action de la Commission et du Conseil européens sur les sciences de la vie et biotechnologies.

3 LES VECTEURS DE LA CROISSANCE

Dans la mesure où les niches de souveraineté se rétrécissent progressivement, il faut adapter le cadre réglementaire pour qu'il soit propice à la réalisation de nouveaux investissements et à l'implantation d'entreprises étrangères, ainsi que mettre en place les infrastructures nécessaires.

Le développement des secteurs de technologie de pointe pose également un défi de taille pour la formation des ressources humaines et pour une recherche compétitive dans ces domaines, tel que les pistes ont été esquissées ci-avant.

Le développement ne pourra se faire sans poursuite du recours à l'immigration pour laquelle le CES avait esquissé des pistes dans son avis devancier. Une offre d'activités culturelles variée et de qualité est également indispensable pour soutenir le développement des secteurs-créneaux ci-avant.

La formation, la recherche, la culture, les infrastructures sont à la fois vecteurs de la croissance, dans la mesure où elles la soutiennent, et secteurs-créneaux porteurs d'avenir dans la mesure où elles déploient une dynamique de développement propre compte tenu de la demande croissante des autres secteurs.

31 La formation des ressources humaines

La réussite des secteurs-créneaux porteurs d'avenir repose, avant toutes choses, sur la qualité et le dynamisme des personnes, chercheurs, personnel professionnel et personnel de soutien hautement qualifiées. La formation initiale, la formation continue, l'enseignement supérieur, la recherche, la réponse aux besoins en main-d'œuvre sont les éléments qui contribuent au développement de ressources humaines de qualité et en nombre suffisant.

De sérieux efforts sont à réaliser à tous les niveaux exigeant entre autres:

- un renforcement de la qualité du système éducatif national et des interrelations formation/emploi au service du développement économique du Luxembourg;
- la concrétisation du projet de l'Université de Luxembourg, suivent les orientations du CES exposées ci-après, et le développement d'une politique volontariste d'incitation à la recherche et à l'innovation.

311 La formation initiale et la formation continue

Pour développer la formation initiale et continue en tant que facteurs clés de la compétitivité nationale, il importe de miser sur un système éducatif de qualité qui soit relayé par une formation continue efficace.

3111 La formation initiale

31111 Les constats

Au vu des résultats de l'étude PISA et des critères de référence européens pour l'éducation et la formation de la Commission européenne, il appert qu'à l'échelon

européen, l'Ecole luxembourgeoise est jugée un des plus mauvais élèves de l'Europe.

Classée antépénultième dans l'étude PISA, l'Ecole luxembourgeoise s'y est tout particulièrement vue reprocher trois manquements graves:

- elle néglige l'acquisition de compétences d'action, jugées indispensables.

Dès le milieu des années 1980, les chambres professionnelles ont régulièrement attiré l'attention sur l'importance croissante des compétences transversales dans la formation. Le CES leur a emboîté le pas dès 1990. A part le projet pilote PROF - d'ailleurs très concluant - ces compétences sont restées taboues dans l'enseignement luxembourgeois.

Pourtant, elles sont une des pierres angulaires de la société de la connaissance qui se met en place et à propos desquelles la Commission européenne estime qu'elles devraient être acquises à la fin de la scolarité obligatoire. L'Ecole luxembourgeoise a un retard inquiétant en la matière et risque de compromettre sérieusement l'économie du savoir luxembourgeoise⁴³;

- elle réduit insuffisamment les inégalités sociales.

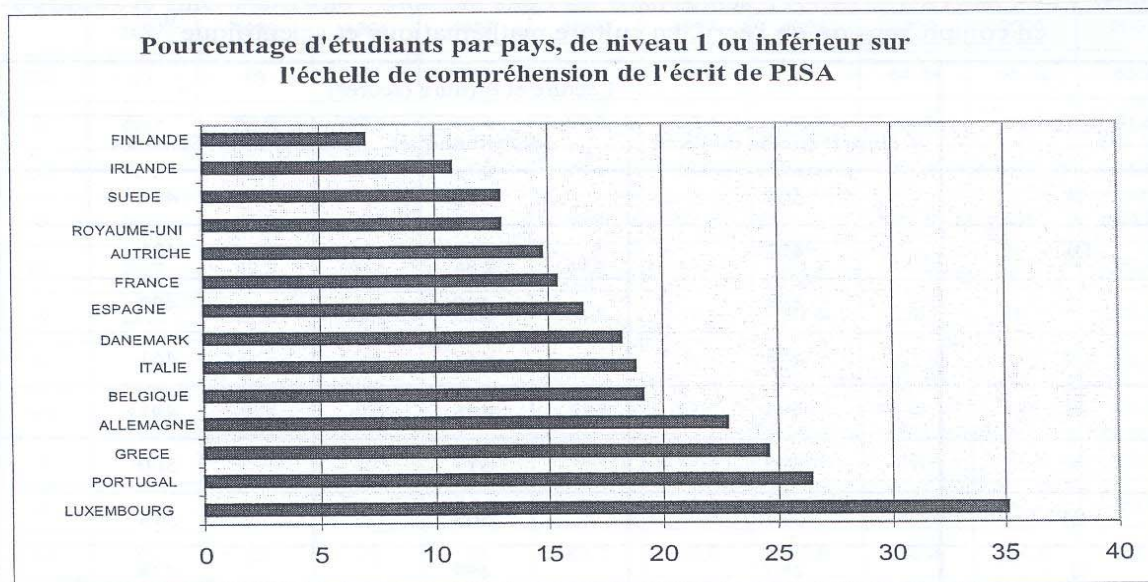
Outre l'aspect moral qui lui est inhérent, ce fait génère un gâchis énorme en ce qu'il empêche la majorité des jeunes de réaliser leurs potentiels intrinsèques et de réussir les qualifications dont l'économie a un besoin urgent;

- elle ne prend pas suffisamment en compte à la fois les besoins des élèves très faibles et des élèves très doués.

Il en résulte qu'à la fin du cursus scolaire, un nombre trop élevé d'élèves quasi illettrés débouche dans l'apprentissage au sens où l'entend la formation professionnelle et que, d'autre part, l'émergence d'une élite, dont le pays ne saurait se passer, se trouve freinée. Le résultat le plus affligeant est celui du nombre d'élèves quasi illettrés.

⁴³ Pour la troisième génération des projets d'établissement en cours et à venir, l'apprentissage des compétences transversales figure bien en bonne place parmi les objectifs (prioritaires) que les projets peuvent choisir. Il n'en reste pas moins que la portée de ces projets est fort limitée et que jusqu'à ce jour, les transferts des résultats estimés transférables l'ont rarement été et, en aucun cas, sur une grande échelle.

Graphique 7: Elèves ayant de faibles résultats en compréhension de l'écrit dans les Etats membres de l'Union européenne (jeunes âgés de 15 ans), niveau 1 ou inférieur sur l'échelle de compréhension de l'écrit de PISA (% du total)



Source: DG Education et Culture - Source des données: OCDE/PISA, 2001.

Du fait de la composition éthno-culturelle de sa population scolaire et des flux importants d'élèves, les résultats de l'étude PISA peuvent, en grande partie, s'expliquer, mais ne s'excusent pas pour autant.

31112 Les actions essentielles à entreprendre

- Si le Luxembourg veut satisfaire aux objectifs de Lisbonne, son Ecole doit faire rapidement sa révolution copernicienne, c.-à.-d. se mettre fondamentalement en question. Le fameux pragmatisme luxembourgeois, beaucoup plus l'expression d'un désarroi conceptuel en politique d'éducation que méthode d'action, avec son cortège de reformettes et autres demi-mesures, ne suffira plus à sortir l'Ecole de son marasme. Il faudra un véritable aggiornamento où tous les partenaires devront prendre leur responsabilité.

De l'avis du CES, plusieurs principes d'actions doivent être essentiellement mis en œuvre à cet effet:

- **au niveau des concepts méthodologiques et didactiques et des programmes d'études**, il importe de favoriser, dans une plus large mesure, un apprentissage compréhensif qui inciterait tout un chacun à tirer le meilleur parti de ses potentialités. Cette acquisition des savoirs théoriques est importante, mais insuffisante à elle seule. Elle doit déboucher sur une compétence d'action, en misant sur l'application de méthodes interactives, participatives et interdisciplinaires pour acquérir les connaissances et compétences requises.

Par ailleurs, la fonction intégrative de l'Ecole revêt une importance de plus en plus grande. Ainsi, l'Ecole doit contribuer à éduquer le jeune autant que le former et le préparer à son rôle futur de citoyen compétent, responsable et critique.

La valorisation du potentiel de chaque élève nécessite parallèlement de diversifier les pédagogies, d'amplifier et de cibler davantage l'aide aux élèves en difficulté, et de proposer des parcours plus individualisés, le tout afin de faire de l'Ecole luxembourgeoise une Ecole de la réussite et de l'égalité des chances, de limiter au mieux les échecs scolaires et de réduire le taux d'abandon scolaire⁴⁴.

Avec la prolifération d'une culture de plus en plus cosmopolite au sein de notre société, le système scolaire devrait être façonné de manière à pouvoir s'adapter à l'hétérogénéité des niveaux d'aptitudes, de connaissances, d'origines, tout comme à la diversité des conditions de vie et d'études des élèves.

Il importe d'intensifier les efforts consacrés dès l'enseignement élémentaire à l'apprentissage des langues, y compris les langues maternelles et de l'anglais. L'échec scolaire, surtout des élèves étrangers, est en effet une réalité, en partie imputable à notre système linguistique.

Aussi une sollicitude particulière devra-t-elle revenir aux plus faibles, étant donné que ce sont eux qui sont le plus susceptibles d'être laminés par les mutations technologiques, économiques et sociologiques en cours.

Enfin, le renforcement de l'interrelation formation-emploi nécessite de favoriser la promotion des voies professionnelles et technologiques en partenariat avec le monde économique et les autorités publiques;

- **au niveau des ressources humaines**, le CES conclut, au vu des développements qui précèdent, que la formation des enseignants doit, elle aussi, évoluer. Celle-ci devra être conçue de manière à développer davantage l'acquisition de compétences clés dans leur chef.

Etant donné que l'enseignant ne sera plus seulement chargé de la transmission du savoir, mais également de la mission d'éducateur et d'animateur d'équipes d'élèves, le CES encourage tout particulièrement la formation continue des enseignants qui vise à adapter et à développer leurs compétences professionnelles pour qu'ils puissent assurer au mieux leurs fonctions;

- **au niveau des infrastructures**, le CES invite les autorités publiques à intensifier les efforts entrepris en matière de construction d'établissements scolaires en nombre suffisant et équipés de façon adéquate. Aussi importe-t-il de réduire sensiblement les durées de gestation et de réalisation des projets.

En ce qui concerne ces trois niveaux d'analyse, le CES renvoie, pour de plus amples développements, aux recommandations formulées respectivement dans

⁴⁴ Le taux d'abandon scolaire au Luxembourg peut être estimé de 20% à 25%. Les objectifs du processus dit de Lisbonne fixe l'objectif à 10% ou moins, ce qui veut dire que notre pays devra diminuer le taux en question de 50% au moins.

ses avis annuels sur la situation économique, sociale et financière du pays 2002⁴⁵, et 1998⁴⁶.

- **au niveau des structures**, le CES se demande s'il ne vaudrait pas mieux de déstructurer au moins le cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique au profit d'une structure plus intégrée. En effet, l'étude PISA a montré clairement que les pays aux meilleurs résultats sont ceux qui maintiennent les élèves le plus longtemps ensemble.
- Afin de pouvoir au mieux apprécier la qualité et l'efficacité de notre système d'enseignement et de formation au fur et à mesure de son évolution, il importe que l'Etat dispose d'un outil statistique et d'évaluation lui permettant d'évaluer les efforts entrepris dans le sens précité, notamment en ce qui concerne les programmes d'enseignement, les méthodes didactiques pratiquées et l'encadrement.

Au-delà, le CES trouve lamentable le fait que notre pays n'est toujours pas en mesure de fournir les statistiques demandées respectivement par la Commission européenne et Eurostat aux fins d'une évaluation comparative européenne.

- Le CES estime que toutes ces mesures sont des facteurs clés pour le développement et la compétitivité des secteurs-créneaux porteurs d'avenirs, en ce qu'ils facilitent le passage de l'Ecole à la vie active et contribuent à éviter par ailleurs qu'une plus grande partie de la population ne décroche, professionnellement, socialement et politiquement.

3112 La formation continue

31121 Les constats

Le développement de la société de la connaissance a été érigé en objectif clé de l'Union européenne par le Sommet de Lisbonne en 2000 et la date butoir de 2010 fixée pour faire de l'Europe

" l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale".

Si cet objectif paraît quelque peu démesuré aux uns et carrément utopique à d'autres, force est de reconnaître que la société de la connaissance est bien en marche et que l'Union n'a guère d'autres choix que de mobiliser ses troupes, afin d'améliorer sa compétitivité dans une mondialisation de tous les dangers pour les emplois, mâtinée d'un progrès scientifique fulgurant et généralisé.

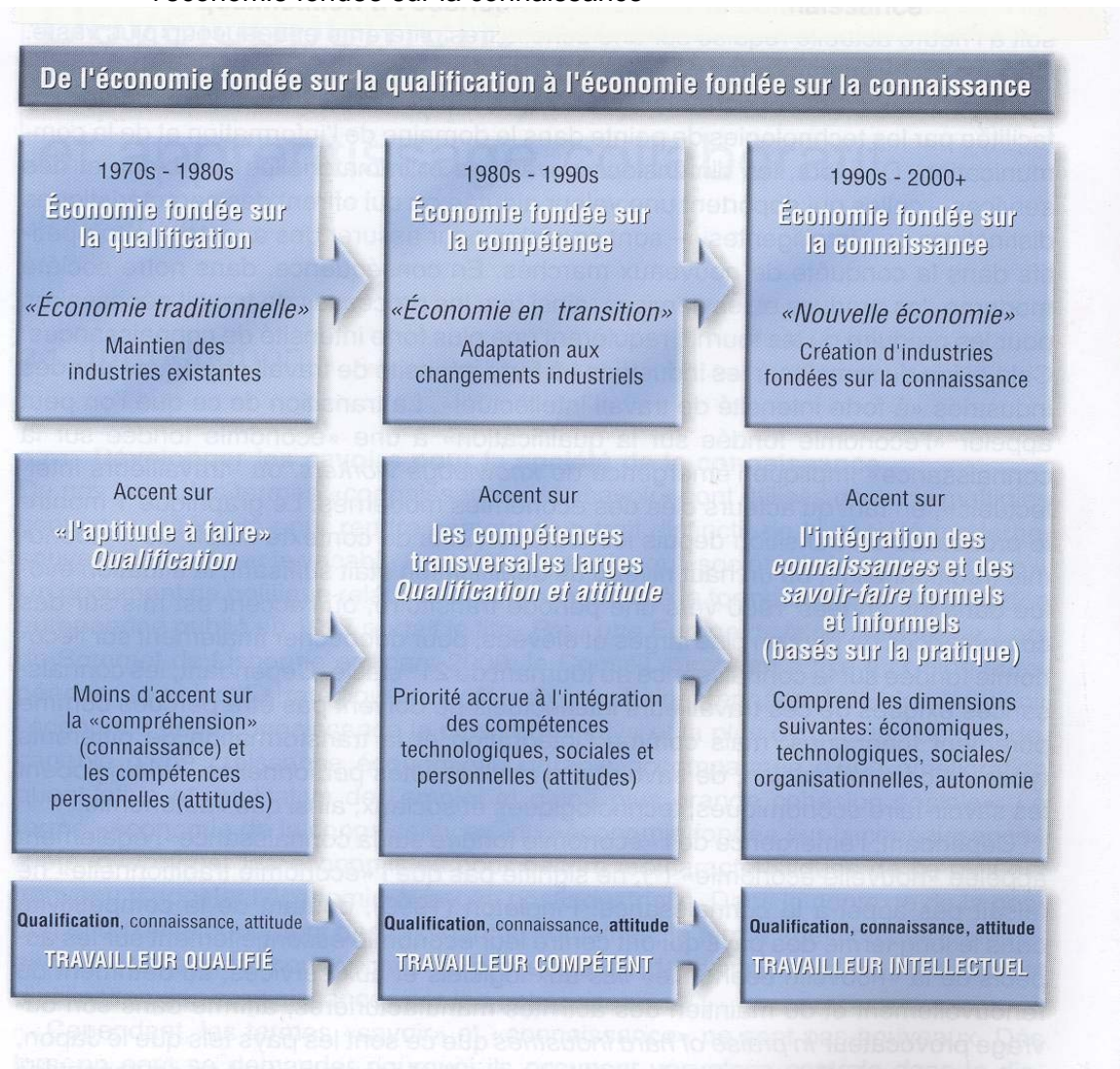
En fait, la société en marche se caractérise par un accroissement du contenu cognitif du travail, ce qui nécessite le développement permanent de nouvelles

⁴⁵ Cf. avis annuel du 9 avril 2002 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2002 - Partie B: Les grandes orientations, Chapitre 2: La perspective 750.000 habitants, 223: La formation et la recherche (www.etat.lu/CES).

⁴⁶ Cf. avis annuel du 14 avril 1998 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 1998 - Chapitre III: Evolution sociale, 1. La valorisation du potentiel des jeunes (www.etat.lu/CES).

connaissances et les travailleurs, à travers une organisation du travail éclatée en réseaux, d'ailleurs souvent informels, doivent également y contribuer: du travailleur qualifié de l'ère industrielle, on passe au travailleur intellectuel de la société de connaissance post-industrielle.

Graphique 8: Processus de transition de l'économie fondée sur la qualification à l'économie fondée sur la connaissance



Source: "Construire la société de la connaissance - Réflexions sur le processus de développement des connaissances", CEDEFOP 2002.

Pour réussir ce passage de la main-d'œuvre en place et vu la vitesse des mutations qui s'opèrent, la formation professionnelle continue (FPC) est un élément central de cette nouvelle économie.

D'où, notamment, l'objectif retenu par la Commission européenne suivant lequel,

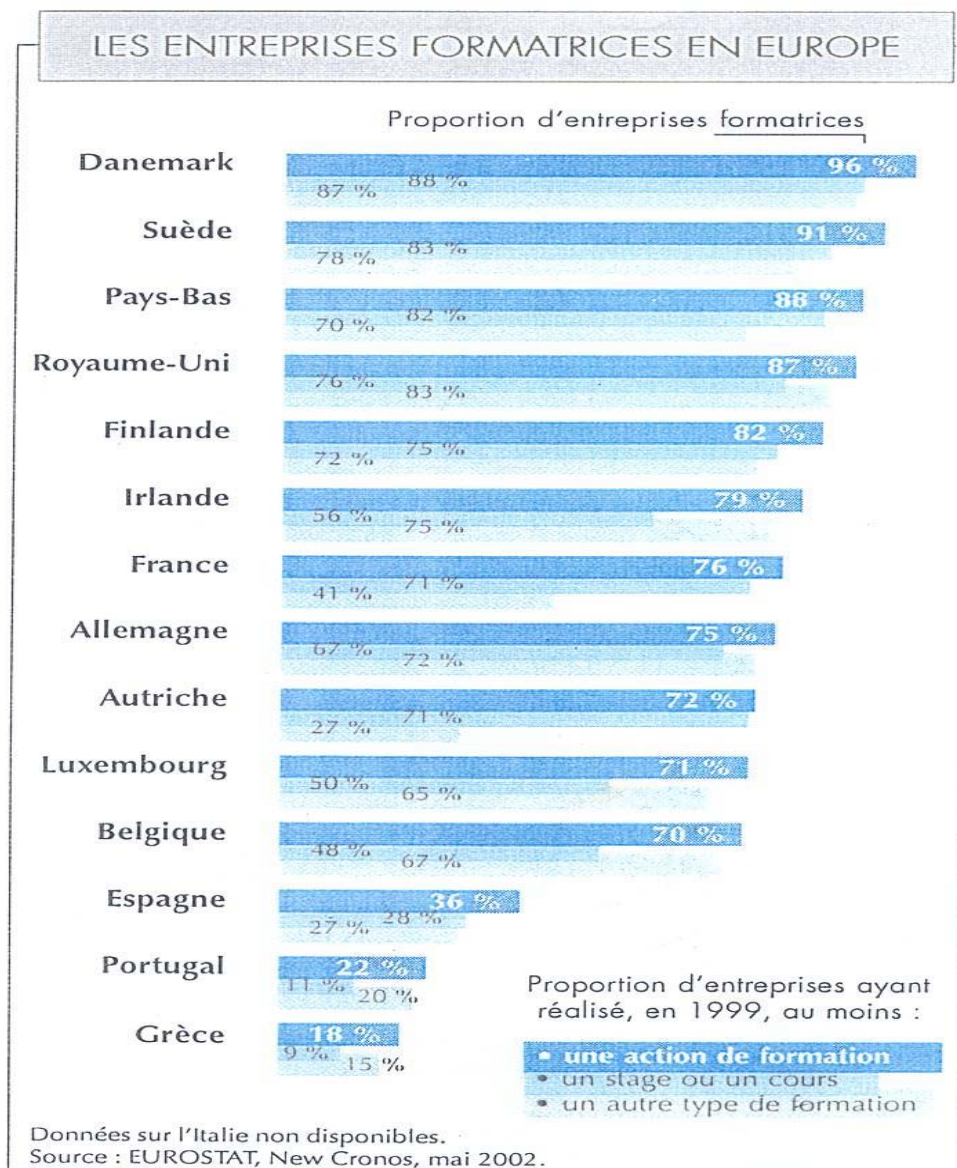
" pour 2010, le taux moyen de participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie dans l'Union européenne devrait concerner 15% au moins de

la population adulte en âge de travailler (classe d'âge de 25 à 64 ans); dans aucun pays le taux de participation ne devrait être inférieur à 10%⁴⁷.

Or, l'on constate qu'au Luxembourg ce taux de participation ne représentait que 5,3% en 2001⁴⁸.

D'autres chiffres précisent l'image de la FPC qui, pour notre pays, n'est guère brillante et apparaît, en plus, comme étant inégalitaire quant à son accès.

Graphique 9: Les entreprises formatrices en Europe

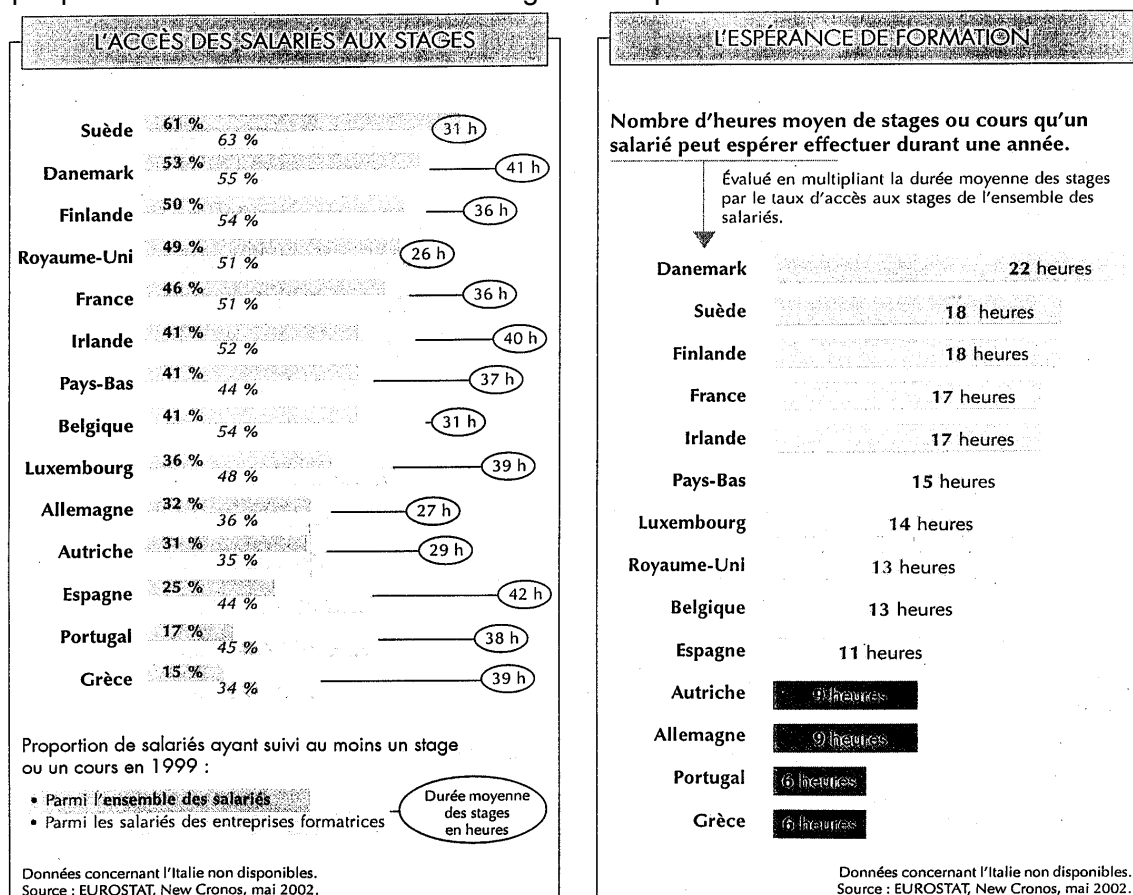


Source: BREF no 187 - juin 2002 - Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

⁴⁷ Cf. communication de la Commission des Communautés européennes du 20.11.2002 (COM (2002) 629 final): "Critères de référence européens pour l'éducation et la formation: suivi du Conseil européen de Lisbonne".

⁴⁸ Cf. Eurostat: "Enquête sur les forces de travail".

Graphique 10: L'accès des salariés aux stages et l'espérance de formation



Source: BREF no 187 - juin 2002 - Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

Dans le but d'améliorer cette image, une loi ad hoc a été évacuée en 1999⁴⁹. Or, il faut malheureusement constater qu'elle a été un coup d'épée dans l'eau.

Au vu des résultats après trois ans d'application, l'évidence est là: elle n'a en rien dynamisé la FPC au Luxembourg. Le nombre des entreprises qui en ont eu recours est marginal et est constitué de celles qui auraient formé également sans l'intervention de cette loi et qui formaient aussi avant. Elles ont tout simplement empoché l'aide publique en prime.

31122 Les actions essentielles à entreprendre

- Au vu de ces constats, le CES est d'avis qu'il y a lieu de remettre la loi de 1999, qui est aussi très bureaucratique et coûteuse dans son exécution, sur le métier.
- Au-delà, le CES aimerait rappeler quelques axes clés développés dans son avis sur la formation professionnelle continue, émis en triptyque⁵⁰, à savoir:

⁴⁹ Cf. loi-cadre modifiée du 22 juin 1999 ayant pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue.

⁵⁰ Cf. avis du CES sur la formation continue (triptyque de la saisine gouvernementale du 17 mars 1992 - A: La formation professionnelle continue; B: La 2^{ème} voie de qualification; C: La formation économique, politique et sociale du citoyen) (www. etat.lu/CES).

- promouvoir la pertinence et la qualité de la demande de formation, c'est-à-dire de favoriser les conditions d'une formation continue qui réponde davantage à des projets personnels clairement identifiés, à des besoins économiques définis et au développement de la citoyenneté;
- assurer la reconnaissance de la formation acquise: une formation évolutive, basée sur des situations professionnelles ou non, doit être garantie par un mode de validation des acquis. Cette validation doit servir de garantie et de repère pour les individus et les entreprises. Cela nécessite de s'accorder sur des contenus de validation et de mettre en place des procédures de validation des acquis. Le cas échéant, de nouveaux diplômes devraient être créés par l'Etat, en concertation étroite avec les partenaires sociaux;
- favoriser les cohérences de l'offre de formation continue: à cet effet, il importe de structurer une offre globale de formation plutôt que de chercher des réponses ponctuelles. Il faudrait avoir, sinon un schéma de développement de la formation continue, une vue claire de la situation et de son évolution;
- développer des pédagogies appropriées: l'action politique à mener devrait renforcer le développement de pédagogies adaptées et construites en référence à des situations professionnelles diversifiées.

Ce travail doit se faire en développant la qualité de l'alternance sous toutes ses formes, en travaillant à l'élargissement des choix professionnels et en améliorant la qualité de la formation par la formation des formateurs. Une attention toute particulière devrait être réservée aux faibles niveaux et aux personnes en reconversion;

- intensifier les relations entre système productif et de formation: aujourd'hui, dans les relations entre système productif et de formation, l'entreprise enrichit certes la formation mais cette dernière crée également de la valeur ajoutée pour le système productif. En d'autres termes, la formation devient un facteur d'innovation pour les entreprises qu'il importe de promouvoir.

Dans ce contexte, le CES rappelle l'intérêt pour les entreprises d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de formation qui définit, sur la base d'une analyse détaillée et des besoins en formation qui en découlent, les objectifs de formation en fonction de la stratégie ou de la politique générale de l'entreprise, d'un métier ou de toute branche économique⁵¹. Par contre, il constate que l'élaboration du plan de formation constitue, à côté d'autres formalités à respecter, un frein à la participation des PME;

- assurer la mise à disposition d'une infrastructure adéquate et flexible à tous les niveaux, dotés des équipements à la pointe du progrès;
- développer l'enseignement à distance.

⁵¹ Cf. voir avis du CES sur la formation continue (triptyque de la saisine gouvernementale du 17 mars 1992 - A: La formation professionnelle continue; B: La 2^{ème} voie de qualification; C: La formation économique, politique et sociale du citoyen) (www.etat.lu/CES).

- **En conclusion**, le CES est d'avis qu'en matière de formation initiale comme continue, notre pays devrait rapidement mettre des bouchées doubles, tout en opérant le changement paradigmatique que la société et l'économie de la connaissance nous imposent, c'est-à-dire conférer une compétence globale d'action à tous, globalité qui transcende largement les limites de l'entreprise.

Recommandations du CES

La formation doit:

- Mettre l'accent sur l'acquisition de compétences d'action.
- Essayer de réduire davantage les inégalités sociales (fonction intégrative).
- Mieux prendre en compte à la fois les besoins des élèves très faibles et des élèves très doués.
- Pouvoir disposer d'établissements scolaires en nombre suffisant et équipés de façon pertinente.
- Tenir compte davantage de l'interrelation formation-emploi.
- Etre systématisée tout au long de la vie.

312 L'enseignement supérieur et la recherche

3121 L'enseignement supérieur

La création d'une université au Luxembourg sera un atout majeur pour le développement économique et social national.

Le Luxembourg a, en effet, accumulé un important retard en matière de développement universitaire, alors même que les besoins en compétences individuelles et en intelligence collective augmentaient fortement. La nécessité d'investir massivement dans la production de savoirs, surtout dans les domaines où l'expérience, l'encadrement et le savoir-faire du Luxembourg puissent être valorisés au mieux, a été comprise par un nombre croissant de décideurs depuis longtemps, mais est malheureusement resté à l'état embryonnaire au niveau de l'action politique jusqu'à peu. L'attitude des autorités publiques est d'autant plus regrettable, alors que depuis la décision du 8 avril 1965, prise du commun accord des représentants des gouvernements des Etats membres des Communautés européennes et relative à la fixation des sièges des institutions et de certains organismes et services des Communautés européennes, le Luxembourg est siège d'importants organes communautaires (Cour de justice, Cour des comptes, et Banque européenne d'investissement), opportunités qui auraient permis d'autres choix politiques.

Le CES salue la volonté des autorités publiques de concrétiser sous peu la mise en place d'une université pour le Luxembourg. Sachant que le projet de loi portant création de l'Université de Luxembourg est en voie d'instance, le CES n'aimerait, à ce stade, plus prendre position de manière approfondie sur ses traits caractéristiques (profil, organisation, gestion de l'Université, structure des enseignements,...).

Le CES regrette cependant que la configuration actuelle du projet ne semble plus correspondre à l'objectif initialement visé, à savoir offrir des formations de pointe,

fondées prioritairement sur la recherche, dans des domaines essentiels pour le développement économique du pays et pour sa cohésion sociale⁵². En effet, les dispositions du projet de loi sont tenues trop souples, puisqu'elles permettent à la fois l'institution d'une université complète et l'offre de formations spécialisées.

Le CES estime que cette approche "*fourre-tout*" n'est pas conciliable avec l'objectif de valoriser au mieux les atouts réels du Luxembourg et qu'elle risque de faire double emploi avec des cursus universitaires à l'étranger.

Le CES salue le lancement de la "*Luxembourg School of Finance*" en octobre 2002, qui s'appuie sur une formation de pointe de type 3^e cycle alliant le scientifique et la réalité au quotidien. Devant faire partie intégrante de la future Université, elle pourra servir de laboratoire de recherche en vue de l'élaboration de produits financiers innovants et répondre ainsi aux attentes du secteur financier, où l'on sait que l'avantage compétitif du futur sera l'excellence de la ressource humaine et de l'esprit d'innovation.

Le développement des collaborations inter-universitaires au niveau transfrontalier, en général, et une planification coordonnée des programmes d'enseignement, en particulier, revêtent une importance de tout premier ordre. Cette coopération en réseau permettrait des synergies et contribuerait à améliorer la qualité de l'enseignement existant et d'offrir à la clé des formations de très haut niveau en relation directe avec des besoins concrets sur le marché de l'emploi.

Recommandations du CES

Doter le Luxembourg d'une université spécialisée et non d'une université complète.

- Mettre l'accent sur des formations de pointe de type 3^e cycle dans des domaines spécifiques où les connaissances particulières, l'expertise et les atouts du Luxembourg peuvent être valorisés au mieux.
- Intégrer la future Université de Luxembourg dans le réseau universitaire transfrontalier existant pour favoriser les synergies et éviter les doubles emplois au niveau des cursus universitaires.

3122 La recherche-développement

- La croissance à long terme du Luxembourg implique le développement de connaissances, de technologies et de secteurs d'activité créatifs, vigoureux, et compétitifs sur les marchés internationaux, et nécessite, de ce fait, une politique volontariste de recherche et d'innovation.
- Plusieurs principes d'action devront servir d'assise à cette politique.
- Il y a lieu de promouvoir la recherche universitaire, tel que le CES l'a préconisée dans le chapitre qui précède.

⁵² Cf. document d'orientation relatif au projet universitaire, présenté en décembre 2001, et adopté par le Conseil de gouvernement le 13 décembre 2001.

L'existence de pôles d'excellence en matière de recherche a un effet structurant sur les milieux de recherche. En ce sens, des pôles réunissant des équipes solides représentent un facteur de rétention pour les entreprises innovantes implantées au Luxembourg et d'attrait pour les chercheurs étrangers. La présence de compétences en recherche de pointe constitue également un argument pour les investisseurs à s'implanter au Luxembourg.

Encore faut-il coordonner les programmes d'enseignement-recherche avec les activités menées au sein des Centres de Recherche Publics (Santé, Gabriel Lippmann et Henri Tudor) pour éviter des démarches parallèles. Aussi le CES estime-t-il opportun d'intégrer les activités de recherche de ces centres dans la future Université.

En vue d'une planification stratégique commune des domaines de recherche à valoriser prioritairement dans le cadre de la future université, une étroite collaboration avec le Fonds national de Recherche (FNR) s'avère indispensable, dans la mesure où il vise à fédérer l'effort national en matière de recherche-développement sur des thèmes jugés particulièrement porteurs d'avenir pour le Luxembourg.

- Pour garantir une utilisation optimale des ressources disponibles et atteindre une qualité élevée, propice à la croissance économique, le CES estime par ailleurs judicieux de créer des synergies et des coopérations avec des structures étrangères. L'action en réseau est en effet fondamentale pour plusieurs raisons: complexité des problèmes à résoudre, expertise croissante requise par les développements scientifiques, technologies et sociaux; augmentation des coûts de la recherche scientifique; réduction des délais de la recherche et concurrence accrue associée à l'internationalisation.
- Le potentiel de recherche de tout système de recherche et de l'innovation repose aussi sur l'ampleur des investissements consentis à la recherche-développement.

Dans ce contexte, le CES constate que la loi budgétaire du 20 décembre 2002 prévoit un volume global des crédits en faveur de la recherche publique de 0,19%⁵³ du PIB pour l'exercice 2003. Cette part du budget consacrée à la recherche reste loin derrière l'objectif affiché d'atteindre 0,3% du PIB en 2004.

De manière générale, le CES est d'avis que le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de la recherche n'est pas forcément un garant pour la réalisation de retombées économiques réelles. Il faut s'assurer que les moyens soient investis dans des initiatives adaptées aux besoins des acteurs économiques et que le cadre général du pays les incite à innover et à suivre le progrès technologique. Vu la diversité des initiatives, il faut réaliser régulièrement des diagnostics sur l'efficacité des différents instruments de promotion de la R&D et les comparer aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger (benchmarking). Sur la base d'une telle étude, l'éventail des instruments actuellement en vigueur serait à compléter, voire à réformer.

⁵³ Cf. pourcentage cumulant la recherche publique financée respectivement par le budget du ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, et par celui du ministère de l'Economie.

Les fonds consacrés à la recherche doivent continuer à progresser à un rythme élevé au cours des prochains exercices et être affectés efficacement. Parallèlement, les autorités doivent veiller, par des actions ciblées, à rendre l'environnement économique plus propice au développement de programmes R&D au niveau des entreprises.

- A côté du soutien financier à la R&D, les autorités publiques doivent donc promouvoir l'innovation par des mesures structurelles, susceptibles de créer un environnement favorable à la recherche et à l'innovation.

En effet, une des clés de réussite réside dans la capacité des autorités publiques à pouvoir maintenir un cadre légal et fiscal promouvant la recherche et l'innovation. Le dispositif légal et fiscal à appliquer devrait se distinguer par une souplesse et une adaptabilité élevées, par une révision régulière et par des mesures de soutien concrètes aux acteurs économiques.

Recommandations du CES

Développer une politique d'incitation à la recherche et à l'innovation pour soutenir le développement économique.

- Mettre à disposition des fonds suffisants, veiller à les investir dans des initiatives répondant aux besoins de l'économie et éviter que la recherche ne devienne une fin en soi.
- Mettre en place un cadre légal propice à la recherche et à l'innovation dans le secteur privé.
- Veiller à une meilleure coordination entre tous les acteurs concernés.

32 La culture

- L'évolution de la société vers une société cosmopolite, plurilingue et pluriculturelle et l'augmentation continue du bien-être a amené une sensibilisation accrue, et de plus en plus général, de la population pour les biens et services culturels.

Le Luxembourg dispose d'un patrimoine naturel, historique et culturel diversifié. Il s'agit de le valoriser pour le développement futur du pays.

Il s'y ajoute surtout que la société de la connaissance fonctionnera avec de la main-d'œuvre sensiblement plus qualifiée qui aura également une plus grande et plus exigeante demande culturelle. L'évolution démographique ne fait qu'accentuer cette demande.

Au-delà de cette demande spécifique induite, il apparaît de plus en plus que l'organisation du travail requiert une approche holiste des compétences. En d'autres termes, le travail professionnel de plus en plus chargé en contenu cognitif nécessite des savoirs plus globaux de type socio-culturel.

- Considérée sous cet angle, la culture représente un vecteur de croissance, dont une meilleure exploitation pourrait judicieusement accompagner le développement d'autres secteurs, dont le tourisme et le commerce.

La mise en valeur de la culture est l'affaire des autorités publiques, mais aussi des acteurs privés qui, à travers le soutien à des activités dynamisantes pour le pays, contribuent au rayonnement de celui-ci. Les autorités publiques ne peuvent pas être le seul "*porteur*" des projets. C'est la raison pour laquelle il est indispensable de créer des partenariats entre, d'une part, le secteur public et, d'autre part, l'économie, la vie associative, la vie syndicale, afin que la promotion de la culture soit l'affaire de tous.

L'objectif ne consiste pas, dès lors, à renforcer les moyens publics en vue d'atteindre un certain pourcentage du PIB, mais d'assurer un soutien financier initial qui puisse appuyer efficacement le développement du tourisme, du commerce et des autres secteurs. A moyen terme, les projets doivent être conçus à être auto-porteurs.

C'est dans cette optique qu'il importe de promouvoir la réalisation de projets et d'activités culturelles.

Quant à la construction de nouvelles infrastructures, le CES est d'avis qu'elles devraient résulter d'un concept global de politique et d'animation culturelles répondant à des besoins clairement identifiés. De même, le coût de réalisation et les coûts récurrents de fonctionnement devraient être préalablement évalués.

Tout d'abord, la politique de la culture devrait s'appuyer sur une action vigoureuse de préservation et de valorisation du patrimoine national, vers lequel se tournent, de manière croissante, nos concitoyens. L'action politique devrait, dès lors, poursuivre le mouvement de modernisation et de rénovation de nos équipements culturels à travers tout le pays. Les investissements en structures muséales et autres infrastructures culturelles réalisées au cours des dernières années sur le territoire de la ville de Luxembourg sont un premier pas dans cette direction. Encore faudrait-il mieux valoriser les projets régionaux et locaux.

Au-delà, la politique de restauration est également importante. Témoin de l'histoire nationale et locale, le patrimoine doit revivre pour répondre à l'attente des populations. Il importe que nos pouvoirs publics amplifient les actions de valorisation et d'animation des sites remarquables, en initiant eux-mêmes des manifestations dans certains de ces lieux, par exemple des journées nationales du patrimoine qui mettraient aussi en valeur les talents d'artistes professionnels régionaux, en soutenant des initiatives d'animation de qualité émergeant au niveau local à caractère culturel ou festif.

Pour accroître la diffusion des œuvres, des productions artistiques et des produits culturels du pays, il importe aussi de continuer à déployer les moyens logistiques et promotionnels pour favoriser une ouverture plus large aux publics les plus divers, quels que soient leur âge ou leur lieu d'habitation. Cela implique également la pratique de prix sociaux abordables pour stimuler l'intérêt culturel de toutes les couches sociales.

L'action culturelle recouvre également un ensemble d'activités collectives. Il convient de souligner le nombre considérables d'associations à vocation artistique, compagnies de théâtres, chorales, ensemble musicaux de tous genres existant au Luxembourg. Ces éléments sont essentiels par le lien social qu'ils créent et qui donnent à chacun le sentiment d'une réelle qualité de vie et d'insertion dans une

communauté. Cette identité culturelle, où chacun est à la fois acteur et spectateur, est un formidable atout pour l'enracinement local, voire régional. C'est pourquoi l'action politique devrait intensifier les partenariats en faveur des pratiques amateurs, de l'éveil et de la sensibilisation des jeunes publics à l'art, en milieu scolaire et en dehors et apporter des soutiens ponctuels ou continus à des actions ou projets éducatifs.

La valorisation de la culture comme vecteur d'accompagnement du tourisme et du commerce et de l'économie en général, nécessite aussi l'existence d'un environnement économique et juridique favorable à la promotion culturelle, notamment le vaste éventail de professionnels de l'économie de la culture, c'est-à-dire tout un ensemble de structures de production, de diffusion et de communication. A cet effet, le Gouvernement devrait notamment continuer à appuyer le site Luxembourg comme lieu de production culturelle et maintenir à cet effet un encadrement légal et fiscal propice pour attirer des producteurs internationaux.

L'encadrement par un personnel qualifié, à tous les niveaux de la création, de la production et de la diffusion des arts et de la culture est à encourager.

- La future politique culturelle à mettre en œuvre devrait être conçue en concertation étroite avec la Grande Région. La proposition de notre Gouvernement d'étendre la manifestation annuelle de la capitale européenne de la culture, qui revient au Luxembourg en 2007, à l'ensemble de la Grande Région devrait être l'occasion pour instaurer une coopération institutionnelle et culturelle durable.

La Grande Région pourrait constituer le cadre logistique et servir de tête de réseau pour accroître, de manière systématique, une plus large diffusion des événements culturels des villes et régions transfrontalières et stimuler l'émergence d'une identité culturelle commune respectueuse des spécificités.

La création d'une Agence culturelle interrégionale, projetée par la Commission politique de la Grande Région "*Vision 2020*", pourrait asseoir la coopération transfrontalière sur une structure institutionnelle durable et solide au-delà de 2007. Ce projet devrait permettre à la Grande Région de s'affirmer culturellement comme espace commun et contribuer ainsi à son développement économique et social.

Au-delà, toutes ces actions devraient contribuer au développement de la culture en tant que secteur-créneau porteur d'avenir.

Recommandations du CES

Appuyer la culture en tant que vecteur de croissance indispensable au développement de l'économie, le rôle de l'Etat et du secteur privé doivent être complémentaires en vue du développement de la culture en tant que secteur propre.

- Elaborer la politique culturelle en relation avec la Grande Région.
- Diversifier l'offre accessible pour tous.
- Soutenir l'action culturelle, locale et régionale.
- Poursuivre le développement du site "*Luxembourg*" comme site de production artistique.
- Assurer la formation du personnel créatif et d'encadrement.

33 La consolidation et le développement des potentialités liées au site de Luxembourg dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne: défis politiques et organisationnels

- Depuis le Traité de Rome, le Luxembourg est un des lieux de travail officiels des institutions communautaires.

Y sont notamment implantées les institutions chargées du contrôle juridique et financier des actes communautaires que sont la Cour de justice, la Cour des comptes, ainsi que la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement, auxquels s'ajoute le Secrétariat général du Parlement européen et ses services.

Au-delà, des organes spécialisés, créés afin d'accomplir des tâches spécifiques de nature essentiellement technique, scientifique ou de gestion sont également établis sur notre territoire, des services de la Commission, notamment l'Office statistique Eurostat, des unités du service de traduction et des unités des différentes directions générales et l'Office des publications officielles. S'y ajoute qu'en avril, juin et octobre, le Conseil des Ministres tient ses sessions au Luxembourg.

La présence de quelque 7.500 fonctionnaires⁵⁴, auxquels s'ajoutent les agents contractuels, à Luxembourg a incontestablement contribué au développement économique, social et culturel de la ville et du pays.

Avec l'élargissement de l'Union à 25 pays, ce chiffre, qui ne tient pas compte des nombreux prestataires de service établis autour des institutions installées à Luxembourg, devrait encore augmenter fortement.

Aussi importe-t-il de maintenir le site Luxembourg en tant que capitale européenne et à valoriser son attrait.

A cet effet, face aux velleités pour amputer le Luxembourg de directions et de services importants, dont la DG IV Etudes du Parlement européen, il faut que le

⁵⁴ Source: Union européenne.

Gouvernement continue à insister afin que la décision politique du 8 avril 1965, prise par les représentants des gouvernements des Etats membres relative à la fixation des sièges des institutions et de certains organismes et services des Communautés européennes, soit respectée, surtout concernant l'implantation des futures institutions juridiques et financières. Dans ce contexte, il importe de préciser que l'esprit de la décision politique de 1965 a été de fixer à Luxembourg le "*pivot*" juridique et financier de la Communauté.

- Parallèlement à la politique de consolidation du site du Luxembourg, il faudrait développer la recherche et les prestations de services gravitant autour des services linguistiques, des services de données, dont Eurostat, et l'Office des publications officielles, afin d'exploiter le réservoir important d'informations centralisées au Luxembourg.

Le défi est important en matière de développement de technologies de l'information. A cet effet, le CES encourage la création de programmes informatiques et de formation.

Par ailleurs, il faudrait faire des efforts substantiels, surtout au niveau des infrastructures administratives et scolaires, mais également de logement et des équipements d'infrastructures.

Finalement, il faudrait optimiser les réseaux routiers et ferroviaires nationaux, et les relier de la meilleure façon aux réseaux étrangers et favoriser l'offre de bonnes connexions aériennes avec les centres européens.

Recommandations du CES

Consolider le site du Luxembourg en tant que siège des institutions européennes et développer la recherche et les activités gravitant autour de ces institutions.

- Insister sur le respect de la décision politique du 8 avril 1965 relative à la fixation des sièges des institutions européennes;
- Parfaire les infrastructures administratives, scolaires, de transport et de logement pour pouvoir accueillir les nouveaux fonctionnaires et agents contractuels;
- Exploiter le créneau linguistique et celui des données et informations centralisés au Luxembourg.

34 Les autres aspects à prendre en compte dans une politique de développement économique

- Aux yeux des membres du CES, trois aspects sont particulièrement importants pour soutenir la croissance, à savoir:
 - les potentialités liées à la Grande Région;
 - la simplification des procédures administratives et le cadre réglementaire;
 - le développement des infrastructures.
- Dans la continuité de son avis sur la Grande Région du 8 septembre 1995 et de ses analyses faites dans les avis devanciers, le CES propose de prendre en

compte systématiquement les opportunités que présente la Grande Région et de développer des activités résolument agencées autour des industries environnantes et tournées vers le marché de la Grande Région.

Par la prise en compte des infrastructures existantes au niveau de la Grande Région, comme les capacités en logistique, beaucoup plus importantes qu'au Luxembourg, de nombreuses activités pourraient se développer autour de cet atout et augmenter ainsi les capacités de développement de façon considérable.

Une filière intéressante pourrait consister dans la fourniture de pièces détachées pour automobiles. Cette stratégie de sous-traitance devrait être développée.

- Quant à la simplification des procédures administratives, le CES note avec satisfaction que les Chambres de commerce et des métiers ont mis en place des centres de formalités appuyant les futurs entrepreneurs dans leurs démarches lors de la phase de création des entreprises. En plus des informations fournies quant aux pièces et documents nécessaires pour obtenir l'autorisation de commerce, ces centres transmettent les dossiers au ministère des Classes Moyennes et assument le suivi de la demande d'autorisation.

Le CES est cependant d'avis qu'à l'ère d'eLuxembourg, des améliorations devraient être apportées rapidement au mode de transmission et de traitement des documents nécessaires pour obtenir cette autorisation. De même, il faudrait réfléchir à l'opportunité de créer une structure centralisée avec, le cas échéant, différentes antennes pour améliorer et accélérer encore davantage l'échange d'informations entre les administrations concernées et, partant, la procédure toute entière.

Le CES estime que le potentiel de développement des entreprises du type PME/PMI demeure considérable pour autant que le cadre dans lequel elles évoluent ne comporte pas de barrières, notamment administratives, non justifiées. Ces dernières constituent, en effet, une gêne non négligeable et finalement un frein au développement, surtout pour les entreprises de taille modeste, généralement mal outillées pour aborder et gérer ce genre de problèmes.

Le CES saisit également l'occasion pour insister que la réforme de la législation relative aux marchés publics soit enfin mise en œuvre, ceci également dans le respect des normes sociales et environnementales prévues par la loi et les conventions collectives de travail.

Au cours du dernier quart de siècle, le cadre législatif et fiscal en vigueur au Luxembourg a permis de créer les conditions indispensables pour attirer les facteurs de production étrangers et a ainsi contribué à une croissance économique, supérieure à la croissance moyenne des pays de l'Union européenne.

Pour assurer la compétitivité et l'attrait du site Luxembourg à moyen terme et stimuler la réalisation de nouveaux investissements et l'implantation de nouvelles entreprises étrangères, il importe de valoriser des atouts liés à l'exiguïté du territoire national, à savoir:

- la consolidation d'un cadre normatif facilement adaptable et évolutif, d'une part;

- le maintien d'une pratique accommodante, flexible et efficace au niveau du fonctionnement de nos institutions et administrations, d'autre part.

La capacité de réaction des autorités publiques face aux mutations économiques et à l'évolution de l'environnement légal et fiscal dans d'autres pays est un atout précieux pour l'adaptation rapide de l'environnement légal en fonction des besoins.

Sur le plan institutionnel et administratif, d'autres avantages s'y ajoutent. Ainsi, le processus de régulation entre les niveaux national et local est relativement court, du fait que l'échelon infra national ou régional fait défaut au Luxembourg, ce qui permet des interactions efficaces.

Les procédures administratives sont raccourcies, car comparées à l'étranger il y a peu d'échelons à parcourir. La concentration des fonctions, la proximité des administrations concernées et leur approche pragmatique stimulent, par ailleurs, le contact direct des interlocuteurs, le suivi des dossiers, voire un déroulement rapide des démarches.

Dans l'optique du développement durable, il importe de pouvoir continuer à s'appuyer sur un encadrement légal et une pratique administrative qui favorisent la consolidation de circuits courts et réactifs.

Au niveau du financement des entreprises, le CES souligne que la future refonte de la loi-cadre des classes moyennes⁵⁵ devra impérativement, en ce qui concerne les règles d'appréciation et d'éligibilité des investissements, tenir compte des changements structurels intervenus, aussi bien au niveau de l'entreprise, qu'au niveau des habitudes de consommation.

Toutes les actions politiques futures devraient viser à maintenir, et, le cas échéant, à renforcer ces facteurs clés pour l'économie luxembourgeoise. C'est pourquoi le CES plaide aussi pour une Union européenne élargie dans laquelle chaque Etat membre devrait garder des degrés de libertés permettant le développement de son économie.

Il faut continuer à stimuler l'esprit d'entreprise tout en essayant de prévenir des échecs en proposant aux futurs entrepreneurs l'encadrement nécessaire. Le CES estime que les aides sont surtout utiles lors de la phase de mise en place d'une entreprise et qu'en règle générale, il n'est pas souhaitable de subventionner des entreprises qui, une fois qu'elles ont atteint la maturité, restent structurellement déficitaires et non viables à long terme. Le CES salue également les initiatives telles que lancées par "*Business Initiative*" qui, après un concours préalable récompensant les projets les plus innovateurs/innovants, met gratuitement à disposition des heureux élus des "*seniors consultants*" apportant le savoir-faire nécessaire à la préparation d'un "*business plan*" solide, base nécessaire à toute activité économique. Le projet s'inscrit dans un cadre transfrontalier couvrant l'ensemble de la Grande Région. Il faudrait mener la réflexion jusqu'au bout en formant un réseau de "*business-angels*", éventuellement avec la collaboration de banques issues de la Grande Région pour donner accès à toutes les entreprises

⁵⁵ Le projet de loi afférent a été adopté par le Conseil de Gouvernement le 4 avril 2003.

en phase d'extension au capital-risque nécessaire à la réalisation de leurs objectifs.

- Le CES, dans son avis devancier, avait analysé les besoins croissants en infrastructure. Il tient à rappeler, plus particulièrement, que le Luxembourg devrait procéder à une modernisation et à une adaptation rapide de ses infrastructures routières et ferroviaires, au risque de se trouver isolé au sein de la Grande Région et de l'UE.

Dans le cadre de la revalorisation des friches industrielles, les travaux de réaménagement du site prioritaire de Belval Ouest, couvrant une surface totale de près de 123 hectares, dont 69 hectares de surface constructible, permettant d'augmenter l'attrait de la région Sud du pays, se poursuivent de manière accélérée. Un investisseur privé a présenté, en 2002, son projet de construction d'un immeuble administratif, prévoyant dans une première phase de construire quelque 20.000 m² de bureaux. Le Gouvernement vient, d'autre part, d'entamer la réalisation sur le même site d'un centre national de la culture industrielle autour des hauts fourneaux A et B et a confirmé l'implantation sur le même site de la Cité des Sciences, de la Recherche et de l'Innovation comprenant les infrastructures technologiques et scientifiques de la future Université de Luxembourg.

Parallèlement, l'exploitation de nouveaux créneaux misant sur la compétence de la main-d'œuvre ne peut devenir un facteur d'exclusion et de précarité pour les travailleurs non ou peu qualifiés. Il faudrait, dès lors, veiller à créer suffisamment de débouchés, essentiellement dans le domaine du travail manuel, répondant aux exigences particulières des nouveaux secteurs. Grâce à un recyclage ou à une remise à niveau de leurs qualifications, ces travailleurs pourraient conserver leur emploi ou postuler à un poste différent ou plus qualifié.

Recommandations du CES

Veiller à la cohérence de la politique de développement économique avec les autres politiques.

- Saisir les opportunités de développement liées à la Grande Région.
- Promouvoir l'esprit d'entreprise.
- Simplifier au mieux les procédures administratives et susciter une plus grande réactivité des administrations.
- Développer et moderniser les infrastructures.
- Etudier la mise en place d'une structure centrale régissant les autorisations de commerce.

Chapitre II

L'EUROPE EN MUTATION

- 1 LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DU PROJET EUROPEEN**
- 2 LA REALISATION DU PROJET EUROPEEN ET LES INSTRUMENTS NECESSAIRES**
- 3 LE FUTUR CADRE INSTITUTIONNEL DE L'UNION**
- 4 LE FINANCEMENT DU PROJET EUROPEEN**
- 5 LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE**

CHAPITRE II L'EUROPE EN MUTATION

Jamais auparavant, le projet de réorienter les missions, les responsabilités et les structures de l'Union européenne n'a été entrepris de manière aussi systématique que ce n'est le cas actuellement avec la Convention européenne sur l'avenir de l'Union européenne. Les travaux devraient aboutir à mettre en place un projet global pour une Union élargie et viser à rendre l'Union plus démocratique, plus solidaire, plus efficace, plus transparente et plus proche du citoyen. Ce projet devrait être compilé dans un traité unique qui remplacerait les traités en vigueur⁵⁶.

Dans cette optique, le CES aimerait mettre en avant certaines considérations jugées essentielles en ce qui concerne les objectifs de la construction européenne, les moyens nécessaires à leur réalisation et les problèmes qui se posent en relation avec les institutions, le financement et la future politique étrangère et de sécurité de l'Union. Les recommandations du CES tiennent compte du souci de ne pas affaiblir la position du Luxembourg au sein de l'Union européenne.

1 LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DU PROJET EUROPEEN

Le CES estime que plusieurs principes doivent être intégrés dans le futur traité de l'Union comme objectifs fondamentaux de l'Union, à savoir:

- le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union;
- la valorisation des droits fondamentaux des citoyens communautaires;
- l'amélioration de la gouvernance économique et sociale.

11 Le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union

Pour que les plus-values du projet européen en tant qu'éléments fédérateurs de stabilité et de paix internationales dans une Union élargie puissent être mieux perçues par le citoyen, le projet européen doit notamment répondre aux exigences suivantes:

- permettre au citoyen de pouvoir clairement identifier les responsables de l'action politique dans l'Union, ce qui nécessite entre autres de simplifier ses procédures, ses instruments et ses modalités d'action;
- rendre l'action politique plus transparente. Le futur traité devrait mettre en avant les valeurs qui constituent le patrimoine commun des peuples européens et les objectifs de l'Union aux fins de créer à la fois un sentiment d'identité européenne et une confiance en l'Union en tant que garante de la protection de droits et de valeurs inaliénables;
- reconnaître une "*citoyenneté de l'Union*" à tout ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne, qui s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Le CES salue la volonté des Conventionnels de maintenir ce concept dans le futur

⁵⁶ Un projet de texte présentant successivement les articles du futur traité est discuté au sein de la Convention européenne depuis février 2003, au fur et à mesure de l'élaboration des articles par le Présidium de la Convention. Ce projet du Présidium fait sien le consensus qui s'est créé autour de l'idée d'un texte unique, rassemblant les dispositions à caractère constitutionnelles d'un côté et les politiques et la mise en œuvre des actions de l'UE de l'autre. Une troisième partie du futur traité devrait être consacrée aux dispositions générales et finales.

Traité, consacré en droit communautaire depuis le Traité sur l'Union européenne, signé en 1992 à Maastricht⁵⁷. Cette complémentarité rend plus tangible le sentiment d'appartenance à l'Union et contribue à rapprocher les peuples européens, tout en respectant les prérogatives et les droits attachés à la nationalité.

12 La valorisation des droits fondamentaux des citoyens communautaires

- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne regroupe dans un texte unique l'ensemble des droits civiques, politiques, économiques et sociaux de toutes les personnes vivant sur le territoire de l'Union (citoyens européens ou non), qui peuvent s'en prévaloir dès lors que le droit de l'Union européenne est concerné.

Le CES demande l'intégration de la Charte dans le futur traité de l'Union, au moyen d'un texte qui ferait partie intégrante d'un préambule.

- Selon la majorité des membres du CES, cette incorporation devrait lui conférer valeur juridique contraignante, ce qui permettrait, d'une part, de la rendre opposable aux Etats et institutions de l'Union et, d'autre part, aux citoyens communautaires de s'en prévaloir devant les juges.
- Le Groupe patronal est, en revanche, d'avis que la Charte énonce surtout des valeurs et principes généraux qui constituent davantage des lignes de conduite morales à l'action future des législateurs communautaires et nationaux que des règles concrètes revêtant le caractère d'un droit positif.
- Au-delà et quant au contenu du texte actuel de la Charte, le Groupe salarial déplore que la Charte des droits fondamentaux n'ait pas une vision plus dynamique des droits sociaux et qu'elle comporte certaines lacunes, notamment quant à la liste des droits à respecter.
- Par ailleurs, le CES souhaite que l'Union européenne adhère à la Convention européenne des Droits de l'Homme, ce qui renforcerait sa crédibilité, étant donné que les Etats membres ont transféré à l'Union des compétences importantes et que l'on a fait de l'adhésion à la Convention européenne des Droits de l'Homme l'une des conditions que les futurs Etats membres doivent remplir pour devenir membre de l'Union.

13 L'amélioration de la gouvernance économique et sociale

Pour améliorer la gouvernance économique et sociale de l'Union européenne, le projet européen devrait permettre de construire une Union économique, sociale et politique qui repose sur le modèle de société européen. La réalisation de cet objectif suppose que certaines actions soient encouragées et consacrées par le futur traité, notamment:

- l'institutionnalisation des processus de la stratégie pour un développement économique et social durable;

⁵⁷ Cf. les droits y relatifs ont été précisés et renforcés depuis le Traité de Maastricht, essentiellement depuis le 1^{er} mai 1999, entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

- l'implication accrue des partenaires sociaux;
- le renforcement de la coordination des politiques économiques et de l'emploi.

131 Le modèle de société européen: socle commun des politiques économiques et sociales

Le modèle de société européen, qui se fonde sur un équilibre entre efficacité économique, justice sociale et développement durable, devrait être renforcé et mieux défini dans le futur traité.

Dans cette optique, il importe, d'un côté, de maintenir un environnement propice aux entreprises, au sein duquel celles-ci, moteur de la croissance économique et de l'emploi, peuvent concourir dans des conditions d'égalité, prospérer et relever les défis face aux enjeux croissants de la mondialisation.

De l'autre côté, cette approche requiert que plusieurs aspects soient élevés au rang d'objectifs essentiels de l'Union et intégrés à cet effet dans le futur traité:

- l'égalité entre les femmes et les hommes;
- le plein emploi;
- la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- la viabilité et la qualité des systèmes nationaux de protection sociale à travers, notamment la coordination des différents régimes nationaux sur la base de standards élevés, sans pour autant viser une harmonisation de la réglementation;
- les services publics, et, plus particulièrement, la fourniture des services d'intérêt général.

Afin de prévenir des abus de position dominante sur le marché et afin d'assurer la sécurité de la fourniture de maints services, les autorités légitimées démocratiquement aux niveaux local, régional et national des Etats membres doivent rester libres de déterminer la manière dont elles souhaitent organiser la fourniture des services d'intérêt général, y compris un éventuel retour de la propriété privée à la propriété publique de tel ou tel service. L'Union européenne devra défendre et promouvoir ce principe dans ses relations commerciales et économiques internationales et en particulier au sein de l'OMC.

132 L'institutionnalisation des processus de la stratégie pour un développement économique et social durable

La réalisation des objectifs du modèle de société européen devrait s'inscrire dans le cadre plus large de la mise en œuvre des stratégies successives en matière d'emploi, de réforme économique, de cohésion sociale et de développement durable. L'institutionnalisation favoriserait les orientations politiques générales de l'Union en matière économique, sociale et de durabilité, à retenir lors des Conseils européens annuels du printemps.

Les processus régissant cette stratégie devraient donc être institutionnalisés dans le futur traité.

133 L'implication accrue des partenaires sociaux

La concrétisation des objectifs retenus par la stratégie de Lisbonne repose largement sur l'action des partenaires sociaux, à tous les niveaux.

C'est pourquoi, le CES estime qu'il convient de réaffirmer la place centrale du dialogue social dans le futur traité en tant qu'élément essentiel d'une meilleure gouvernance économique et sociale.

- Le futur traité devrait reconnaître la spécificité du processus de décision en matière de politique sociale, caractérisée par le rôle de co-régulateur des partenaires sociaux et leur implication dans les processus décisionnels, actuellement visée aux articles 138 et 139 du traité instituant la Communauté européenne. Plus particulièrement, le futur traité devrait prévoir des dispositions favorisant le développement du dialogue social autonome des partenaires sociaux, entre autres par l'élargissement et l'enrichissement du champ de leur dialogue et par le renforcement de leur implication dans la méthode ouverte de coordination (MOC). Le CES souhaite que cette méthode, outil central de convergence des politiques, dispose d'une base juridique dans le futur traité, ouvrant la voie à un processus de consultation associant étroitement les partenaires sociaux.

La mise en place du Sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi constitue un instrument essentiel pour renforcer le dialogue entre les acteurs impliqués. Sa reconnaissance par le futur traité permettrait d'assurer plus efficacement l'équilibre entre les objectifs économiques et sociaux.

En tout état de cause, une implication accrue et efficace des partenaires sociaux présuppose que ceux-ci se reconnaissent mutuellement en tant qu'interlocuteurs représentatifs, ce qui n'est pas encore le cas à l'heure actuelle à tous les niveaux interprofessionnels et/ou sectoriels. Une représentation adéquate est essentielle à moyen et long terme pour stimuler le développement de liens de coopération entre les partenaires sociaux des Quinze et ceux des pays adhérents à l'Union européenne, où les acteurs et les traditions de partenariat sont encore relativement faibles, voire inexistants.

134 Le renforcement de la coordination des politiques économiques et de l'emploi

L'Union économique et monétaire dispose d'une série de règles et de procédures pour assurer la coordination des politiques économiques. Au centre du dispositif se trouvent les "*Grandes Orientations de Politiques Economiques*" (GOPE), introduites par le traité de Maastricht, qui visent à définir au niveau européen un cadre de référence pour les politiques des Etats membres pour contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la Communauté.

A côté de la coordination économique, l'Union s'est dotée, depuis le traité d'Amsterdam et le Sommet de Luxembourg, d'une politique de l'emploi. Par ailleurs, le Sommet de Lisbonne a introduit une stratégie de coordination des politiques économiques, sociales, de l'emploi et du développement durable.

Pourtant, dans les faits, l'ensemble de ces différents processus, politiques et stratégies semble être mal coordonné.

Le CES estime que le futur traité devrait mieux agencer les règles et procédures de manière à permettre une coordination plus rationnelle et plus efficace des politiques budgétaires, monétaires, structurelles et de l'emploi avec comme objectif une croissance forte et non inflationniste, dans le sens du processus du cycle rationalisé de coordination décidé par le Sommet de Copenhague.

De manière générale, le CES est d'avis qu'en permettant de développer toutes les potentialités du marché unique, la monnaie unique contribue au renforcement de l'interdépendance des économies européennes et favorise la convergence du cycle conjoncturel.

Finalement, le CES renvoie également à l'avis du CES européen du 12 décembre 2002 sur la gouvernance économique et monétaire, cohésion économique et sociale⁵⁸.

Recommandations du CES

Le CES estime que le projet européen, à compiler dans un traité unique, devrait viser plusieurs objectifs.

- Renforcer la légitimité de l'Union, permettre au citoyen de pouvoir clairement identifier les responsables de l'action politique, la rendre plus transparente et reconnaître une "*citoyenneté de l'Union*" à tout ressortissant communautaire.
- Valoriser la protection des droits fondamentaux des citoyens communautaires par l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le futur traité et par l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme.
- Améliorer la gouvernance économique et sociale par le développement du modèle de société européen, ce qui requiert notamment que le futur traité consacre et favorise:
 - l'inscription de l'objectif du plein emploi et de la fourniture des services d'intérêt général dans le traité;
 - le processus de la stratégie de Lisbonne en matière d'emploi, de réforme économique, de cohésion sociale et de développement durable;
 - le rôle et les droits des partenaires sociaux et leur implication dans les processus décisionnels;
 - une coordination plus rationnelle des politiques budgétaires, monétaires, structurelles et de l'emploi.

⁵⁸ cf. site: www.toad.esc.eu.int/scriptces/multi/dir.pl?path=/eco/eco095/fr/&.lang=fr

2 LA REALISATION DU PROJET EUROPEEN ET LES INSTRUMENTS NECESSAIRES

21 Quant à la nature juridique du futur traité de l'Union européenne

Le CES souhaite un ancrage constitutionnel du projet européen et il accueille favorablement le choix des Conventionnels de doter l'Union d'un traité constitutionnel, puisque ce choix témoigne de leur volonté d'attacher au traité une dimension constitutionnelle et contribue à renforcer les structures communautaires.

Ce choix posera, le cas échéant, le problème du contrôle de la constitutionnalité, dont l'exercice nécessitera éventuellement la création d'une Cour constitutionnelle. Le Luxembourg étant le siège des institutions juridiques communautaires, celle-ci devrait être opportunément implantée dans notre pays.

22 Quant au type d'architecture constitutionnelle

Pour répondre au mieux à une répartition des compétences efficace et aux principes et moyens d'action de l'Union, le type d'architecture constitutionnelle à préconiser est celui d'une Union fédérale, fondée sur des structures constitutionnelles fédérales dans lesquelles les Etats membres abandonnent des compétences limitées et déterminées par le traité à l'Union, tout en conservant leur identité.

23 Quant au statut de l'Union européenne

Le CES encourage la reconnaissance explicite d'une personnalité juridique à l'Union européenne. L'Union deviendrait ainsi sujet de droits et d'obligations sur le plan international et pourrait ainsi conclure des traités, adhérer aux traités existants ou agir devant les tribunaux internationaux, mais aussi engager sa responsabilité.

A l'intérieur de l'Union, cette personnalité lui permettrait d'organiser les compétences et le travail des différentes institutions d'une façon plus efficace.

24 Quant à la méthode de gouvernance

En ce qui concerne l'élaboration des politiques européennes dans une Union élargie, le CES insiste sur l'importance de la méthode communautaire qui devra être privilégiée par rapport à la méthode intergouvernementale⁵⁹.

Au vu des expériences du passé, la méthode communautaire s'avère indispensable pour promouvoir le bien commun de l'Union, partagé par tous ses Etats membres, grands et petits, et pour garantir l'équilibre des politiques au bénéfice de tous les Etats membres et citoyens, actuels et futurs.

⁵⁹ Cf. Pour l'explication des notions "*méthode communautaire*" et "*méthode intergouvernementale*" voir le glossaire in fine.

Par ailleurs, la méthode communautaire a fait ses preuves quant à l'efficacité des procédures de prise de décision. Chaque institution y incarne un élément essentiel de la gouvernance communautaire: la Commission, l'intérêt général européen; le Conseil, les Etats; le Parlement, les peuples; et la Cour de Justice, le respect impartial de la règle de droit. Avec l'élargissement, cette méthode doit être renforcée dans ses fondements, ses procédures et ses acteurs pour maintenir un déroulement efficace des politiques.

Au contraire, l'application de la méthode intergouvernementale pourrait compromettre la capacité de l'Union à exercer un leadership politique à la hauteur de sa puissance économique, étant donné que la simple coopération de bonne volonté entre les gouvernements nationaux risque de se heurter aux intérêts particuliers de tel ou tel Etat.

25 Quant à l'application de certains principes fondamentaux

- Les principes de subsidiarité et de proportionnalité⁶⁰ sont des éléments clés du futur fonctionnement de l'Union. Leur inscription dans le corps du traité, à l'instar des textes actuellement en vigueur, est à encourager dans la mesure où cette énonciation renforce leur autorité.

En l'état actuel, le principe de subsidiarité entre en ligne de compte comme critère dans la procédure législative et son respect est susceptible d'être vérifié par la Cour de Justice des Communautés européennes, après l'adoption des textes législatifs.

Pour rendre l'application et le contrôle du principe plus efficaces à l'avenir, certains membres du CES se prononcent en faveur d'une implication accrue des parlements nationaux et jugent opportun la création d'un mécanisme d'alerte précoce.

La grande majorité des membres du CES estime, en revanche, que la responsabilité du respect de la subsidiarité devrait appartenir à la Commission, qui, en tant que gardienne des traités, devrait voir ses attributions renforcées pour garantir l'efficacité du contrôle politique.

- Le principe de subsidiarité ne concerne pas uniquement la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux territoriaux, il exprime aussi une conception participative des relations entre les pouvoirs publics et la société, ainsi que des libertés et des responsabilités des citoyens. Au moment de choisir les acteurs à associer à la préparation des décisions, il y a lieu de prendre en compte, parallèlement à la subsidiarité territoriale (verticale), la subsidiarité fonctionnelle (horizontale), laquelle constitue une composante majeure de la bonne gouvernance. La subsidiarité fonctionnelle consiste à vérifier, préalablement à toute mesure à mettre en œuvre, si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés par des acteurs autres que les institutions de l'Union européenne⁶¹, mieux outillés ou plus efficaces.

⁶⁰ Cf. pour l'explication des notions "*subsidiarité et proportionnalité*" voir le glossaire in fine.

⁶¹ Cf. les partenaires sociaux par exemple.

26 Quant à la répartition des compétences

- En ce qui concerne la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, le CES estime nécessaire que les différentes catégories de compétences soient formulées de manière claire et précise dans le futur traité, en évitant en même temps des définitions trop rigides pouvant compromettre la flexibilité requise à l'égard des exigences à venir. Ainsi, les compétences exclusives, de même que les compétences partagées et l'organisation de ce partage doivent y être précisées.

En vue d'une approche cohérente avec le développement de la construction européenne, permettant de conjuguer clareté, efficacité et souplesse, et dans l'intérêt d'une intégration plus poussée, le CES estime que la méthode de la Convention pourrait être utilement retenue pour les futures modifications à opérer au niveau de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

En tout état de cause, la réforme des traités au sujet de la question des compétences doit aboutir à garantir l'application de processus décisionnels démocratiques.

27 Quant aux instruments juridiques

En ce qui concerne les instruments juridiques, à savoir les règlements, les directives, les décisions et les recommandations, dont disposent les institutions de l'Union pour l'exercice de leurs compétences, le CES souligne le déficit de clarté les caractérisant et constate que ceux-ci sont souvent utilisés sans logique apparente.

Ainsi, la distinction entre règlement et directive semble s'estomper en pratique, les directives ne laissant que peu ou pas de latitudes aux Etats membres lors de leur transposition en droit national. Ceci est d'autant plus regrettable que cette façon d'agir n'est pas respectueuse du principe des compétences partagées entre les Etats membres et l'Union.

Cette évolution est due à la régression, en pratique, de l'idée fondamentale à la base de la législation européenne, à savoir celle d'une harmonisation minimale⁶² avec une reconnaissance mutuelle. On doit constater que par le biais de la notion d'intérêt général - qui permet à chaque Etat membre d'accueil de faire prévaloir des mesures nationales sur celle de l'Etat d'origine - des barrières commerciales, contraires à l'esprit de la libre prestation de services (LPS), sont nouvellement érigées chaque jour⁶³.

Pour pallier cette situation, les institutions européennes ont tendance à additionner avec un grand soin du détail des mesures toujours plus contraignantes pour tous et à réduire ainsi la marge de manœuvre des législateurs nationaux.

⁶² L'harmonisation minimale est à entendre par opposition à l'harmonisation maximale, d'après laquelle les Etats membres n'ont pas le droit de rajouter des conditions légales au-delà de celles prévues par les directives.

⁶³ Par exemple, en matière de protection des consommateurs, la loi applicable est en pratique toujours celle des consommateurs, c'est-à-dire celle du pays d'accueil, ce qui a le même effet.

Le CES aimerait appeler à un retour aux principes de subsidiarité et de reconnaissance mutuelle, qui laissent aux directives leur rôle de déterminer les objectifs à poursuivre et aux Etats le choix des moyens, tout en insistant sur un haut niveau de protection dans tous les domaines qui touchent à la sécurité et à la santé des personnes ainsi qu'à la protection de l'environnement.

Par ailleurs, le CES donne à penser que la proposition de classification de la Commission européenne en vue de simplifier les instruments législatifs dans la future Union pourrait aider à remédier aux déficiences actuelles⁶⁴.

La Commission propose de classer les instruments juridiques en trois catégories:

- les lois organiques à adopter en codécision par le Conseil et le Parlement européen, statuant à des majorités renforcées. Les décisions relatives aux ressources propres de l'Union devront notamment être prescrites sous cette forme;
- les lois qui devront être adoptées en codécision par le Conseil et le Parlement européen. Sont notamment visées les lois-cadres, à mettre en œuvre par les législations nationales, les lois par lesquelles des programmes financiers sont adoptés et les autres lois, plus précises et directement applicables, qui correspondent aux règlements actuels;
- les règlements d'exécution, adoptés par la Commission, pour les normes d'exécution des lois.

⁶⁴ Propositions exprimées dans la deuxième contribution de la Commission européenne du 4.12.2002 relative à l'architecture institutionnelle (COM (2002) 728 final). La première contribution de la commission intitulée "*Un projet pour l'Union européenne*" date du 22.05.2002 (COM (2002) 247).

Recommandations du CES

Pour favoriser la réalisation des objectifs retenus en vue de maintenir la dynamique de l'intégration dans une Europe élargie, le CES estime qu'il faut notamment:

- concrétiser le projet européen sous la forme d'un traité constitutionnel;
- doter l'Union d'une organisation constitutionnelle de type fédéral;
- octroyer la personnalité juridique à l'Union européenne;
- privilégier la méthode communautaire par rapport à la méthode intergouvernementale, afin de promouvoir le bien commun, partagé par tous les Etats membres de l'Union, grands et petits;
- consolider les rôles clés assurés par les principes de proportionnalité et de subsidiarité dans la construction européenne. En ce qui concerne le principe de subsidiarité, le CES souhaite que le contrôle politique de l'application du principe de subsidiarité soit renforcé et recommande la reconnaissance explicite de ce principe dans ses deux dimensions verticale et horizontale dans le futur traité constitutionnel;
- viser une répartition plus précise et claire des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, tout en gardant la souplesse nécessaire pour les futures adaptations;
- réexaminer les instruments juridiques communautaires quant à leur pertinence et quant à leur juste maniement comme véhicule de règle de droit. En ce qui concerne les directives, le CES souhaite un retour aux principes de subsidiarité et de reconnaissance mutuelle, qui laissent aux directives leur rôle de déterminer les objectifs à poursuivre et aux Etats le choix des moyens.

3 LE FUTUR CADRE INSTITUTIONNEL DE L'UNION

- Au sujet de la future architecture institutionnelle de l'Union, le CES soutient la mise en place d'un cadre institutionnel unique, qui permettrait de renforcer le caractère démocratique et l'efficacité du fonctionnement des institutions. La transparence et la lisibilité de l'action de l'Union seraient ainsi également renforcées.

Dans cette optique, l'équilibre des institutions et le partage des pouvoirs, caractéristiques de la construction européenne, doivent être maintenus. Il s'agit de préserver l'originalité du système, tout en renforçant les attributions des institutions existantes pour leur permettre de répondre aux défis de l'élargissement.

- La Commission européenne doit rester la pierre angulaire pour assurer les intérêts généraux de l'Union et de ses citoyens. C'est la raison pour laquelle il faut préserver son indépendance pour lui permettre de remplir efficacement ses tâches qui consistent à surveiller l'application des traités et à exercer son droit d'initiative législative.
- Dans ce contexte, une minorité des membres du CES estime que le droit d'initiative législative ne devrait plus être conservé dans le chef exclusif de la Commission, mais qu'il devrait être partagé avec le Parlement européen. Etant donné que les deux institutions agissent avant tout au nom de l'Union et des citoyens, leur octroyer conjointement le droit d'initiative législative favoriserait une législation plus proche des besoins des citoyens.
- Tout en étant d'accord avec la nécessité de renforcer le rôle du Parlement européen pour garantir le processus démocratique, la majorité des membres du CES se prononce, en revanche, pour le maintien du droit d'initiative législative dans le chef de la seule Commission, qui le place dans le cadre de l'action de l'Union.

D'ailleurs, le Parlement possède déjà indirectement un droit d'initiative législative puisqu'il peut, s'il le juge nécessaire, inviter la Commission à formuler des initiatives.

- Les attributions du Conseil des ministres impliquent que cet organe soit capable de prendre des décisions dans les délais qui s'imposent, les règles de prise de décisions devant parfaitement être en ligne avec ses ambitions. Dans cette optique, il faudra limiter l'application du principe d'unanimité et ne le concevoir que comme exception à la règle de la majorité qualifiée.
- En ce qui concerne la Présidence du Conseil européen, le CES s'oppose à la proposition franco-allemande du 14 janvier 2003, qui prévoit d'instituer une double présidence pour l'Union européenne élargie, à savoir un Président de la Commission européenne élu par le Parlement européen et un Président du Conseil élu pour plusieurs années les chefs d'Etats et de Gouvernement, ce qui mettrait un terme à l'actuelle présidence tournante. D'une part, cette construction pourrait aller au détriment des petits pays, dont l'influence risque d'être marginalisée par un président contrôlé par les "*grands*". D'autre part, cette proposition de direction bicéphale risque de créer des blocages et des conflits de compétences, notamment au détriment de la Commission.

Le CES recommande, dès lors, de maintenir l'actuel système de la présidence tournante qui a le mérite de stimuler la visibilité du pays assurant la présidence et d'attirer l'attention de la communauté internationale sur ce pays.

Par ailleurs, le CES estime utile d'institutionnaliser transitoirement l'Eurogroupe pour le doter d'une pleine compétence décisionnelle et d'accroître ainsi sa transparence, surtout dans une Union élargie à 25 Etats membres où l'Eurogroupe sera minoritaire si la composition actuelle (12 Etats membres) devait perdurer.

- L'idée d'instituer un Congrès des peuples d'Europe mènera à plus de confusion institutionnelle et pourrait entraîner une perte d'influence du Parlement européen, ce qui n'est pas souhaitable.
- Quant à la Cour de Justice des Communautés européennes, le CES aimerait remarquer que les moyens mis à sa disposition devraient être revus voire renforcés pour accomplir les tâches actuelles dans des délais plus rapides, garantir l'exacte application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et veiller au respect de la répartition des compétences.
- Au sujet de la Banque centrale européenne, le CES estime que celle-ci, lors de l'exercice de sa mission principale consistant à maintenir la stabilité des prix, devrait non seulement veiller à un taux bas d'inflation, mais également prendre en compte des objectifs plus généraux de l'Union, en promouvant par exemple la croissance économique et la création d'emplois, sans que cela ne porte atteinte à son indépendance en tant qu'institution. Les dispositions du futur traité devraient ainsi assigner à la Banque centrale européenne une responsabilité de soutien à la croissance, à l'investissement et à la création d'emplois et pas seulement de la stabilité des prix.
- En ce qui concerne le Comité économique et social européen, le CES plaide pour que cette instance consultative européenne, en tant que porte-parole de la société civile organisée de l'Union, se voie conférer le statut d'institution et soit davantage impliquée en amont de l'action de l'Union.

Aussi le CES souhaite-t-il que le Luxembourg y soit dûment représenté, ce qui implique de maintenir les procédures de nomination actuellement en vigueur, suivant lesquelles les membres nationaux sont nommés par le Conseil des Ministres de l'Union sur proposition des instances publiques des Etats membres. Sur le plan national, cela nécessitera d'assurer, pour l'avenir, une représentation adéquate au niveau des différents acteurs socio-professionnels impliqués lors de l'attribution des mandats à l'intérieur des groupes patronal et salarial.

Recommandations du CES

La future architecture institutionnelle de l'Union devrait être conçue de manière à maintenir l'équilibre des institutions et le partage des pouvoirs. A cet effet, elle devrait s'appuyer notamment sur:

- le rôle moteur et indépendant de la Commission européenne pour lui permettre de remplir efficacement ses tâches;
- la généralisation du vote à la majorité qualifiée au niveau du Conseil, l'unanimité devant constituer l'exception;
- le système de la Présidence tournante au niveau du Conseil;
- le renforcement des moyens d'actions de la Cour de justice des Communautés européennes;
- l'attribution du statut d'institution au Comité économique et social européen et la généralisation de sa consultation en amont du processus législatif.

4 LE FINANCEMENT DU PROJET EUROPEEN

- Dans la perspective des négociations relatives au cadre financier de l'Europe de demain, le CES estime que l'Union européenne devrait parvenir à une plus grande autonomie financière.

Le CES se demande, dès lors, si elle ne devrait pas se doter d'une source indépendante de revenus en envisageant plus concrètement la création d'un impôt européen.

L'impôt européen, à intégrer dans la fiscalité nationale des Etats membres, serait constitué, en partie, de l'impôt sur le revenu. Un impôt prélevé sur les personnes physiques constituerait un lien direct et visible entre les citoyens et l'Union. Il procurerait des recettes stables et potentiellement élevées.

L'instauration éventuelle d'un impôt européen doit aller de pair avec une compensation corrélative des fiscalités nationales, de sorte que la charge globale ne puisse augmenter pour le contribuable. Elle supposerait également une harmonisation préalable des assiettes.

- Aussi est-il indispensable que le financement communautaire soit fondé sur des bases transparentes et objectives, ce qui permettrait notamment:
 - d'éviter les sempiternelles discussions sur les contributions des différents Etats et sur ce qu'ils devraient recevoir en retour;
 - de garantir le minimum financier, de maintenir la cohésion et de rendre plus visible le coût de l'Europe par rapport au coût des administrations nationales.

Recommandation du CES

Le CES estime que l'Union devrait rendre son financement plus autonome et transparent, notamment en créant un impôt européen dont l'instauration devrait aller de pair avec une compensation corrélative des fiscalités nationales, de sorte que la charge globale ne puisse augmenter pour les contribuables.

5 LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE

51 La politique étrangère et de sécurité extérieure

Le CES est d'avis que pour être crédible et efficace dans les actions qu'elle entreprend sur l'échiquier de la politique internationale, l'Europe doit avoir les moyens de s'exprimer en tant que puissance et y parler d'une seule voix. Ce n'est que de cette façon que l'Union européenne pourrait contribuer à mieux garantir la paix et la stabilité internationales.

Les politiques étrangère et de sécurité communes apparaissent comme des must de cette prétention. Il importe d'aboutir à terme à une communautarisation de ces politiques. Cela implique que les Etats membres abandonnent progressivement les différents domaines de leur politique extérieure au profit de l'Union.

Pour pouvoir agir avec rapidité, efficacité et de manière coordonnée sur la scène internationale, l'Union devrait finir par être représentée par un seul mandataire au sein des organisations internationales, en particulier auprès de l'Organisation des Nations Unies. Cette fonction pourrait être opportunément confiée au Commissaire chargé des relations extérieures. La situation actuelle, juxtaposant deux "*ministres des affaires étrangères*", à savoir le Haut représentant désigné par le Conseil européen, d'une part, et le Commissaire chargé des relations extérieures désigné par la Commission européenne, d'autre part, ne saurait perdurer.

52 Un espace européen de liberté, de sécurité et de droit

Au fur et à mesure que l'Union s'élargit, les politiques de sécurité interne et des libertés individuelles gagnent en importance. Elles impliquent une entente beaucoup plus intense entre les gouvernements européens pour lutter de façon efficace contre la criminalité, qui non seulement ne connaît pas de frontières, mais qui profite, en outre, de la disparition des frontières pour se développer.

L'objectif de cette politique européenne est d'obtenir un meilleur développement de l'Union en tant qu'espace de libertés, de sécurité et de droit. A cet effet, le CES estime qu'il importe de renforcer les politiques de justice et intérieures, ainsi que sa communautarisation progressive.

Il donne cependant à considérer que les choix politiques actuels visant à permettre la collaboration judiciaire et policière en dehors du principe de double incrimination ou encore la reconnaissance mutuelle de décisions judiciaires n'est pas sans poser de sérieux problèmes de cohérence.

Sans harmonisation au niveau des qualifications des infractions, on risque d'aboutir à des effets transfrontaliers de droit pénal pouvant mener jusqu'à l'application, sur un territoire national, des règles de droit pénal de 24 autres Etats. Pour éviter cette confusion, inadmissible surtout en droit pénal, les Etats-Unis d'Amérique ont différencié entre les infractions relevant des Etats et les infractions fédérales.

Sans vouloir s'exprimer à ce stade sur la meilleure façon d'aborder cette difficulté, le CES rend attentif au fait que l'espace de sécurité interne ne peut être bâti sur la seule collaboration formelle, sans entente sur le contenu du droit pénal.

Par ailleurs, le CES estime que des progrès concrets doivent être accomplis pour mettre progressivement en place un système de gestion intégré des frontières extérieures de l'Union.

L'enjeu est bien d'assurer un contrôle efficace des futures frontières extérieures sans qu'il soit - naturellement - question de viser une fermeture hermétique des frontières vis-à-vis des pays tiers. De surcroît, la mise en place d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration s'avère indispensable.

Recommandations du CES

Le CES encourage la communautarisation progressive des futures politiques étrangères et de sécurité et rend plus particulièrement attentif au fait que:

- pour pouvoir agir de manière rapide et efficace sur la scène internationale, l'Union devrait être représentée à terme par un seul mandataire;
- l'espace de sécurité interne ne peut être bâti sur la seule collaboration formelle sans entente sur le contenu du droit pénal;
- pour assurer un contrôle efficace de ses frontières extérieures, l'Union a besoin d'un système de gestion intégré et d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration.

GLOSSAIRE

- **Piliers de l'Union européenne:** Le langage communautaire fait référence aux trois piliers pour désigner les trois catégories entre lesquelles sont répartis les différents domaines à propos desquels l'Union intervient à des degrés et de manières différents:
 - Premier pilier: la dimension communautaire qui correspond aux dispositions incluses dans le traité instituant la Communauté européenne, la CECA et l'EURATOM: citoyenneté de l'Union, politiques de la Communauté, Union économique et monétaire, etc.
 - Deuxième pilier: la politique étrangère et de sécurité commune qui est couverte par le titre V du traité sur l'Union européenne.
 - Troisième pilier: la coopération policière et judiciaire en matière pénale qui est couverte par le titre VI du traité sur l'Union européenne.

La différence entre les trois piliers tient essentiellement aux dispositions qui leur sont applicables. Le premier pilier relève de la méthode communautaire; les deuxième et troisième piliers relèvent de la méthode intergouvernementale.

- **Méthode communautaire:** mode de fonctionnement du premier pilier de l'Union européenne. Dans le respect du principe de subsidiarité, elle repose sur une logique d'intégration et se caractérise notamment par les éléments suivants: le monopole du droit d'initiative de la Commission; le recours général au vote à la majorité qualifiée au Conseil; le rôle actif du Parlement européen (avis, propositions d'amendements, etc.); l'uniformité d'interprétation du droit communautaire assurée par la Cour de justice.
- **Méthode intergouvernementale:** mode de fonctionnement institutionnel des deuxième et troisième piliers de l'Union européenne. Elle repose sur une logique de coopération intergouvernementale se caractérisant par les éléments suivants: le droit d'initiative de la Commission qui est, soit partagé avec les Etats membres, soit limité à certains domaines spécifiques; le recours général à l'unanimité du Conseil; le rôle consultatif du Parlement européen; le rôle limité de la Cour de Justice.
- **Subsidiarité et proportionnalité:** Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant constamment que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit - sauf pour les domaines de sa compétence exclusive - que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié au principe de proportionnalité qui suppose que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par le traité.

Résultat du vote:

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

Marianne Nati-Stoffel

Gaston Reinesch

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 25 avril 2003