



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

SIEGE: 31, BD KONRAD ADENAUER L-1115 LUXEMBOURG/ B.P. 1306 L-1013 LUXEMBOURG
TEL.: (352) 43 58 51 FAX: (352) 42 27 29
INTERNET: <http://www.etat.lu/CES> / E-MAIL: ces@ces.etat.lu

EVOLUTION ECONOMIQUE, SOCIALE ET FINANCIERE DU PAYS 2004

Avis

Luxembourg, le 1^{er} avril 2004

page:

S o m m a i r e

PREFACE

PARTIE A

LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DANS UNE NOUVELLE EUROPE

1	INTRODUCTION GENERALE	5
2	UNE POLITIQUE EUROPEENNE COORDONNEE SUR LE PLAN NATIONAL	6
21	L'approche à suivre	6
22	La mise en place d'une intendance des affaires européennes	8
221	La coordination politique à haut niveau: Un Conseil de gouvernement spécial en charge des affaires européennes	8
222	La création d'un réseau national d'observation et de coordination de la politique européenne du Luxembourg	8
223	L'implication renforcée des institutions et des acteurs non gouvernementaux aux différents stades du processus décisionnel communautaire	10
2231	Au niveau de la Chambre des députés	10
2232	Au niveau des représentants luxembourgeois au Parlement européen	12
2233	Au niveau des acteurs socioprofessionnels	13
224	Les aménagements à réaliser au niveau de l'organisation du pouvoir exécutif et de l'organisation territoriale	15
2241	L'organisation du pouvoir central: la restructuration ministérielle et la répartition des responsabilités	15
2242	L'organisation territoriale du pays	17
2243	Un cadre pour le développement durable: le concept IVL	19
23	Le développement de la stratégie d'influence nationale par la coopération inter-étatique et transfrontalière	21
231	Au niveau de la coopération supra- et transnationale	21
232	Au niveau de la coopération interrégionale et transfrontalière	22

page:

PARTIE B

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	25
11 L'environnement économique en 2003	25
111 Au niveau international: reprise en fin d'année, entourée de plusieurs risques	25
112 L'économie luxembourgeoise: activité en baisse dans plusieurs secteurs	27
12 Les prévisions 2004: incertitudes quant à la reprise	30
13 Les principaux enseignements de l'enquête Eurochambres 2004	32
2 L'EVOLUTION SECTORIELLE	34
21 Le secteur primaire	34
211 L'agriculture	34
212 La viticulture	35
22 Le secteur secondaire	36
221 L'industrie	36
2211 L'industrie manufacturière	36
22111 L'évolution économique	36
22112 La directive " <i>Emission trading</i> "	37
22113 Le coût de l'énergie	38
2212 L'industrie sidérurgique	38
222 L'artisanat et les entreprises de construction	40
2221 Les zones d'activités économiques	41
2222 Les procédures d'autorisation	42
23 Le secteur tertiaire marchand	42
231 Le commerce	42
232 Le secteur des services financiers	43
2321 Les banques et autres professionnels du secteur financier	43
2322 Le secteur des assurances	46
2323 Un secteur aux prises avec des tendances de surréglementation	47
2324 L'importance de l'image de marque	48
233 Les professions libérales	48

page:

234	Le tourisme	49
235	Le secteur des transports	51
2351	Les transports terrestres	51
23511	Le contexte européen	51
23512	Les transports de personnes	52
23513	Les transports de marchandises	53
2352	Le transport maritime et fluvial	56
2353	Le transport aérien	57
236	Les énergies en réseaux	59
2361	L'électricité et le gaz	59
2362	L'évolution du marché des communications en 2003	60
23621	Les télécommunications	61
23622	L'Internet	62
23623	La transmission par satellite	63

CHAPITRE II

L'EVOLUTION SOCIALE

1	INTRODUCTION	66
2	LA STRATEGIE DE LISBONNE	67
21	Le bilan dressé par la Commission	67
211	Des résultats mitigés au niveau européen	67
212	Les priorités pour 2004	68
213	Préparer l'échéance intermédiaire de 2005	68
22	L'appréciation du CES	68
23	La mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne au Luxembourg	69
3	LES MESURES POUR L'EMPLOI	70
31	La politique de l'emploi	70
311	Le contexte européen	70
312	L'approche nationale	70
32	L'intégration des chômeurs et des personnes difficiles à placer – mesures pour l'emploi	73
321	Les mesures de l'ADEM	77
322	Les mesures du SNAS	77
323	Les autres actions pour l'emploi	77
3231	Les mesures dites spéciales	77
3232	Les autres mesures	78
324	L'appréciation des mesures	79

page:

CHAPITRE III LES FINANCES PUBLIQUES

1 LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES	83
11 L'analyse des exercices budgétaires récents	83
12 Le budget 2004	85
2 LES RECOMMANDATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES	88
3 LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT 2003-2007	91
ANNEXE 1 - FONDS POUR L'EMPLOI 2002	94
ANNEXE 2 - SOLDE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES: TABLEAU COMPARATIF DES 15 ETATS MEMBRES	98

page:

Relevé des tableaux

Tableau 1:	Evolution et prévisions des indicateurs économiques en Europe (OCDE, décembre 2003)	27
Tableau 2:	Evolution récente et les perspectives des principaux indicateurs de l'économie luxembourgeoise	31
Tableau 3:	Evolution de l'emploi	71
Tableau 4:	Evolution du chômage: 1998-2003	71
Tableau 5:	Flux des demandes d'emploi et des offres d'emploi déclarées, 1998-2003	71
Tableau 6:	Formulaires E 301 délivrés	72
Tableau 7:	Les mesures pour l'emploi de l'ADEM et du SNAS	75
Tableau 7a:	L'ADEM	75
Tableau 7b:	Le SNAS	76
Tableau 8:	Solde de financement des administrations publiques: 1995-2004 en % du PIB	86
Tableau 9:	Solde de financement des administrations publiques: 1995-2004	87
Tableau 10:	Programme pluriannuel: 2003-2007 - Evolution des recettes des Fonds spéciaux	91
Tableau 11:	Programme pluriannuel: 2003-2007 - Evolution des dépenses des fonds spéciaux	91
Tableau 12:	Programme pluriannuel: 2003-2007 - Evolution de l'avoir des fonds spéciaux	92

Relevé des graphiques

Graphique 1:	Indice du coût horaire du travail, comparaison européenne	29
Graphique 2:	Evolution des réponses concernant les résultats et les perspectives de l'indicateur " <i>Climat des affaires</i> " pour les entreprises luxembourgeoises	33
Graphique 3:	Produit bancaire et résultat avant provisions	44
Graphique 4:	Evolution de l'emploi dans le secteur financier	45

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 18 septembre 2003 a institué un Groupe de travail qui a débuté ses travaux le 14 octobre 2003.

Au cours de 31 réunions, les membres du CES et leurs experts ont pris position par rapport aux défis nationaux découlant des implications de l'impact grandissant des décisions européennes sur nos politiques et analysé la situation et les perspectives économiques, sociales et financières du pays.

- L'avis de 2004 regroupe deux parties:
 - partie A: La gouvernance publique dans une nouvelle Europe
 - partie B: L'appréciation et les propositions relatives à la situation économique, sociale et financière
- Pour son information, le CES a organisé les auditions suivantes:

Pour la partie A: La gouvernance publique dans une nouvelle Europe

Thème: Programme directeur d'aménagement du territoire adopté par le Gouvernement en conseil dans sa séance du 27 mars 2003 (loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire)

Mme Maryse SCHOLTES, Premier Conseiller de Gouvernement

Thème: Le concept intégré des transports et du développement spatial "IVL" (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept)

M. Philippe PETERS, Attaché de Gouvernement, ministère de l'Intérieur, Direction de l'aménagement général du territoire et de l'urbanisme.

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

Thème: La situation conjoncturelle internationale, européenne et nationale

Dr. Serge ALLEGREZZA, Directeur, STATEC
M. Ferdy ADAM, Conseiller Economique, STATEC
M. Bastien LARUE, Employé, STATEC
Mme Véronique SINNER, Employée, STATEC

Thème: Les mesures pour l'emploi

M. Claude VANDIVINIT, Conseiller de Direction 1^{ère} classe, Service national d'action sociale (SNAS)
M. François ORTOLANI, Chargé de la Direction, Centre national de la formation professionnelle continue (CNFPC)
M. Romain BINSFELD, Membre du bureau exécutif, OGB-L
M. Romain BIEVER, Administrateur délégué, Objectif plein Emploi asbl
M. Carlo KEMP, Directeur, ProActif asbl
M. Pit WINANDY, Chargé de Direction, Forum pour l'emploi asbl
M. Ted MATHGEN, Directeur adjoint de la Chambre des métiers

Thème: La situation et les perspectives des finances publiques

M. Jeannot WARINGO, Directeur, Inspection générale des finances
M. Michel LINDEN, Inspecteur des Finances 1^{ère} classe, Inspection générale des finances

Thème: Les finances communales

M. Marc LEONHARD, Premier Conseiller de Gouvernement, ministère de l'Intérieur, Direction du budget, de la comptabilité et des finances

x x x

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

PARTIE A

LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DANS UNE NOUVELLE EUROPE

1 INTRODUCTION GENERALE

- Le CES dans ses avis annuels antérieurs, tout comme dans celui sur le rôle de l'Etat, a itérativement souligné l'importance pour le Luxembourg de disposer d'une bonne gouvernance publique, avantage comparatif clé pour une économie souveraine de petit espace fortement dépendante du contexte international et surtout européen.

Avec l'élargissement de l'Union européenne, effectif à partir du 1^{er} mai 2004, et le futur Traité établissant une Constitution pour l'Europe, salués par le CES, l'on assistera à une nouvelle donne européenne.

Si la gouvernance publique luxembourgeoise a pleinement fait ses preuves et ne requiert pas de bouleversements, il n'est toutefois pas téméraire, de l'avis du CES, de réfléchir, face au saut quantique européen en préparation, sur l'opportunité et la nécessité d'apporter l'un ou l'autre ajustement ponctuel à la gouvernance publique actuelle, notamment sur le plan de la prise en compte de la dimension européenne.

- La politique européenne du Grand-Duché doit, tout comme par le passé, continuer à contribuer de façon déterminée à la construction européenne - objectif en soi transcendant les intérêts purement nationaux, - dont, par ailleurs, et faut-il le rappeler, les effets ont été globalement bénéfiques pour le Luxembourg. Parallèlement, il s'agit, sans que cela ne soit contradictoire, de s'assurer que des mécanismes adaptés à la nouvelle architecture européenne soient mis en place pour identifier efficacement les questions d'intérêt stratégique national et pour défendre au mieux nos intérêts dans le cadre de compromis qui inévitablement caractérisent une communauté qui se veut plus qu'économique.

A défaut de déceler, au stade le plus précoce possible, dans l'ensemble des initiatives de toute nature lancées quasi journalièrement au niveau européen, celles qui pourraient être source de nouvelles opportunités ou de nouveaux défis pour le Luxembourg, il lui serait difficile de conduire une stratégie pertinente globale, avec comme corollaire le risque de se faire répandre un sentiment d'être dominé et contraint par des décisions qui, tout en y ayant été associé, lui échapperaient.

Une telle approche allant de pair avec un débat des actions européennes, notamment en matière législative, permettrait également de familiariser et de sensibiliser l'opinion publique aux opportunités, nécessités et exigences en matière européenne et, partant, de rapprocher davantage la nouvelle Europe des citoyens et, donc, de la société nationale.

- L'ambition du CES n'est pas de présenter un inventaire exhaustif de toutes les modifications envisageables de la gouvernance publique nationale en relation avec le nouveau contexte européen et les défis institutionnels, politiques, économiques, sociaux et autres qui en découlent. Son ambition est tout simplement de susciter un débat autour de cette problématique et, pour ce faire, de lancer des pistes de réflexions dont certaines, de surcroît, se dégageraient, indépendamment même du contexte européen, de par les pressions sur le processus politique d'un environnement toujours plus complexe.

2 UNE POLITIQUE EUROPEENNE COORDONNEE SUR LE PLAN NATIONAL

21 L'approche à suivre

- Il n'existe pratiquement plus de domaines qui, à des degrés certes différents, ne soient pas "*européanisés*". Le nombre et la technicité des dossiers européens va en augmentant et, qui plus est, ils sont traités, selon des procédures d'impulsion, de consultation, d'élaboration, de négociation et de décision qui, sous bien des aspects, ne reproduisent pas les procédures prévalant sur le plan national, avec le problème de déphasage que cela comporte entre ces deux niveaux.

Il est dès lors impératif, et ceci d'autant plus que l'on est de moins en moins enclin à accorder des traitements d'exception, surtout à d'anciens Etats membres localisés au cœur de l'Europe, de se donner une organisation qui permet au mieux de définir les problématiques européennes à vocation d'intérêt stratégique national qui, souvent, ne s'identifient d'ailleurs pas à un dossier particulier et spécifique, mais se retrouvent dans une multitude de dossiers actuels et futurs touchant directement ou indirectement à une même problématique de fond.

- Le constat précédent et le fait que nos ressources, notamment humaines, sont quantitativement limitées, font qu'il n'est pas possible, ni souhaitable de traiter avec la même rigueur et efficacité chaque dossier européen. Aussi faudrait-il se donner une intendance qui permette d'identifier à un stade le plus précoce possible les dossiers porteurs d'enjeux importants pour le Luxembourg. En ce faisant, l'on poserait les jalons d'une véritable stratégie d'influence auprès et au sein des institutions européennes, y compris les différentes directions de la Commission qui élaborent les projets et dont l'importance va augmenter dans le nouveau cadre institutionnel.
- Un tel processus d'identification, d'analyse et d'élaboration afférent aux positions nationales pourrait s'inspirer des principes suivants:
 - adopter une approche holiste restituant les problématiques dans leur globalité pour dépasser des analyses fragmentaires et partielles occultant souvent les aspects importants en termes de conséquences, aussi bien positives que négatives, et de synergies potentielles;
 - rassembler et utiliser au mieux les compétences multiples en vue de traiter les dossiers qui souvent renferment directement ou indirectement des thématiques transversales relevant de l'économie, du social, de l'environnemental, etc.;
 - s'assurer, dans le souci de détecter les interactions entre les différents champs, de la participation de tous les acteurs concernés dans le traitement des dossiers et dans la concrétisation d'une position nationale. Dans ce contexte, améliorer la communication entre les divers acteurs (Chambre des députés, représentants luxembourgeois du Parlement européen, délégués luxembourgeois du Comité économique et social européen, membres luxembourgeois du Comité des régions, Conseil économique et social, chambres professionnelles, partenaires sociaux,

etc.) et utiliser au mieux les sources d'informations souvent disparates auxquelles ceux-ci ont accès;

- reconnaître qu'une telle approche transversale aussi bien sur le plan thématique que sur le plan des acteurs impliqués doit rester souple et qu'il relève in fine des prérogatives du gouvernement de fixer la stratégie politique nationale à suivre. Il doit être entendu qu'il relève également des prérogatives du gouvernement de prendre dans des dossiers relevant d'un intérêt général national des initiatives qui ne doivent pas forcément, pour le moins au départ, rencontrer un assentiment majoritaire. L'initiative du Ministre des Finances lançant en 1997 sous présidence luxembourgeoise le paquet fiscal, initiative qui a fini par se solder par un résultat globalement positif pour le Luxembourg en constitue un bon exemple.
- Afin d'illustrer les types de dossier pour lesquels un traitement selon les principes esquissés ci-dessus pourrait être source de valeur ajoutée, le CES voudrait donner quelques exemples:
 - Un premier exemple d'un dossier stratégique qui pourrait bénéficier d'une approche transversale et coordonnée concerne les travaux préparatoires actuellement menés par la Commission européenne en matière de TVA (discussion sur une généralisation du principe de destination combinée avec plus de latitude pour les Etats membres là où sont concernées des activités non commerciales au-delà des frontières nationales, introduction d'un régime TVA abolissant l'exonération possible de TVA en matière de services financiers, etc.) Il s'agit là d'une problématique complexe qui pourrait avoir des impacts sensibles sur toute l'économie et non seulement sur les secteurs directement concernés. Eu égard à cette donne, un tel dossier devrait être analysé globalement.
 - Un deuxième exemple de dossier d'enjeux pour le Luxembourg est la problématique du travail frontalier dans ses aspects, entre autres, de sécurité sociale et fiscaux.

L'essentiel de cette problématique réside dans le fait que le lieu de travail et le domicile du frontalier sont séparés par une frontière, symbole de deux souverainetés et donc de législations nationales différentes, ce qui pose un problème de coordination. Une telle problématique soulève d'importantes questions, notamment quant à l'emploi, au transport, à la formation professionnelle, à la sécurité sociale (pensions, santé, allocation de chômage, etc.) et à la fiscalité.

La détermination du pays tenu de payer les prestations de chômage ou compétent pour prélever tel ou tel impôt, dont l'impôt sur le revenu du travail du frontalier, en sont des exemples. Dans la mesure où ces situations sont de plus en plus réglées ou encadrées sur le plan européen, où différentes philosophies s'opposent, ces décisions conditionnent, suivant les solutions retenues, l'évolution de la situation économique, sociale et financière du pays.

- Finalement, un troisième et quatrième exemples sont fournis par le dossier dit de Kyoto, ainsi que par le projet de simplification administrative, dans le cadre du

projet SLIM¹, du règlement européen 1408/71 qui, loin de constituer une pure proposition de simplification, comporte des éléments qui peuvent avoir des conséquences sensibles sur les budgets sociaux du Grand-Duché.

Ces exemples, parmi bien d'autres, illustrent tout l'intérêt d'une préparation coordonnée et transversale des dossiers européens très en amont même de toute décision finale et devant impliquer, à géométrie variable selon les enjeux et compétences nécessaires, tous les acteurs concernés afin de cerner aussi rapidement que possible les intérêts nationaux.

22 La mise en place d'une intendance des affaires européennes

Par la suite, le CES esquisse des éléments d'une intendance en matière des affaires européennes. Celle-ci, aux yeux du CES, devrait se caractériser par une coordination politique à haut niveau (section 221), la création d'un réseau national d'observation et de coordination (section 222) et une implication accrue des institutions et acteurs non gouvernementaux dans un tel réseau (section 223). Par ailleurs, la mise en place d'un tel réseau pourrait aller de pair avec certains aménagements réalisés au niveau de l'organisation du pouvoir exécutif et de l'organisation territoriale (section 224).

221 La coordination politique à haut niveau: Un Conseil de gouvernement spécial en charge des affaires européennes

L'articulation d'une stratégie en matière européenne selon les principes précédemment esquissés devrait s'appuyer sur un réseau, dont les travaux déboucheraient, dans un processus de "*feed-back*", sur une entité située au plus haut niveau politique. Cette dernière pourrait opportunément être le Conseil de gouvernement, qui, à cette fin, se réunirait régulièrement – p.ex. mensuellement – dans des sessions consacrées exclusivement à la thématique européenne.

Fort d'une bonne collecte d'informations, d'une bonne instruction des dossiers et d'un renforcement de la coopération entre les différents ministères, dont le contact se réduit actuellement souvent à des commissions ou comités créés de façon ad hoc, un tel Conseil de gouvernement des Affaires européennes pourrait, de façon approfondie et transversale, en intégrant toutes les ramifications sectorielles relevant des compétences ministérielles les plus diverses, analyser et définir les politiques à mener dans les domaines cruciaux, y compris prendre soin que soient sensibilisés et impliqués, au moment opportun, les différents acteurs (ministères, hauts fonctionnaires appelés à piloter ces dossiers, députés nationaux, parlementaires européens, Conseil économique et social, chambres professionnelles, partenaires sociaux, etc..).

222 La création d'un réseau national d'observation et de coordination de la politique européenne du Luxembourg

- Pour instaurer une cohérence au niveau des dossiers et pour prendre collectivement en charge des problèmes transversaux importants, la mise en

¹ SLIM = simplification of legislation on the internal market (ce projet concerne une ribambelle de domaines comme les banques, la sécurité sociale, les assurances, les droits de sociétés, etc...)

place d'un réseau national d'observation et de coordination des différents aspects de la politique européenne semble indispensable.

Plusieurs principes devraient être respectés pour qu'un tel réseau puisse être porteur de valeur ajoutée et contribuer à détecter de manière ciblée les sujets qui ont pour le Luxembourg un intérêt vital, ainsi qu'à renforcer la visibilité de ceux-ci.

Ces principes seraient notamment les suivants:

- il faudrait s'assurer que ce réseau d'observation et de coordination de la politique européenne soit suffisamment souple pour favoriser une véritable interaction entre tous les acteurs concernés;
- il serait essentiel que le réseau soit en mesure de collecter, au stade le plus précoce possible, l'information là où elle est produite, y compris au sein des services de la Commission et du Conseil de l'Union européenne et que le travail du réseau ne soit pas déconnecté des échéances communautaires concrètes – préparation en amont des positions à adopter à tel ou tel Conseil, anticipation des conséquences de tel projet de décision, appréciation des impacts sur le plan national de telles initiatives avant qu'elles ne soient discutées et adoptées.

Dans cette logique, il faudrait que le réseau puisse fonctionner de manière à assurer la diffusion de l'information en temps réel à tous les acteurs concernés par le processus décisionnel communautaire;

- ensuite, il faudrait se rendre à l'évidence que les délais de réaction sont, de façon générale, décisifs pour conduire une négociation. Il importerait, dès lors, de veiller à ce que ce système de coordination ne les rallonge pas inopportunément.

Dans ce contexte, il se recommanderait aussi d'avoir une bonne connaissance des points de vue des autres Etats membres pour réaliser, le cas échéant, des alliances.

- De l'avis du CES, la Représentation permanente du Grand-Duché auprès de l'Union européenne, renforcée plus systématiquement de fonctionnaires détachés des ministères, et en lien plus étroit et structuré avec les ministères respectifs, pourrait faire fonction de tête de réseau.

Organe de représentation des autorités luxembourgeoises à Bruxelles, elle devrait être l'entité la mieux informée des affaires européennes. De surcroît, elle a une bonne connaissance des positions et des sensibilités des partenaires européens du Grand-Duché et discerne rapidement ce qui est ou non négociable.

Compte tenu de l'évolution de la matière communautaire et du caractère transversal et global des dossiers européens qui ne s'inscrivent plus dans les relations diplomatiques traditionnelles, l'on pourrait analyser si un rattachement de la Représentation permanente au ministère d'Etat ne serait pas plus approprié.

Dans sa nouvelle mission, le rôle de la Représentation permanente renforcée ne se limiterait pas à tenir à jour une liste, à opérer un filtrage des dossiers

européens selon leur degré d'importance stratégique pour le Luxembourg et à assurer la transmission des données à tous les acteurs concernés par le processus décisionnel communautaire. Elle veillerait également à informer les différents acteurs nationaux, y compris les partenaires sociaux, et à coordonner les positions nationales des différents acteurs impliqués, en vue de préparer le terrain pour que le Conseil de gouvernement des Affaires européennes puisse adopter une conception politique nationale d'ensemble en amont des négociations communautaires.

Dans ce contexte, il importe de noter que l'association des interlocuteurs sociaux aux travaux de la Représentation permanente a déjà fait ses preuves dans d'autres pays de l'Union européenne: ainsi la Chambre fédérale du travail de l'Autriche dispose depuis 1991 d'un bureau auprès de la Représentation permanente de l'Autriche à Bruxelles, afin de pouvoir satisfaire à la demande croissante d'informations de la part de ses membres et de représenter, de manière plus poussée, les intérêts des salariés au niveau de l'UE elle-même.

- Selon le CES, non seulement l'extension du rôle de la Représentation permanente, mais de façon générale, l'approche à mener nécessite de réfléchir sur la politique de recrutement et de formation (y inclus au niveau de la langue anglaise) menée à l'égard des jeunes et des fonctionnaires qui souhaiteraient travailler dans la sphère européenne.

D'ailleurs, le CES plaide, à l'instar de la pratique d'autres pays, en faveur d'une politique plus volontariste et plus incitative en ce qui concerne l'affectation de Luxembourgeois, fonctionnaires nationaux ou non, à la haute et moyenne fonction européenne. En effet, une présence renforcée de Luxembourgeois travaillant à la Représentation permanente, dans les services de la Commission (directions générales, cabinets des commissaires), du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen etc. peut être décisive pour la consolidation des intérêts nationaux dès le stade le plus précoce de la préparation d'actes communautaires.

223 L'implication renforcée des institutions et des acteurs non gouvernementaux aux différents stades du processus décisionnel communautaire

2231 Au niveau de la Chambre des députés

L'association de la Chambre des députés au processus décisionnel européen se fonde avant tout sur une approche ad hoc (à l'exception de la transposition dans le droit national des directives adoptées par le Conseil de l'Union européenne; le CES y reviendra à la fin de cette section) consistant dans une transmission du gouvernement à la Chambre des propositions de directives et de règlements et dans des consultations non systématisées de celle-ci, sans qu'il n'existe de textes officiels fixant des procédures et des obligations d'information et de consultation de la Chambre.

Ainsi, la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense est-elle associée à l'élaboration des grandes questions européennes horizontales en étant consultée, par le Premier Ministre et/ou le Ministre des Affaires

étrangères, surtout avant et après les Conseils européens et, en cas de Conférence intergouvernementale, sur les points clés des travaux de cette dernière. A ces réunions peuvent également participer les députés européens, qui ont le droit à la parole mais pas au vote.

En revanche, s'il arrive que les autres commissions entendent les ministres respectifs compétents sur les sujets européens, ceci semble toutefois être plutôt l'exception que la règle.

Il existe plusieurs explications à cet état des choses.

Premièrement, force est de constater que les préoccupations politiques de la Chambre des députés ont été, par le passé, forcément orientées vers des questions de politique largement internes, l'Etat national ayant été le cadre de référence.

Deuxièmement, il n'est pas chose aisée d'insérer efficacement la Chambre des députés dans le processus européen extrêmement complexe et fonctionnant selon des règles qui ne sont pas la copie conforme de la procédure nationale et du rôle qui y joue une Chambre des représentants du peuple.

Troisièmement, et ce problème ne concerne bien évidemment pas la seule Chambre des députés, on assiste à une avalanche d'actions législatives ou autres (propositions de directive et de règlement, décisions, recommandations, conclusions politiques du Conseil européen ou des Conseils de l'Union européenne, communications et livres blancs de la Commission, etc.) au point qu'il est déjà difficile d'en faire l'inventaire, sans même parler d'un suivi adéquat. Ainsi, entre le 1^{er} juillet 2002 et le 1^{er} juillet 2003, le relevé des seules propositions de directive et de règlement déposées à la Chambre ne renseigne pas moins de 190 actes.

D'où l'intérêt de la mise en place d'un réseau national d'observation, d' "*early warning*" et de coordination de la politique européenne. Ce réseau permettrait à l'exécutif de mieux évaluer l'opportunité de saisir de son initiative la Chambre des députés, et à cette dernière de mieux s'organiser, de faire le tri entre les actes importants et d'inviter, en conséquence, les ministres compétents dans les commissions spéciales respectives. A ces dernières devraient pouvoir assister également les membres luxembourgeois du Parlement européen.

Cela, pour le reste, devrait faciliter à la Chambre d'apprécier, au vu de ces informations disponibles, quand et comment elle entend user de la faculté, qui lui sera réservée une fois le Traité établissant une Constitution pour l'Europe en place, de contrôler le respect de la subsidiarité.

Pour ce qui est enfin de la transposition en droit national des directives, qui s'inscrit en principe dans la procédure législative normale, le CES estime, compte tenu entre autres des retards de transposition des directives, qu'il y a lieu de revoir entre le gouvernement, la Chambre des députés et le Conseil d'Etat les procédures. En ce faisant, l'on pourrait plus spécifiquement revoir dans quelle mesure l'on pourrait rendre encore plus efficaces des procédures comme celle

instaurée par la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives, ainsi que les sanctions des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports, ou comme celle prévoyant l'introduction, dans des lois spécifiques, de dispositions qui prévoient que des directives ultérieures dans la matière couverte par lesdites lois peuvent être transposées en droit national par un instrument autre que celui de la loi.

Dans ce contexte, une attention particulière devrait être réservée à l'analyse des dispositions dans les directives qui prévoient des options pour les Etats membres, afin qu'il soit assuré que les choix y afférents sur le plan national reflètent au mieux l'intérêt national.²

2232 Au niveau des représentants luxembourgeois au Parlement européen

- En ce qui concerne le Parlement européen, le nombre réduit des représentants luxembourgeois et la difficulté corrélative pour ceux-ci d'accéder à des positions stratégiques dans les groupes parlementaires et les commissions sont souvent déplorés.
- Compte tenu de l'importance accrue d'un élargissement de la procédure de codécision dans le cadre du futur Traité établissant une Constitution pour l'Europe, il serait d'autant plus important de valoriser au mieux notre représentation au Parlement européen et de renforcer les contacts entre nos députés européens et les autres acteurs.
- L'approche esquissée dans le présent avis devrait aboutir à la pratique que les députés européens, et ceci indépendamment de leur allégeance politique, soient mieux intégrés dans la politique européenne luxembourgeoise. Dans ce contexte et outre leur participation aux commissions respectives de la Chambre des députés lors de la discussion de sujets européens, l'on pourrait également organiser des entrevues avec le Conseil de gouvernement spécial en charge des affaires européennes.
- Finalement, un rôle non négligeable revient aux élections pour le Parlement européen. De l'avis du CES, la proposition de découpler, à un moment opportun, la tenue des élections législatives nationales de celles des élections européennes mériterait considération. Certes, cela s'accompagnerait de problèmes logistiques et d'un coût administratif certain, mais aurait, en revanche, un double avantage. Premièrement, on arriverait de la sorte à réserver une plage du débat public exclusive à la problématique européenne. Deuxièmement, les partis politiques seraient incités à présenter des listes de candidats ayant une vocation effective de s'engager dans la représentation au Parlement européen de la population résidente.

² Le CES est conscient qu'une fois en place la nouvelle Constitution européenne, le concept de directive sera remplacé par celui de loi-cadre européenne, qui existera à côté notamment de la loi européenne, du règlement européen, de la décision européenne, de la recommandation et de l'avis, sans que cela n'affecte mutatis mutandis les réflexions exposées.

2233 Au niveau des acteurs socioprofessionnels

- Le CES se doit de constater que la consultation des acteurs et institutions du dialogue social est aujourd'hui par trop souvent plus informative qu'interactive, et qu'elle a lieu seulement une fois la décision prise sur le plan communautaire.

Bien plus que lors de l'exercice de leur rôle consultatif par le biais d'avis qu'ils émettent sur des projets de lois ou de règlements grand-ducaux portant transposition de directives ou fixant les modalités d'application de tel ou tel règlement communautaire, ce serait au moment du processus de formation et de préparation des actes communautaires que les acteurs socioprofessionnels pourraient judicieusement contribuer à orienter le gouvernement en matière de politique européenne.

La concertation suivie entre le gouvernement et les partenaires sociaux lors de la soutenance devant les services de la Commission européenne des différentes mesures retenues dans les récents plans d'actions nationaux pour l'emploi 2001 et 2002 va dans la bonne direction.

Cette implication avancée des partenaires sociaux pourrait servir de modèle à la préparation d'autres dossiers européens tels que les négociations régulièrement menées au sujet des modifications techniques à apporter à la législation communautaire régissant la coordination des régimes de sécurité sociale, dont le règlement européen 1408/71/CEE constitue la base juridique principale.

- Une implication renforcée des acteurs socioprofessionnels, en temps utile, au processus décisionnel communautaire requiert évidemment que ceux-ci s'efforcent, compte tenu de leurs capacités limitées en ressources humaines, de se doter, dans un esprit de synergies, des structures d'organisation appropriées pour répondre à ces nouvelles attentes.

L'organisation d'une présence par la structure interprofessionnelle du patronat luxembourgeois et plus particulièrement la mise en place d'un bureau de représentation de l'organisation professionnelle de l'industrie luxembourgeoise auprès de l'UNICE et l'institution d'un Secrétariat commun CGT-L/LCGB pour les affaires européennes du côté salarial sont des initiatives illustrant la volonté des acteurs socioprofessionnels à assumer une telle responsabilité.

Il faudrait cependant éviter que ces initiatives n'incitassent les différents groupements socioprofessionnels à créer chacun sa propre antenne auprès des institutions européennes.

Dans l'optique d'une implication étroite des partenaires sociaux dans le réseau national d'observation et de coordination, tel que décrit dans la section précédente, la création d'une cellule commune installée auprès de la Représentation permanente est à encourager.

Dans cette même logique, un meilleur échange et flux d'informations au niveau national, voire une consultation au préalable entre partenaires sociaux en vue de

l'adoption éventuelle de positions communes sont indispensables pour consolider efficacement leur potentiel d'influence, tant sur le plan national que lors de la défense de leurs intérêts respectifs sur le plan européen.

- Le CES pourrait servir de plate-forme de la concertation socioprofessionnelle nationale dans cette optique.

Ainsi, la mission consultative du CES en matière d'orientation de la politique supranationale du gouvernement contribuerait à la réflexion stratégique à mener pour conduire efficacement la politique européenne du Luxembourg.

Le suivi par le CES, à l'initiative du Premier Ministre, des différents stades de l'élaboration, par le Conseil de l'Union européenne, des Grandes orientations des politiques économiques, initiative dont se félicite le CES, est déjà un exemple de bonne pratique à cet égard.

D'autres missions, prévues par le projet de loi no 5113 modifiant la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social vont également dans cette direction, à savoir plus concrètement:

- suivre activement les travaux de la délégation luxembourgeoise du Comité économique et social européen par la tenue régulière de réunions d'information et de concertation permettant aux membres concernés de garantir la cohérence des positions au niveau des différentes organisations où les partenaires sociaux interviennent.

D'ailleurs, il apparaît judicieux de donner suite à la proposition du CES, reprise dans le projet de loi précité, d'institutionnaliser en son sein l'organisation de réunions de concertation sur des projets spécifiques de l'UE.

- accompagner le dialogue social européen structuré en vue de conseiller les délégués des partenaires sociaux nationaux impliqués dans l'élaboration des propositions de la Commission européenne relevant du dialogue social européen, d'une part, et apprécier la volonté des partenaires sociaux à transposer les accords au niveau national ou sectoriel et se prononcer sur la procédure à retenir pour y donner suite, d'autre part.
 - tenir plus régulièrement des réunions de concertation entre le gouvernement et les forces vives sur la politique communautaire avec, pour objectif, l'information réciproque et la réflexion en commun avant et après les Sommets européens, permettant ainsi la transparence, grâce à un dialogue continu, au sujet des grands dossiers européens.
- Finalement, le CES donne à considérer qu'il faudrait, en tout état de cause et quelles que soient les mesures mises en oeuvre pour consulter davantage les partenaires sociaux, éviter les doubles emplois et le chevauchement de missions en ce qui concerne les analyses à mener sur les dossiers européens.

224 Les aménagements à réaliser au niveau de l'organisation du pouvoir exécutif et de l'organisation territoriale

2241 L'organisation du pouvoir central: la restructuration ministérielle et la répartition des responsabilités

- Depuis les élections de juin 1999, le gouvernement se compose du Premier Ministre, d'un Vice-Premier Ministre, de dix ministres et de deux secrétaires d'Etats. L'administration gouvernementale est divisée en dix-neuf ministères, qui tombent sous la compétence d'un ou de plusieurs ministres, chacun des deux secrétaires d'Etat ayant pour un ministère donné une délégation de signature pour les affaires relevant de ce dernier.
- Les travaux menés sur le plan communautaire au sein du Conseil (de l'Union européenne), dans les différentes formations dans lesquelles il se réunit sont structurés selon un éventail de compétences³ qui, par rapport à l'organisation nationale, sont sources d'un certain nombre de déphasages. Les attributions du Conseil (de l'Union européenne) dans une formation donnée sont souvent réparties au Luxembourg entre différents ministères et, de surcroît, il arrive que ces ministères relèvent de la compétence de ministres différents. Partant, le CES se pose la question de savoir si la configuration actuelle de l'organisation des ministères regroupe au mieux les capacités d'analyse, de réflexion et d'action nécessaires pour répondre aux exigences de l'Union européenne et au-delà, pour répondre aux nouvelles réalités socioéconomiques et à la maîtrise nécessaire des défis que posent celles-ci.

S'y ajoute que certains ministères ne présentent pas la masse critique nécessaire pour mener une action efficace.

- Partant, le CES donne à considérer si, lors de la formation du gouvernement émanant des élections du 13 juin 2004, il n'y aurait pas lieu de procéder à une nouvelle organisation gouvernementale s'orientant, entre autres, selon les domaines thématiques et européens mentionnés ci-dessus.
- Tout en devant éviter qu'un ministre ne devienne responsable de plus d'un ministère d'envergure, une telle réorganisation pourrait déboucher sur une redistribution de certaines attributions entre ministères et sur un nombre moins élevé de ces derniers.

³ A l'heure actuelle, le Conseil de l'Union européenne, qui devrait être appelé Conseil des Ministres se réunit en neuf formations, à savoir:

- Affaires générales et relations extérieures (y inclus la politique européenne de sécurité et de défense et la coopération au développement);
- Affaires économiques et financières (y inclus le budget);
- Justice et affaires intérieures (y inclus la protection sociale);
- Emploi, politique sociale, santé et consommateurs;
- Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche, tourisme);
- Transports, télécommunications et énergie;
- Agriculture et pêche;
- Environnement;
- Education, jeunesse et culture (y inclus audiovisuel).

Au niveau de l'organisation du gouvernement, plutôt que de se lancer dans des considérations de mise en place de "*fonctionnaires politiques*" / "*conseillers politiques personnels*", donc une organisation qui s'inspirerait de la pratique des "*cabinets ministériels*" qui s'est révélée peu convaincante dans les Etats ayant un tel système, le CES estime qu'il y a lieu de réfléchir à l'augmentation du nombre de secrétaires d'Etat. Ces derniers pourraient être impliqués plus spécialement dans des sous-thématiques particulièrement complexes et importantes et pourraient de la sorte épauler politiquement les ministres respectifs.

Si une telle approche se traduisait par un gouvernement plus nombreux, cela serait, de l'avis du CES, une conséquence acceptable, tout comme le CES ne verrait pas d'inconvénient - au-delà de toute polémique - à ce que les rémunérations des membres du gouvernement soient revues à la hausse.

- Par ailleurs, il se pose dans ce contexte la question de l'organisation de l'administration publique. Le CES voudrait se limiter à deux ordres de considérations.

Quant à la problématique de la multiplication des établissements publics, le CES est d'avis qu'il faut l'aborder de façon nuancée. S'il n'est pas contestable que des activités, comme les activités postales et de télécommunications (P&T) ou les activités bancaires (BCEE, SNCI) sont à exercer par un établissement public autonome - et, en fait, mieux vaudrait-il parler en l'occurrence d'entreprises publiques - et si, dans certains domaines, le transfert d'activités exercées dans le temps au sein de l'administration gouvernementale à des établissements publics est inévitable, comme des activités de surveillance de tel ou tel secteur, il est tout aussi vrai qu'il ne faut pas recourir à la création d'établissements publics comme solutions de facilité permettant de contourner des rigidités organisationnelles au sein même de l'administration gouvernementale.

Au contraire, dans ce dernier cas de figure, il y a lieu de s'efforcer de créer au sein de l'administration gouvernementale la souplesse nécessaire à l'exercice de certaines fonctions, ceci afin d'éviter aussi bien une perte de contrôle progressive de l'Etat sur des champs d'activités entiers qu'une dispersion des responsabilités et, de façon plus générale, afin d'éviter d'affaiblir le cœur de l'Etat.

Pour ce qui est de la problématique de la réorganisation de certaines administrations, le CES rappelle qu'il y a lieu de s'y attaquer de façon constructive en s'inspirant des meilleures pratiques à l'étranger. A titre d'exemple le CES, tout comme d'autres institutions, réitère sa proposition pour une réorganisation des administrations fiscales.

Aussi pourrait-on rassembler des attributions qui revêtent des complémentarités. Le CES est d'avis que l'on pourrait, sur la base d'une étude des aspects organisationnels et juridiques, utilement transférer le volet TVA de l'Administration de l'enregistrement et des domaines à l'Administration des contributions directes.

Dans le même ordre d'idées, l'on pourrait envisager de transférer des services, voire l'activité toute entière de l'Administration du cadastre à l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

2242 L'organisation territoriale du pays

- La réflexion sur la gouvernance publique serait incomplète si elle esquivaient la question de l'organisation territoriale du pays.

Dans cette optique, deux principes sont particulièrement importants.

- Il faudrait disposer d'une répartition efficace des compétences entre l'Etat, personne de droit public à compétence générale et les seules entités territoriales décentralisées existantes, les communes, dont les compétences sont liées à leur ressort territorial et aux domaines leur dévolus.
- Il faudrait assurer que le nombre de communes soit optimal, donc qu'il n'y en ait ni trop peu, ni trop, ce qui comporte la mise en balance de deux effets: l'effet d'exploitation d'économies d'échelle et de dimension et l'effet de la nécessaire proximité des citoyens.
- Tout en s'abstenant dans le cadre de cet avis d'une analyse et d'une appréciation globales de la portée du nouveau programme directeur d'aménagement du territoire⁴, dont l'ambition principale est de fournir un cadre de référence globalement accepté pour l'établissement d'un ensemble de plans et de projets complémentaires (plans directeurs régionaux, plans directeurs sectoriels, plans d'occupation du sol, etc.)⁵ nécessaires à la promotion et à la mise en oeuvre d'un développement durable du pays, le CES voudrait insister avant tout, dans la logique de la présente partie, sur l'importance de la régionalisation fonctionnelle du pays, telle que développée dans le programme directeur.

Sans vouloir discuter en détail le choix de prévoir six régions d'aménagement (Sud, Centre-Sud, Centre-Nord, Est, Ouest, Nord), ainsi que les délimitations précises entre celles-ci, le CES partage les vues exprimées audit programme que les régions ne sont non seulement des unités spécifiques de l'aménagement du territoire, mais également, et surtout, des espaces de coopération privilégiés pour lesquels il y a lieu de définir des plans directeurs régionaux conformément à l'article 8 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Afin de dynamiser davantage une telle approche régionale et plus particulièrement l'élaboration aussi nécessaire que probablement laborieuse des plans directeurs régionaux, le CES estime qu'il n'est plus approprié que les communes développent leurs actions dans le cadre de structures intercommunales à vocation

⁴ Le nouveau programme directeur d'aménagement du territoire, adopté par le Conseil de gouvernement le 27 mars 2003, se base sur les dispositions de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

⁵ Dans ce contexte, il faudra également prendre en compte le concept intégré des transports et du développement spatial IVL ("*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept*") qui est un instrument important pour la mise en oeuvre d'objectifs essentiels du programme directeur, et pour la coordination et l'orientation des plans directeurs et d'occupation du sol (voir section 2243 ci-après). A noter que contrairement à ces derniers, l'IVL n'est pas un instrument réglementaire.

unique - de surcroît à géométrie très variable - comme c'est le cas pour la grande majorité des 75⁶ syndicats de communes actuellement existants.

En revanche, le CES plaide en faveur de syndicats de communes à vocation multiple et à une échelle économique suffisante sur la base des dispositions de l'article 25 de ladite loi concernant l'aménagement du territoire⁷.

L'institutionnalisation de telles structures de coopération dans le cadre des régions telle que définies fonctionnellement devrait permettre d'impulser une nouvelle dynamique dans ces régions, fondée sur les compétences, les motivations et les volontés d'action politique qui s'y trouvent, devrait favoriser une utilisation plus rationnelle des ressources et, partant, devrait aboutir à une efficacité accrue des infrastructures au sens large du terme et à une augmentation de la qualité de la vie.

- Par ailleurs, le CES est d'avis que dans une telle approche régionale, à opérer dans le respect d'un équilibre interrégional, l'intensification de la coopération intrarégionale ne saurait s'opérer opportunément à l'avenir s'il finissait par subsister des différences considérables entre communes en termes de population, de services publics et de moyens financiers.

Dans cet ordre d'idées, de l'avis du CES, les fusions de communes constituent un vecteur incontournable à la réalisation d'une organisation territoriale moderne, propice à la fois au développement du pays entier et à une bonne gouvernance territoriale.

Quant à la gestion politique des communes, le CES s'interroge sur l'opportunité d'une professionnalisation accrue de celle-ci, reposant entre autres sur le principe de l'incompatibilité avec un mandat politique national.

Le CES, conscient qu'une telle approche, pour réussir, doit s'insérer dans des conclusions portant sur une répartition sensée des compétences entre l'Etat et les communes, y compris quant aux relations financières entre ces deux entités.

En relation avec ce dernier volet, le CES attend avec intérêt et impatience les conclusions du Conseil supérieur des finances communales mis en place dans le cadre de la réforme fiscale et en constituant une partie intégrante.

⁶ Situation au 31.12.2003 (source: ministère de l'Intérieur).

⁷ L'article dispose que:

"1. Pour les régions définies par le programme directeur, les communes peuvent décider de créer des syndicats de communes régionaux soit de leur propre initiative, soit à l'initiative du ministre.

2. Ces syndicats de communes ont pour mission d'assurer le suivi et de participer à la mise en oeuvre des plans directeurs régionaux.

3. Les représentants des départements ministériels et des administrations publiques directement concernés par les plans directeurs régionaux, assistent aux réunions avec voix consultative.

4. Il peut être créé une commission consultative qui a pour mission d'assister le comité du syndicat dans l'exercice de ses attributions. Cette commission comprend notamment des représentants de la population locale, de groupements d'intérêts locaux ou régionaux et d'associations de droit privé.

Les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission consultative sont fixés par règlement grand-ducal."

- Finalement, le CES estime que pour donner un élan à une telle organisation de la décentralisation et en vue d'un développement des partenariats entre l'Etat et les communes, il y a lieu de revisiter le rôle qui devrait revenir aux commissariats de district.

Il serait judicieux de prévoir la suppression du double degré de contrôle opéré par le service des commissariats de district et par ceux du ministère de l'Intérieur.

Une concentration de la tutelle au niveau du ministère de l'Intérieur semble suffisante. Par ce biais, les commissaires de district pourraient davantage s'occuper des sollicitudes des communes pour faire face au caractère de plus en plus complexe des activités communales devant les nouvelles exigences de service public et contribuer à renforcer la coopération régionale. Dans ce contexte, l'on pourrait s'imaginer que l'on réorganise également les districts en fonction d'un nouveau découpage régional.

- Finalement, le CES voudrait renvoyer au concept IVL qui constitue une sorte de programme pour l'aménagement du territoire dans une optique à long terme.

Aussi le CES se propose-t-il de commenter brièvement le concept IVL dans le chapitre suivant.

2243 Un cadre pour le développement durable: le concept IVL

- Afin d'assurer à long terme un niveau de qualité de vie élevé en vue de l'attrait du Grand-Duché en tant que lieu de résidence et de travail, la mise en place d'une structure spatiale répondant au principe du développement durable constitue un préalable indispensable.

Aussi le CES accueille-t-il favorablement l'élaboration par six ministères (Intérieur, Transports, Travaux publics, Environnement, Economie, Logement) d'un concept intégré des transports et du développement spatial ("IVL"⁸). Ce concept se situe à mi-chemin entre le programme directeur d'aménagement du territoire, adopté le 27 mars 2003 et le programme pluriannuel des investissements de l'Etat. Il constitue donc un instrument essentiel en vue de la mise en œuvre de ces programmes, ainsi que pour la coordination et l'orientation de certains plans sectoriels d'aménagement du territoire.

Sans vouloir à ce stade précoce des débats nationaux se prononcer de manière approfondie sur la portée du concept présenté, le CES a tenu néanmoins à émettre quelques observations tout en proposant de procéder ultérieurement à une analyse approfondie dans le cadre d'un avis spécifique.

- En premier lieu, le CES voudrait souligner l'envergure financière des investissements nécessaires à la concrétisation du concept, ce qui obligera le gouvernement à en faire un élément-clé des orientations budgétaires pour les prochaines années.

⁸ Cf. "IVL"= Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept.

L'IVL adopte une approche horizontale qui devrait marquer toutes les politiques sectorielles. De ce fait, il importe d'intégrer son financement dans la programmation pluriannuelle des investissements de l'Etat et des communes.

- En deuxième lieu, le CES souligne que l'IVL table sur une croissance économique de 4% par an et part de l'hypothèse que le nombre d'emplois au Luxembourg en l'an 2020 correspondrait au scénario optimiste du BIT retenu dans son analyse sur "*l'évaluation actuarielle et financière du régime général de pension*" de janvier 2000. Ce qui revient à dire, que les principes à la base de l'élaboration de l'IVL correspondent aux paramètres sur lesquels s'appuyaient les débats menés au cours des dernières années sur la perspective de l'évolution démographique à l'horizon 2050.

Aussi l'analyse des projections et conclusions retenues par l'IVL ne pourrait-elle pas être détachée du contexte des réflexions sur l'"*Etat des 750.000 habitants*", que le CES avait menées dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2002⁹. Le CES ne voudrait pas se prononcer dans le cadre du présent avis sur le bien-fondé de cette hypothèse, ni sur les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à une telle croissance.

L'IVL retient deux variantes de l'augmentation de la population jusqu'en 2020, selon que les besoins en main-d'œuvre seront couverts par un appel accru aux frontaliers ou par une augmentation de la population résidente. Celle-ci devrait compter, suivant la variante retenue, respectivement 511.000 et 561.000 habitants en 2020.

Le CES attire l'attention sur le fait que le transport de fret n'est pas considéré dans les deux variantes retenues par l'IVL.

Le CES est d'avis que le Luxembourg ferait mieux de favoriser le développement de la population résidente plutôt que de miser sur l'attraction supplémentaire de travailleurs frontaliers. Ceci pour différentes raisons, à commencer par le souci d'une utilisation rationnelle du sol et d'une mixité de la population tant au niveau social qu'au niveau des générations, en passant par le développement des zones d'activités proches des zones habitables et une utilisation optimale des transports publics, jusqu'à une coordination régionale et nationale des projets d'urbanisation.

Dans ce contexte, le CES renvoie à certaines de ses réflexions exprimées dans son avis annuel 2002 en vue de la mise en œuvre d'une politique de planification spatiale cohérente dans la perspective des 750.000 habitants.

- Soucieux de ne pas entraver les atouts potentiels du Grand-Duché en matière économique, sociale et écologique, le CES préconise, en guise de conclusion, de veiller tout au long du processus de mise en œuvre du concept IVL à une action concertée et coordonnée entre les différents ministères impliqués.

Dans ce même ordre d'idées, il importe également d'impliquer dans la consultation sur la mise en œuvre de l'IVL les autres participants au débat public, dont les

⁹ Avis annuel du CES sur l'évolution économique, sociale et financière du pays du 9 avril 2002, voir Partie B Les grandes orientations, chapitre II La perspective 750.000 habitants.

partenaires sociaux. Le CES constitue sans nul doute la plateforme appropriée pour ces réflexions et se tient à disposition pour l'élaboration d'un avis spécifique sur la matière.

23 Le développement de la stratégie d'influence nationale par la coopération inter-étatique et transfrontalière

Etant donné qu'une stratégie de politique européenne doit également comporter une approche de coopération supra- et transnationale et une approche de coopération interrégionale et transfrontalière, le CES se propose de développer quelques réflexions sur ce double plan.

231 Au niveau de la coopération supra- et transnationale

L'intensification des relations au niveau du Benelux et de l'UEBL ainsi que la constitution d'alliances, le cas échéant, plus ponctuelles, ne sont pas à négliger.

- Le Grand-Duché a intérêt à s'appuyer, comme par le passé, et là où il y a des intérêts convergents, sur une coopération au niveau du Benelux qui constitue une opportunité s'offrant aux trois pays de coordonner préalablement leurs points de vue sur les dossiers européens et les développements politiques.

En se positionnant de manière commune sur la scène européenne, les trois Etats peuvent avoir autant de poids qu'un grand Etat membre et peuvent être de la suite en mesure de défendre leurs intérêts avec plus d'efficacité.

Les prises de position communes lors des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, ainsi qu'en amont des sessions de la CIG sur la future Constitution européenne, sont des exemples d'une collaboration politique réussie.

- En ce qui concerne l'UEBL, la convention renouvelée en décembre 2002 vise l'extension et l'approfondissement de la coopération au-delà du volet plus économique, en créant un cadre politique pour traiter des problèmes d'intérêt commun comme ceux relevant des affaires européennes, de l'aide humanitaire et de la coopération au développement, de défense et du maintien de la paix et de la sécurité.

Une telle approche est économiquement et politiquement bénéfique pour les deux pays.

Dans ce contexte, le CES se doit toutefois de constater et de regretter corrélativement que sous certains aspects, il se développe des tendances du côté de notre partenaire belge de considérer le Luxembourg plutôt comme un concurrent qu'un allié. Une telle vue des choses est préjudiciable à moyen et long terme aux deux pays et il reste à espérer que de telles tendances s'effriteront rapidement.

232 Au niveau de la coopération interrégionale et transfrontalière

- Au niveau européen, le CES se doit de constater la tendance générale consistant à prendre en compte, depuis le début des années 90, la dimension régionale dans le processus décisionnel communautaire, ce qui s'est manifesté notamment par la création du Comité des régions en 1992 dans le but principal d'associer les régions, villes et communes à l'élaboration des politiques communautaires.

La reconnaissance constitutionnelle du rôle des collectivités régionales dans l'Union, consacrée dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, leur attribue encore davantage d'importance en tant que vecteurs d'intégration européenne.

- Cette situation devrait inciter les autorités publiques nationales à dynamiser le rôle moteur que le Luxembourg assure, en tant que seul Etat souverain, au sein de la coopération transfrontalière de la Grande Région, qui remonte aux années 70.

Afin d'atteindre un niveau d'intégration et de cohésion permettant de tirer meilleur profit des opportunités d'échanges et de développements mutuellement avantageux qu'offrent les différents domaines de la vie socioéconomique au niveau transfrontalier, il importe de continuer d'appuyer et d'intensifier la mise en réseau et la recherche de synergies entre les structures instituées aux niveaux des exécutifs et des partenaires sociaux.

- Aussi faudrait-il veiller à ce que la collaboration transfrontalière entre les communes de la Grande Région soit plus systématiquement mise en pratique. A ce sujet, le CES souhaite que les possibilités de coopération transfrontalière offertes aux collectivités et autorités territoriales par les conventions multilatérales que le Luxembourg a ratifiées, dont l'accord de Karlsruhe¹⁰, aboutissent à la réalisation de projets communs. En effet, la coordination des politiques du tourisme et d'aménagement du territoire ne peut pas se faire sans l'implication des communes frontalières concernées.

Dans ce contexte, le CES salue également les démarches récemment entreprises par le Premier Ministre luxembourgeois et le Président du Conseil régional de Lorraine en vue du développement des friches industrielles d'Esch-Belval dans un cadre grand-régional.

- Finalement, le CES encourage le gouvernement à poursuivre la politique volontariste menée depuis les dernières années en faveur de la création d'institutions permanentes en vue d'accompagner l'action des acteurs de la Grande Région. La mise en place, en janvier 2004, du Secrétariat permanent et commun du Comité économique et social de la Grande Région en constitue un exemple récent.

¹⁰ Cf. accord entre le Grand-Duché de Luxembourg, la République fédérale d'Allemagne, la République française et la Confédération suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996.

PARTIE B

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 CONJONCTURELLE

11 L'environnement économique en 2003

111 Au niveau international: reprise en fin d'année, entourée de plusieurs risques

- Avec la chute du régime irakien et l'endiguement de la maladie du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), les bases ont été jetées à partir de la mi-2003 pour une amélioration de la confiance des consommateurs et des investisseurs.
- Aussi au 3^e trimestre, le PIB américain a-t-il augmenté de 8,2% en rythme annualisé par rapport au 2^e trimestre. Au 4^e trimestre, l'amélioration conjoncturelle appuyée par la consommation privée s'est poursuivie, de sorte que le PIB américain a augmenté de 3,2% en 2003. Cette évolution a été soutenue par la politique budgétaire expansive (augmentation des dépenses publiques et réduction fiscale) du gouvernement, le faible niveau des taux d'intérêt, l'atténuation des risques géopolitiques et l'amélioration des résultats financiers des entreprises, du fait notamment de gains de productivité élevés depuis 2001.
- Le PIB chinois a augmenté de 9,1% en 2003, malgré un premier semestre affecté par l'épidémie du SRAS. Les relations extérieures avec le reste du monde et le développement interne de l'industrie et du bâtiment ont fortement contribué à la croissance chinoise (investissements en hausse de 26%), ce qui a également eu des effets positifs sur d'autres économies, notamment asiatiques.
- Une évolution positive a également été enregistrée en Russie et au Japon où la croissance est passée de 0,2% en 2002 à 2,1% en 2003.
- En revanche, l'Europe n'a pu bénéficier que partiellement de la reprise de la conjoncture dans le reste du monde. Elle a continué à souffrir de l'absence d'une dynamique interne. Plusieurs économies européennes se sont trouvées en stagnation, voire en récession et les perspectives pour ces pays ne sont guère encourageantes, ceci d'autant plus que la compétitivité des entreprises européennes sur les marchés internationaux a souffert de la forte appréciation de l'euro par rapport au dollar et au yen.

En 2003, le PIB de la zone euro n'a finalement progressé que de 0,5%. Cette contre-performance est due à la stagnation en Allemagne (+0,0%), aux faibles croissances enregistrées en France (+0,1%) et en Italie (+0,4%) et aux récessions aux Pays-Bas (-0,5%) et au Portugal (-0,8%).

- Même si la reprise économique s'est confirmée vers la fin de l'année 2003 dans différentes régions du monde, plusieurs risques sont apparus ou se sont renforcés. Ceux-ci sont susceptibles d'empêcher ou de freiner une relance vigoureuse et durable de l'activité économique au cours des prochains mois.
- Le retour à une croissance respectable aux Etats-Unis s'est fait au prix d'importants déséquilibres structurels. Le double déficit des comptes courants et

du budget de l'Etat, le taux d'épargne faible et l'endettement croissant des ménages risquent à terme de freiner à nouveau l'activité économique.

- Dans plusieurs pays asiatiques, dont la Chine, les taux de change sont déconnectés de l'évolution des paramètres fondamentaux de l'économie. Le Japon reste affecté par les difficultés du système financier et par une administration publique trop lourde.
- L'élan pris fin 2003 par l'économie européenne, soutenu par un redémarrage des investissements et une reprise des exportations grâce à la demande mondiale, risque d'être freiné par l'envolée de l'euro, qui affecte notamment l'industrie exportatrice et la flambée récente des prix pétroliers.

De même, l'absence ou la timidité de réformes structurelles en Europe (sous-investissement dans la recherche, hésitations pour investir dans de nouvelles infrastructures, coordination insuffisante des politiques économiques, rigidité du marché de l'emploi dans quelques grands Etats membres, etc.) continue à peser sur la propension à investir des opérateurs économiques et sur la création d'emplois.

A l'heure actuelle, les risques les plus importants tiennent à un effondrement de la croissance aux Etats-Unis suite aux déséquilibres macroéconomiques fondamentaux et aux nouveaux problèmes au niveau géopolitique (menace terroriste persistante confirmée par les attentats récents du 11 mars à Madrid, nouveaux conflits au Kosovo,...).

Un frein important à une reprise potentielle en Europe consiste en des délocalisations d'entreprises manufacturières employant une main-d'œuvre non qualifiée vers l'Europe de l'Est ou l'Asie et en des transferts de main-d'œuvre européenne hautement qualifiée et spécialisée (informatique, recherche..) vers l'Asie ou les Etats-Unis.

Tableau 1: Evolution et prévisions des indicateurs économiques en Europe (OCDE, décembre 2003)

	PIB réel			Taux de chômage			Inflations*		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Allemagne	0,0	1,4	2,3	8,9	9,1	8,8	0,9	0,8	0,7
Autriche	0,8	1,6	2,4	5,5	5,5	5,2	1,3	1,0	1,1
Belgique	0,7	1,9	2,8	8,2	8,5	8,2	1,5	1,4	1,4
Espagne	2,3	2,9	3,1	11,4	11,0	10,6	3,2	2,8	2,9
Finlande	1,0	3,4	3,8	9,2	9,0	8,5	1,3	0,4	1,8
France	0,1	1,7	2,4	9,6	9,8	9,7	2,0	1,4	0,9
Grèce	4,0	4,1	3,6	9,3	8,9	8,8	3,5	3,6	3,5
Irlande	1,8	3,6	4,8	4,8	5,0	5,0	4,1	2,8	3,1
Italie	0,5	1,6	2,1	8,9	8,9	8,8	2,8	2,0	1,9
Luxembourg	1,2	2,0	2,9	3,8	4,2	4,4	2,5	1,9	1,6
Pays-Bas	-0,5	1,0	2,0	3,7	5,2	5,2	2,3	1,2	1,1
Portugal	-0,8	1,5	2,6	6,4	6,5	6,0	3,3	2,1	1,8
Zone euro	0,5	1,8	2,5	8,8	9,0	8,7	2,0	1,5	1,4
UE-15	0,7	1,9	2,5	8,0	8,1	7,9	2,1	1,8	1,7

PIB et inflation: variation annuelle en pourcentage

Taux de chômage: en pourcentage de la population active civile.

Source: Perspectives économiques de l'OCDE, vol. 2003/2, n°74

*Variation annuelle en pourcentage, IPCH, y compris pour le Luxembourg

112 L'économie luxembourgeoise: activité en baisse dans plusieurs secteurs

- Le Grand-Duché, fortement imbriqué dans le marché intérieur européen, suit logiquement l'évolution de ses principaux partenaires économiques. 85% des exportations du pays sont destinés aux pays de l'Union européenne, alors que quelque 60% des exportations vont directement dans les pays voisins.

Après une forte croissance annuelle moyenne de 1985 à 2000 (+5,6%), l'économie luxembourgeoise a connu une faible performance en 2001, 2002 et 2003, avec un taux de variation du PIB atteignant respectivement +1,2%, +1,3% et +1,2%. 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.

- L'évolution sur le marché de l'emploi se caractérise par une hausse sensible et continue du taux de chômage et par un ralentissement des créations d'emplois depuis le début de l'année 2001. Le taux de création d'emplois salariés semble se stabiliser autour de 2% depuis début 2003, alors que le travail intérimaire a augmenté.

Le taux de chômage moyen sur l'année 2003 a été de 3,8% de la population active, contre un taux annuel moyen de 2,1% entre 1985 et 2002. Comme le marché de travail réagit en général avec un certain retard à l'évolution de l'activité économique, on peut prévoir une poursuite de la tendance au ralentissement du

nombre de créations d'emploi et de la hausse du chômage. Selon une récente analyse du Statec¹¹, la création annuelle d'emplois devrait dépasser les 3,5% pour que le nombre de chômeurs diminue à nouveau.

- Sur l'ensemble de l'année 2003, le taux d'inflation national (IPCN) a été de 2,0%. Le niveau de l'inflation a été plus élevé au Luxembourg que dans ses trois pays voisins, ce qui est dangereux pour la compétitivité des entreprises exportatrices luxembourgeoises. C'est surtout l'inflation sous-jacente¹² qui est restée relativement forte sur toute l'année 2003.

Un signe positif est que les tendances inflationnistes semblent baisser légèrement au Luxembourg, alors qu'elles se renforcent en Allemagne, en Belgique et en France.

- Le solde de la balance commerciale a atteint - 2.982,6 mio. EUR à la fin de l'année 2003, contre - 3.128,1 mio. fin 2002 (+4,7%). Cette évolution s'explique par une quasi-stagnation des exportations en valeur (9.024,1 mio. EUR en 2003, contre 9.097,4 mio. en 2002), alors que les importations en valeur ont légèrement diminué (de 12.225,5 mio. EUR en 2002 à 12.006,7 mio. en 2003).

Le solde de la balance des services augmente de 7.414 mio. fin 2002 à 7.521 mio. fin 2003 (+1,45%).

La balance courante de 2003 affiche un surplus de 2,2 mia. EUR, contre 2,6 mia. en 2002. Le CES note que les statistiques afférentes ont fait l'objet d'une révision de sorte qu'elles ne sont plus entièrement comparables avec celles des années précédentes.

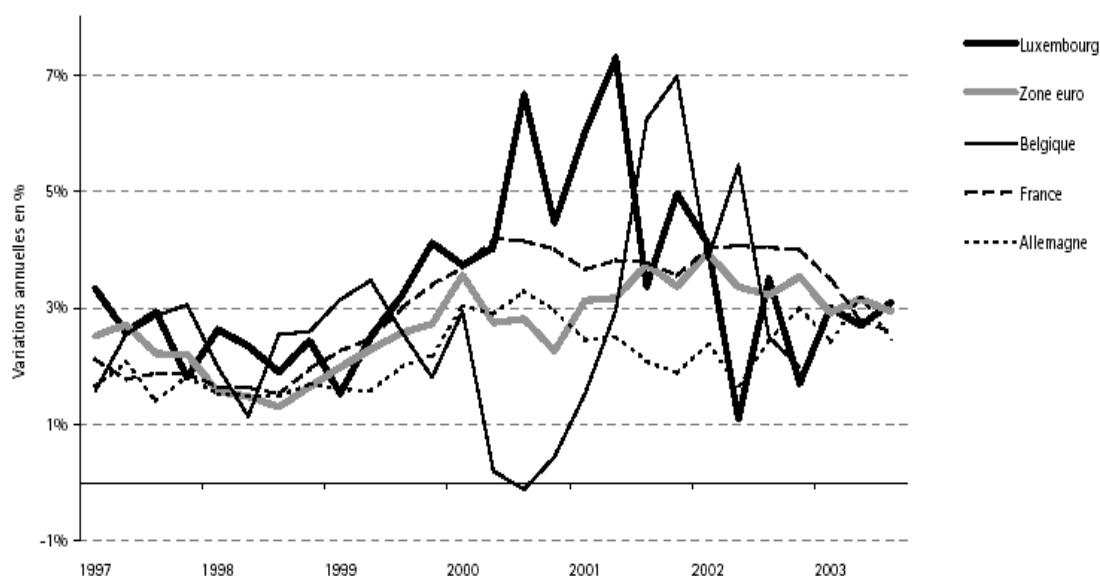
- Après une forte progression du coût salarial moyen (par mois et par personne, emploi salarié total, économie totale) en 2000 (+4,3%), en 2001 (+5,5%) et en 2002 (+3,1%), cet indicateur a évolué moins rapidement au 1^{er} trimestre (+2,7%) et au 2^e trimestre (+2,6%) de l'année 2003. Au 3^e trimestre, la hausse est de 3,1%, notamment sous l'effet de la tranche indiciaire du mois d'août 2003. Avec ce taux de progression, le Luxembourg se situe à nouveau au-delà de la moyenne européenne, mais sur l'ensemble de l'année 2003, il se place légèrement en deçà de la moyenne européenne (zone euro).

Le graphique 1 ci-dessous indique l'évolution du coût horaire du travail au Luxembourg et chez ses principaux partenaires économiques.

¹¹ Source: Note de conjoncture n° 3-2003, Statec.

¹² L'inflation sous-jacente est obtenue en excluant de l'indice général les pommes de terre, le café, le thé, les infusions, le cacao et chocolat en poudre, le gaz de ville, le gaz naturel, le gaz liquéfié, les combustibles liquides et solides, le gas-oil, les lubrifiants, les additifs ainsi que les fleurs.

Graphique 1: Indice du coût horaire du travail, comparaison européenne (variations annuelles en %)



Source : Statec, Eurostat

- En 2003, l'évolution économique sectorielle a été la suivante¹³ :

La production industrielle a augmenté de 2,6% en 2003 par rapport à 2002. L'activité du secteur sidérurgique a été en recul de 6,8%, tandis que la production hors sidérurgie a augmenté de 3,8%.

L'industrie a connu une année 2003 mitigée, avec une évolution favorable pour les entreprises industrielles, défavorable pour les entreprises sidérurgiques. Ceteris paribus, ces évolutions divergentes témoignent d'une qualité certaine de la diversification du tissu industriel luxembourgeois. Le CES rappelle en effet que la structure de l'industrie luxembourgeoise est bien spécifique et que des résultats extrêmes (positifs ou négatifs) de quelques grandes entreprises peuvent influencer la situation apparente de toute une branche. Il faut ainsi interpréter avec prudence les résultats au niveau agrégé et les tendances en dégagées.

Le secteur de la **construction** a connu une année 2003 difficile. La production par jour ouvrable a baissé de 0,2% par rapport à 2002. Ce résultat découle principalement de la mauvaise performance du bâtiment, dont l'activité a chuté de 4,1%, alors que le génie civil a enregistré une hausse de 3,9% de la production.

Le **secteur financier** reste affecté par la faiblesse de la demande sur les marchés financiers internationaux, même si une certaine reprise est à noter au niveau des marchés boursiers. Selon les chiffres de la Banque centrale du Luxembourg, la somme des bilans provisoires des institutions financières (banques et OPC) a augmenté de 5,0% en 2003.

¹³ Source: Note de conjoncture 4/2003, Statec.

Cette évolution s'explique notamment par l'évolution très favorable de la somme des bilans des OPC, en progression de 38,8% suite à l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2003 de critères de sélection modifiés pour les OPC monétaires, donc suite à une adaptation technique non récurrente.

Par contre, la somme des bilans des banques a baissé de 1% de décembre 2002 à décembre 2003. La marge sur intérêts et les revenus sur les commissions ont baissé respectivement de 2,4% et de 6,6% au 3^e trimestre 2003 par rapport à la même période de l'année 2002.

En ce qui concerne le secteur du **commerce**, l'évolution au cours des onze premiers mois de 2003 a été très positive, avec une hausse du chiffre d'affaires en volume de 8,6%. En 2002, la progression n'avait atteint que 2,1%. Les différentes branches du secteur du commerce ont connu une hausse du chiffre d'affaires de 4,7% pour le commerce de détail, de 9,3% pour le commerce de gros et de 9% pour le commerce automobile.

Dans l'**horeca**, le chiffre d'affaires en valeur est en recul de 4,3% sur les onze premiers mois de 2003 par rapport à la même période de 2002. La baisse est de 6,1% pour les hôtels et de 4,7% pour les restaurants. Les cafés enregistrent un recul de 5,4%, alors que les autres hébergements connaissent une chute de 4,4% de leur chiffre d'affaires. Par contre, les cantines et les traiteurs connaissent une progression du chiffre d'affaires de 6,1% sur les onze premiers mois de l'année 2003.

Après des taux de croissance du chiffre d'affaires à deux chiffres enregistrés par la branche "**transports et communications**" jusqu'en 2000, les années suivantes ont été caractérisées par un ralentissement progressif de l'activité: +9,5% en 2001, +1,8% en 2002 et -2,7% sur les onze premiers mois de 2003. Le chiffre d'affaires en valeur des activités de transports a diminué de 2,5%, alors que celui des communications a diminué de 3,5%.

12 Les prévisions 2004: incertitudes quant à la reprise

- Selon l'OCDE, les échanges mondiaux, qui ont déjà commencé à se redresser, devraient se raffermir. Leur rythme d'expansion devrait passer de 4% en 2003 à près de 8,5% en 2004 et 2005.

Le principal moteur de cette performance resterait les Etats-Unis, avec une croissance du PIB de 4,3%, principalement portée par les investissements (+8,4%) et les dépenses de consommation privée (+4,1%). L'inflation devrait baisser de 2,3% en 2003 à 1,5% en 2004, alors que le taux de chômage se maintiendrait à 6%.

L'économie japonaise, après une performance notable en 2003, devrait perdre de son dynamisme en 2004, avec une croissance prévue du PIB de 1,6%. Le taux d'inflation augmenterait de -0,4% en 2003 à -0,1% en 2004 et le taux de chômage de 5,3% à 5,4%¹⁴.

¹⁴ Source: Datastream, Euler Hermes SFAC forecasts, janvier 2004 (site: www.eulerhermes.com)

Pour 2004, le taux de progression du PIB devrait atteindre 1,8% dans la zone euro, réalisable sous condition que l'Allemagne et la France retrouvent le chemin d'une croissance plus soutenue (prévisions respectives: +1,4% et +1,7%).

L'inflation dans la zone euro devrait tomber aux alentours de 1,5% en 2004, alors que l'évolution du chômage, en décalage de 6 à 12 mois sur celle de la production, passerait à 9,0%. La situation en Allemagne, avec une hausse prévue de 8,9% à 9,1%, est particulièrement préoccupante.

Il est évident que cette situation pèse également sur l'économie luxembourgeoise, largement ouverte sur l'extérieur et fortement dépendante de l'évolution économique de la zone euro en général et de ses pays voisins en particulier.

Tableau 2: Evolution récente et les perspectives des principaux indicateurs de l'économie luxembourgeoise

	1985-2002	2001	2002	2003 ³	2004 ³	2005 ³	2006 ³
	Taux de croissance en % (ou spécifié autrement)						
PIB à prix courants (en mio. EUR)	-	21.987	22.396	23.038	24.149	25.566	27.032
PIB en volume	5,6	1,2	1,3	1,2	2,0	3,0	3,8
Consommation finale des ménages et ISBLSM	3,7	4,5	2,3	1,6	1,9	2,5	2,5
Consommation finale des administr. publiques	5,1	7,0	4,2	3,8	2,1	2,9	3,0
Formation brute de cap. fixe (hors var. stocks)	7,9	10,1	-1,4	0,5	1,9	3,3	6,2
Exportation de biens et services	7,7	2,6	-0,3	1,6	3,7	5,4	6,9
Importation de biens et services	7,2	4,8	-1,6	2,0	3,9	5,6	7,1
Emploi intérieur total ¹	3,4	5,6	3,1	1,7	1,1	1,8	2,2
Inflation (déflateur implicite de la consommation privée) ¹	2,4	3,3	2,3	2,0	1,8	2,6	1,3
Coût salarial moyen ¹	4,1	3,7	3,2	2,6	2,1	2,6	1,5
Taux de chômage (chômage inscrit, en % de la population active) ²	2,1	2,6	3,0	3,8	4,1	4,3	4,4

¹ Etabli selon la méthodologie de la comptabilité nationale

² Rupture de série en 1997

³ Prévisions (octobre 2003)

Source : Statec, Adem, IGSS

- Compte tenu de la phase de consolidation du secteur moteur de l'économie du Grand-Duché, en l'occurrence le secteur financier, il n'est guère possible de revenir à un rythme de croissance de l'économie luxembourgeoise semblable à la période 1985 à 2002 (équivalent en moyenne annuelle à 5,6%). Il n'y a plus de facteurs garantissant un taux de croissance systématiquement et largement supérieur aux taux connus par nos pays voisins ou par la zone euro.

Les prévisions macro-économiques du Statec pour l'année 2004 (cf. tableau 2 ci-dessus) tablent sur une croissance du PIB en volume se situant autour de 2%.

Selon le Statec, l'emploi total intérieur n'augmentera plus que de 1,1% en rythme annuel. Le taux de chômage continuerait à augmenter (de 3,8% à 4,1%), malgré une croissance du PIB plus forte qu'en 2003.

L'inflation atteindrait 1,8%, alors que le coût salarial moyen, après une forte croissance de 4,1% en moyenne annuelle entre 1985 à 2002, devrait progresser de 2,1% en 2004.

13 Les principaux enseignements de l'enquête Eurochambres 2004

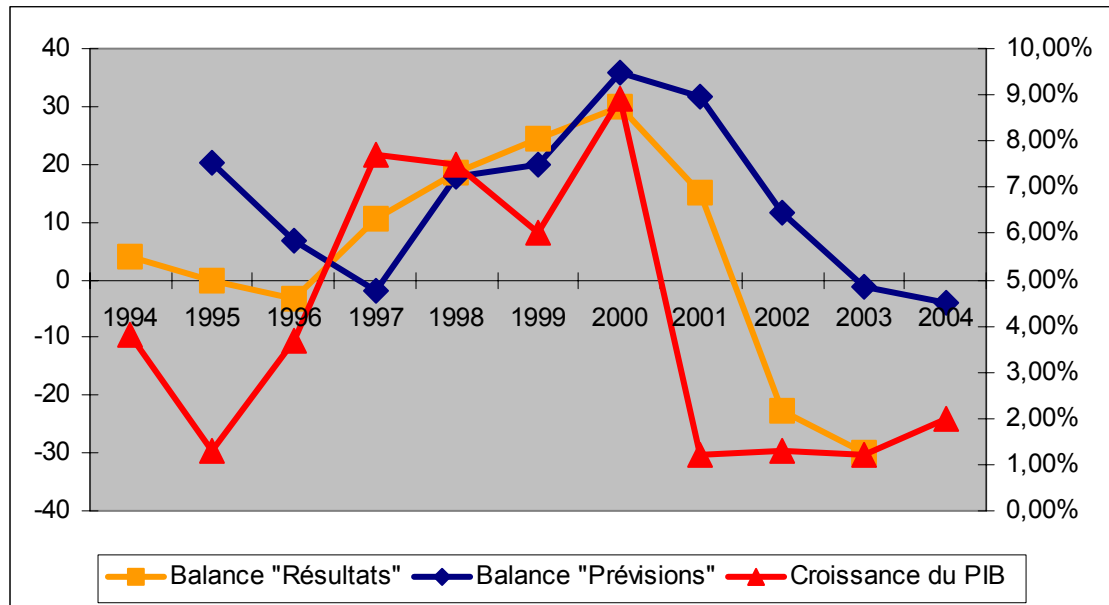
- En ce qui concerne les **résultats 2003**, les entreprises industrielles ou manufacturières implantées au Luxembourg ont davantage été affectées par le ralentissement conjoncturel que les entreprises de services. Pour les premières, les balances (c'est-à-dire les différences entre pourcentages de réponses "*en hausse*" et de réponses "*en baisse*") se rapportant à l'évolution en 2003 des indicateurs sont toutes inférieures à celles de l'enquête précédente. Pour les entreprises de services par contre, les balances relatives aux réalisations sont toutes supérieures à celles de l'enquête précédente, à l'exception de celle relative au climat des affaires.
- Pour l'indicateur relatif au chiffre d'affaires et au climat des affaires, les réponses concernant les **perspectives 2004** sont plus favorables que les réponses se rapportant aux résultats de l'année 2003. Toujours est-il que la part des entreprises tablant sur une amélioration du climat des affaires en 2004 (22%) est inférieure à la part des entreprises redoutant une dégradation du climat des affaires (26%).

La faiblesse de la confiance des entrepreneurs est également reflétée par leurs attentes en matière de création d'emplois et de dépenses d'investissement ; les balances afférentes pour 2004 (respectivement 3% et 12%) sont plus basses que celles concernant les résultats de l'exercice 2003 (respectivement 11% et 13%).

Globalement, les réponses des entreprises sont affectées d'une prudence élevée et les balances relatives aux attentes restent historiquement basses.

- Le CES constate que l'incertitude et la prudence reflétées par les réponses des entreprises luxembourgeoises découlent principalement de la faible demande internationale persistante. Un retour soutenu et confirmé de la confiance des opérateurs économiques luxembourgeois dépend du moment, de la vigueur et de la durabilité d'une amélioration de l'environnement économique en Europe en général et dans les pays voisins du Grand-Duché en particulier.

Graphique 2: Evolution des réponses concernant les résultats et les perspectives de l'indicateur "Climat des affaires" pour les entreprises luxembourgeoises



Source: Enquête Eurochambres 2004

2 L'EVOLUTION SECTORIELLE

21 Le secteur primaire

211 L'agriculture

- Selon les estimations provisoires publiées par Eurostat, l'agriculture luxembourgeoise a dû enregistrer en 2003, une nouvelle fois, une baisse du revenu agricole de 2% par UTH (Unité Travail Homme). Cette baisse du revenu s'explique, d'une part, par les chutes de prix aux producteurs dans les secteurs les plus importants de l'agriculture luxembourgeoise - viande bovine, lait et viande porcine où la chute des prix est dramatique -, d'autre part, par les pertes de récoltes et les frais supplémentaires considérables suite aux conditions climatiques exceptionnelles ayant prévalu en 2003.

Dans cet ordre d'idées, l'on ne peut que saluer la décision du gouvernement d'accorder une indemnisation aux exploitations pour compenser au moins partiellement ces pertes. L'on peut noter également que depuis des années, la recherche de gains de productivité, à travers la restructuration des entreprises et la diminution conséquente de la main-d'œuvre agricole, est le seul moyen pour limiter les baisses du revenu dans le secteur agricole. Ce constat vaut pour tous les pays de l'Union européenne.

En 2003, une nouvelle réforme de la politique agricole commune a été décidée. Elle va apporter des modifications très sensibles à l'agriculture. Les prix aux producteurs vont encore baisser, ces baisses n'étant que très partiellement compensées par des aides directes, de sorte que l'on doit s'attendre à une accélération du processus de restructuration et de concentration de la production.

Il importe que, lors de la mise en oeuvre de cette réforme, l'on veille à limiter au maximum les effets négatifs pour les exploitations et à assurer la pérennité des productions essentielles de notre agriculture tout en soutenant les efforts de diversification vers de nouveaux créneaux, y compris dans le domaine de l'environnement et des énergies renouvelables, l'objectif politique devant rester la sauvegarde du modèle européen d'une agriculture multifonctionnelle et durable dans toutes les régions. C'est aussi cet objectif qui doit être mis au premier plan dans les négociations de l'OMC, où l'agriculture européenne s'oppose à toutes concessions allant au-delà de l'offre actuelle de l'Union européenne.

- Un autre sujet préoccupant en agriculture concerne l'avenir de l'industrie agro-alimentaire luxembourgeoise, eu égard aux très sérieux problèmes économiques auxquels bon nombre d'entreprises agroalimentaires sont confrontées, problèmes connus pour le groupe CEPAL, latents ou camouflés pour d'autres, mais mettant, à court ou à moyen terme, leur survie en péril. Les problèmes dus à des erreurs de stratégie et de gestion mis à part, l'origine des problèmes est à rechercher principalement, d'une part, dans l'évolution de la politique agricole commune, ayant induit une très forte baisse du chiffre d'affaires et une hausse des coûts et, d'autre part, dans l'énorme concentration qui s'est opérée en Europe dans le domaine de l'agroalimentaire, le marché agroalimentaire européen étant dominé

par quelques grandes firmes multinationales, dictant les prix aux transformateurs et par ricochet aux producteurs et créant une situation de concurrence accrue.

L'on doit reconnaître que l'agroalimentaire luxembourgeois n'a pas réussi à s'adapter assez rapidement à ces nouvelles données du marché et que, dans certains domaines, étant donné les coûts de production, elle ne peut pas affronter la concurrence sur un marché international ou mondial. Par ailleurs, au lieu de viser des synergies, les acteurs de l'agroalimentaire luxembourgeois ont trop souvent travaillé, sur un arrière-fond politique et/ou de rivalités personnelles, dans le sens de la division et de l'opposition, aboutissant à se livrer une concurrence déraisonnable sur le petit marché luxembourgeois, encore que cette concurrence doive être dans l'intérêt des agriculteurs fournisseurs.

Or, il est de l'intérêt général que le pays puisse disposer d'un secteur agro-alimentaire fort et compétitif, ce d'autant plus que, le cas échéant, ce secteur, s'il est bien organisé et structuré, est porteur de nouvelles perspectives, non seulement pour l'agriculture, mais également pour l'économie en général. En l'état actuel des choses, le choix se pose entre la reprise partielle de certaines entreprises par des opérateurs étrangers ou une solution nationale économiquement viable. Dans ce sens, il faut espérer que les opérateurs luxembourgeois de l'agroalimentaire puissent surmonter le passé pour aboutir à des synergies profitables à tous, mais également à un renforcement du secteur.

212 La viticulture

De mémoire de vigneron, notre viticulture n'a pas connu un millésime qualitatif aussi exceptionnel que celui de 2003. Si la récolte était inférieure de 16% à la moyenne décennale, la concentration en sucres des moûts dépassait largement les normes usuelles.

Ces vendanges historiques ne sauront toutefois pas masquer le problème le plus grave auquel le secteur est confronté, à savoir celui de la défection massive des jeunes, qui n'ont plus envie d'assurer la relève, même dans les grandes propriétés modernisées, entre autres, parce que la disparité entre le revenu viticole et celui des autres secteurs économiques du pays est devenue trop flagrante.

Malgré une amélioration considérable de la gamme de nos vins, leur vente stagne et de gros efforts financiers au niveau de la promotion seront nécessaires pour améliorer la situation concurrentielle, tant sur le marché intérieur que sur celui de l'exportation.

L'enquête qualitative "*grand public*", que la Commission de promotion des vins a fait réaliser durant l'été 2003, fournit les repères pour l'élaboration d'une stratégie de reconquête des marchés.

Nos acteurs viticoles devront impérativement collaborer à la mise en œuvre d'un concept global de marketing, qui met en valeur l'exploitation du vignoble dans le contexte du terroir. Le domaine du terroir, vaste et complexe, n'a jusqu'à présent été que peu exploité. Or, c'est justement par la production de vins typiques et originaux non reproductibles, dont les qualités essentielles sont étroitement liées

au lieu de récolte, que notre viticulture pourra se distinguer. D'ailleurs le développement conséquent de la stratégie des Crémants de Luxembourg, mise en place depuis 1991, devrait favoriser le renforcement de l'image de marque du terroir viticole luxembourgeois.

Le mot d'ordre doit donc être le suivant: maintenir la production de qualité en exploitant le terroir, tout en préservant le patrimoine environnemental. Ceci à l'encontre de ce qui se développe dans le "*nouveau monde*", à savoir la production industrielle de vins dont l'expression du terroir est quasiment absente.

Cette stratégie devra aller de pair avec la dynamisation de la région mosellane. Quinze communes et vingt-deux associations s'attelleront à cette tâche, dans le cadre de l'initiative communautaire LEADER+, dont un Groupe d'action locale vient d'être constitué.

22 Le secteur secondaire

221 L'industrie

2211 L'industrie manufacturière

22111 L'évolution économique

L'évolution conjoncturelle dans l'industrie a été influencée par l'appréciation de l'euro par rapport au dollar et par la stagnation économique dans les principaux pays destinataires. Plusieurs entreprises industrielles continuent à afficher des résultats satisfaisants dans cette période difficile, alors que d'autres n'arrivent pas à renverser la situation économique compromettante qu'elles subissent depuis quelques années déjà. Des industries importantes en amont des secteurs "*construction*" et "*électronique*" restent affectées par le ralentissement de l'activité sur les marchés en question.

Il convient de relever que l'amélioration des statistiques sur l'activité industrielle (+2,8%) ne permet pas nécessairement de conclure à une reprise conjoncturelle, car les statistiques en question sont partiellement influencées par des modifications au niveau du périmètre. Le processus d'adaptation des industries à la nouvelle donne a entraîné une régression du nombre des salariés dans l'industrie de 1,4%.

A côté de l'évolution conjoncturelle, il faut également relever les restructurations industrielles qui se font suite aux nouvelles possibilités qu'offrent les marchés émergents et aux pressions de concurrence que les pays en question exercent au niveau des coûts de production.

Plusieurs industries luxembourgeoises se voient confrontées à la délocalisation des activités de leurs clients. Cette nouvelle donne détériore leur situation compétitive dans la chaîne d'approvisionnement de ces clients. La tréfilerie ou encore les productions de feuilles de cuivre sont des exemples d'industries, confrontées à l'éloignement du centre de gravité des activités en aval de leur production, en l'occurrence les industries automobile et électronique.

A l'heure actuelle, l'impact social négatif des restructurations est perceptible au niveau de certains secteurs comme l'industrie de la porcelaine ou encore la transformation des métaux. Paradoxalement, d'autres secteurs, tels que l'industrie du caoutchouc, ont pu développer leurs activités au Luxembourg dans la foulée des opérations de restructurations que les groupes impliqués ont dû faire dans un contexte économique très morose. Les restructurations resteront à l'ordre du jour pendant les prochaines années et il faudra veiller dans ce contexte à ce que le site Luxembourg reste attrayant, pour le maintien des activités actuelles et les investissements directs étrangers.

D'où l'importance de procéder à une étude approfondie de la situation compétitive de notre économie, telle qu'initée par le Comité de coordination tripartite.

Malgré le contexte économique difficile, le Luxembourg a pu accueillir plusieurs entités industrielles nouvelles, dont quelques-unes viennent renforcer la branche des sous-traitants du secteur automobile, qui joue un rôle important dans notre tissu industriel.

22112 La directive "*Emission trading*"

Suite aux accords de Kyoto, le Luxembourg s'est engagé dans le cadre du "*burden sharing*" au niveau de l'Union européenne de réduire de 28% les émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau 1990. Cet objectif doit être réalisé à partir de 2008, le total des émissions ne devant pas dépasser les 10 mio. tonnes¹⁵ d'équivalent de CO₂. Pour mémoire, en 2003 les émissions de gaz à effet de serre s'élevaient à quelque 10,8 mio. tonnes.

La mise en œuvre du "*burden sharing*" européen se concrétise après l'adoption de la directive "*Emission trading*" soumettant les industries intensives en énergies fossiles à un système obligatoire d'échange de droits d'émission de CO₂ à créer au sein de l'Union. Il est prévu de lancer ce système à partir de 2005.

Au Luxembourg, cette directive affectera directement une quinzaine d'industries dans les secteurs sidérurgie, chimie, parachimie, ciment et verre, transformation des métaux, bois et production d'électricité.

Pour le 31 mars 2004, les Etats membres ont dû soumettre à la Commission européenne leurs plans nationaux d'allocation de quotas d'émission. Ces plans couvrent la première période d'engagement de 2005 à 2007. Entre autres, ils fixent le volume de quotas à allouer aux entreprises émettrices existantes et une réserve de quotas pour des nouveaux entrants.

L'objectif d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 28% que le Luxembourg s'est fixé, pourra être atteint à la fois par des mesures sur le plan national (réduction des émissions), que par un certain recours à des mécanismes flexibles (achat de droits d'émission par l'Etat, réalisation de projets conduisant à des réductions de CO₂ notamment dans des pays tiers).

¹⁵ Montant approximatif, montant précis encore en discussion.

Parmi les trois principales sources émettrices, deux présentent un potentiel de réduction très faible, à savoir les ménages et l'industrie. Quant au transport où le potentiel de réduction est en soi très élevé, toute mesure quelle qu'elle soit comporte un coût budgétaire disproportionné, du moins à court et moyen termes.

La réalisation de l'objectif national de réduction à atteindre à partir de 2008 nécessite que les trois secteurs émetteurs identifiés ci-dessus y contribuent. Le CES invite le gouvernement à prendre en compte simultanément les besoins mais aussi les potentiels de réduction et les coûts marginaux de réduction dans les trois principaux secteurs émetteurs. L'établissement du plan demandera un équilibre judicieux de considérations de potentiel de développement économique, budgétaires et environnementales.

D'une façon plus générale, le CES est de l'avis que la décision de l'Union européenne de faire cavalier seul dans cette matière – pour le moment ni les Etats-Unis ni la Russie n'ont ratifié le protocole de Kyoto – est susceptible d'entraîner des effets négatifs pour les économies européennes sans pour autant générer les bénéfices environnementaux attendus.

22113 Le coût de l'énergie

Au cours des prochains mois, l'industrie se verra confrontée à un alourdissement substantiel de la facture énergétique qui s'explique surtout par une progression rapide des prix de l'électricité en Europe (voir aussi sous I 2361: L'électricité et le gaz).

Plusieurs activités industrielles importantes au Luxembourg sont particulièrement vulnérables à cette évolution eu égard à leur intensité énergétique et à leur haut degré d'exposition à la concurrence internationale.

Conscient du fait qu'une persistance de la tendance à la hausse des prix énergétiques contribuerait à des changements structurels non souhaitables au sein de l'industrie indigène, le CES invite les autorités politiques à maintenir une fiscalité indirecte clémente qui ne défavorise pas l'industrie luxembourgeoise, notamment dans le cadre de la transposition de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

2212 L'industrie sidérurgique

- Pour la sidérurgie mondiale, 2003 est une année record en termes de consommation et de production, cette dernière - en hausse de près de 5,5% par rapport à 2002 - devant atteindre 935 millions de tonnes, le cap du milliard de tonnes devant être franchi en 2004. Cet essor de la sidérurgie mondiale repose essentiellement sur l'Asie et, avant tout, sur la Chine en dehors de laquelle la croissance n'a été que de 2%. En opposition marquée et contrastant fortement par rapport à ce tableau, les marchés européens ainsi que la sidérurgie européenne sont stagnants.

L'Europe est directement touchée par le phénomène de l'exceptionnelle croissance de la sidérurgie en Chine. Les besoins en ressources de la Chine sont tels, que de réelles tensions sur les marchés du minerai de fer et du charbon se font sentir, avec un approvisionnement des marchés, délicat par moments. Une conséquence directe et naturelle est la forte augmentation des prix mondiaux de ces matières premières. Le même constat s'applique au marché des ferrailles. La Turquie ayant sensiblement accru ses achats de ferraille en Europe pour permettre la fabrication de produits sidérurgiques à destination de la Chine et la Chine s'approvisionnant dorénavant même en Europe, une réelle flambée du prix de la ferraille est à constater. En Europe, ce renchérissement des matières premières a partiellement été répercuté sur les prix de vente des produits sidérurgiques, avec un certain décalage dans le temps, poussant les prix à des niveaux historiques.

La délocalisation d'une partie de la sidérurgie vers les centres de ressources naturelles, dont la Russie et l'Ukraine, est un autre phénomène important. Le marché chinois canalise actuellement une grande partie des exportations de ces deux grands producteurs d'acier et contribue ainsi à contenir la pression des importations en Europe, mais cette situation ne saura perdurer les prochaines années. Le marché européen deviendra une cible pour les exportations des grands producteurs de l'Europe de l'Est et de la Turquie.

- Au travers des restructurations successives de la sidérurgie de l'Union européenne, la sidérurgie luxembourgeoise intégrée depuis 2002 dans le groupe Arcelor s'est surtout concentrée sur des produits destinés aux marchés régionaux de la construction.

Le passage à la filière électrique a permis de maintenir un approvisionnement régional en matières premières constitué par le recyclage de ferrailles.

- De l'avis du CES, l'orientation en termes de produits ainsi que le passage à la production électrique devraient permettre à la sidérurgie luxembourgeoise de réduire fortement tout risque de voir son marché et son activité structurellement réduits.

L'investissement important, la construction du nouveau laminoir à poutrelles à Esch-Belval, en cours de finalisation, devrait encore consolider le site luxembourgeois.

- Il n'en reste pas moins que Arcelor estime que la position compétitive de la sidérurgie luxembourgeoise se serait érodée au cours des dernières années, dans la mesure où les gains de productivité seraient restés en-deçà des valeurs obtenues dans les années 90, de sorte que les coûts unitaires continueraient à croître plus que ceux des concurrents directs. Toujours selon Arcelor, la sidérurgie luxembourgeoise serait dans la situation où elle devrait défendre sa position dans une Union européenne élargie, notamment face à la concurrence des nouveaux pays membres et renforcer sa position économique au sein même du groupe Arcelor, ce qui serait indispensable pour assurer sa raison d'être.

Dans ce contexte, selon Arcelor, il faudrait faire d'importants efforts au niveau du personnel et de l'efficacité de l'organisation du travail (y inclus une baisse du taux d'absentéisme).

Plus particulièrement, les responsables sidérurgiques estiment que la sidérurgie luxembourgeoise souffrirait comparativement d'handicaps au niveau du coût unitaire de la main-d'œuvre et du fait qu'elle devrait respecter des normes environnementales plus contraignantes que ses concurrents, tout en profitant cependant de l'excellence et de la modernité des installations, de la capacité innovatrice d'Arcelor, tout comme de la position internationale de celle-ci.

Outre que la hausse du coût salarial unitaire est trop élevée à ses yeux, Arcelor estime que des efforts devraient être entrepris pour limiter l'impact de Kyoto, assurer des prix de transport, aussi bien ferroviaire que par route, plus compétitifs, et améliorer l'approvisionnement en électricité, tout en abaissant le prix de celle-ci.

Dans ce contexte, Arcelor a engagé une étude sur son activité de produits longs à l'échelle européenne, son objectif étant de définir les moyens pour renforcer la compétitivité de cette activité et de construire son avenir. Cette étude comporte des volets commerciaux, techniques, de productivité et d'investissement.

Cette étude est sur le point d'être complétée et ses conclusions seront discutées en priorité à la tripartite sidérurgique du 8 avril 2004.

- Le CES s'abstient par conséquent et à ce stade de commenter cette problématique, sauf de mentionner, afin de mettre en relation les différents éléments constitutifs du coût unitaire d'une tonne d'acier et relevant pour la discussion du volet compétitivité, que la mitraille représente à peu près la moitié du coût de revient unitaire, tandis que les frais du personnel, les coûts de transport et le coût de l'énergie, représentent à peu près et à parts égales, les 50% restants.

222 L'artisanat et les entreprises de construction

La situation conjoncturelle de la plupart des groupes de métiers artisanaux est marquée par le ralentissement économique. La branche la plus durement éprouvée est le bâtiment, dont l'activité recule de 4,1% en 2003.

Les perspectives conjoncturelles du secteur de la construction ne s'annoncent guère favorables, alors que le volume bâti autorisé accuse une baisse de 15,7% au cours des neuf premiers mois 2003: la hausse dans le domaine résidentiel (maisons individuelles et maisons à appartements) n'arrive pas à compenser la chute prononcée dans le domaine non résidentiel, ce dernier marché étant saturé du fait du ralentissement économique.

Les chantiers d'envergure actuels résultent en partie de décisions prises avant que les investisseurs ne perçoivent le retournement de conjoncture qui s'est opéré en 2001-2002. Ce décalage risque à terme de se faire ressentir plus fortement.

2221 Les zones d'activités économiques

- Il est impératif pour les entreprises artisanales desservant des marchés essentiellement locaux et régionaux de disposer de sites d'implantation proches d'un marché qui permet d'atteindre une masse critique de clients et un site qui dispose d'infrastructures de transport rendant possible un accès facile de et vers la clientèle.

Le CES constate que l'accroissement de la taille moyenne des entreprises artisanales, ainsi que la sensibilité accrue des citoyens aux nuisances ont pour effet d'obliger une part croissante d'acteurs économiques à relocaliser leur entreprise dans une zone d'activités économiques en vue d'une extension de leurs activités, voire d'une modernisation de leur équipement. Cette même tendance implique que, dans bien des cas, des entreprises artisanales nouvellement créées ne peuvent plus s'implanter à l'intérieur des localités. Faute de pouvoir y exercer leur activité, elles devraient, dès lors, avoir la possibilité de s'implanter dans des zones d'activités.

- Dans ce contexte, le CES voudrait rendre les responsables politiques, tant nationaux que locaux, attentifs à un certain nombre de problèmes rencontrés par le secteur de l'artisanat en relation avec les zones d'activités économiques :
- l'offre de terrains dans les zones d'activités régionales et communales est, d'après les acteurs économiques concernés, très réduite;
- les prix peuvent varier fortement d'une zone à l'autre, mais ont, en règle générale, atteint un niveau élevé, ce qui constitue un frein sérieux à la création et au développement d'entreprises;
- certaines activités économiques relevant notamment de la construction ne sont pas admises dans un grand nombre de zones, les gestionnaires de celles-ci craignant les nuisances générées par de telles activités;
- les prescriptions faites par les gestionnaires des zones, comme l'interdiction pure et simple de la sous-location d'un immeuble, sont parfois trop rigides.
- En vue de pallier ces difficultés, qui pour le reste se retrouvent au niveau de l'ensemble des petites et moyennes entreprises, le CES recommande aux autorités publiques concernées:
- d'augmenter l'offre de terrains, ce qui aurait un effet favorable sur les prix;
- d'assouplir les procédures d'autorisation de manière à raccourcir le délai entre la décision relative à une telle zone et sa réalisation effective;
- de recourir plus souvent à la solution du bail emphytéotique;
- d'alléger les prescriptions en autorisant par exemple la sous-location lorsque celle-ci n'excède pas un certain pourcentage de la surface bâtie;
- de créer et de mettre régulièrement à jour une base de données centralisée contenant les informations utiles sur l'ensemble des zones d'activités communales.

- Convaincu que la politique d'aménagement du territoire doit s'inscrire davantage dans la démarche du développement durable, le CES estime que pour couvrir les besoins futurs en surfaces destinées à accueillir des activités économiques, il faudra donner la priorité à la reconversion de friches industrielles plutôt qu'à la transformation de zones vertes en zones d'activités économiques. La reconversion de friches industrielles dans le sud du pays présente une opportunité unique en ce sens.

2222 Les procédures d'autorisation

Un autre problème auquel le CES souhaite attirer l'attention des responsables politiques est le fait que la pénurie de logements est due, au moins en partie, à des circonstances non liées au marché. Il estime urgent d'accélérer les procédures d'autorisation, tant au niveau de l'Etat que des communes, afin qu'une partie des logements actuellement en phase d'autorisation puisse être réalisée par le secteur de la construction.

Le CES demande donc que la réforme entamée de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes aboutisse notamment à une accélération des procédures d'autorisation des plans d'aménagement particulier. Dans ce contexte, il propose également l'introduction de délais maxima dans les procédures d'autorisation, voire l'application du principe que le silence de l'administration vaut accord, comme l'a d'ailleurs annoncé le gouvernement dans son plan d'action en faveur des PME.

Le CES rappelle sa proposition en faveur d'une fusion des communes, surtout celles de taille réduite en des entités plus importantes en vue d'une plus grande professionnalisation des acteurs communaux tant politiques que techniques.

23 Le secteur tertiaire marchand

231 Le commerce

A une époque où la libéralisation est à l'ordre du jour, le commerce n'est pas épargné par le mouvement qui provoque des opinions et réactions opposées. Certains exigent une accélération de la dérégulation, alors que d'autres réclament davantage de réglementations. Au Luxembourg, le commerce est plus que dans n'importe quel autre pays en concurrence directe avec ses voisins et ne peut rester inactif face à cette réalité. Un certain nombre d'exemples illustrent que même l'Allemagne, généralement très conservatrice, s'est définitivement engagée dans la voie de la dérégulation: la prolongation des heures d'ouverture, la réforme de la réglementation sur les réductions de prix et la remise en question des soldes.

Le CES félicite le gouvernement d'avoir engagé un certain nombre de réformes dont l'abolition de l'Office des prix, l'abrogation des lois et règlements fixant les prix de vente ou les marges dans le commerce. De l'avis du CES, il importe que d'autres textes de lois (droit d'établissement, heures d'ouverture,...) ayant une influence directe sur le libre développement du commerce soient également analysés quant à leurs effets sur la compétitivité à long terme du secteur.

Dans ce contexte, le CES renvoie au projet d'implantation d'un IKEA directement à notre frontière, qui lui fait soulever la question de l'opportunité de prolonger la durée du moratoire interdisant tout projet comportant une surface de vente nette de plus de 10.000 m². Une politique protectionniste aurait, à moyen et à long terme, des effets préjudiciables pour la compétitivité du commerce et pour les finances publiques.

Le CES plaide en faveur d'un abandon de ce moratoire, ce qui ne signifie cependant pas qu'il faille autoriser n'importe quelle implantation.

Sous peine de réduire l'attrait du commerce luxembourgeois dans son ensemble, il serait également dangereux de suivre le raisonnement d'aucuns de refuser des projets en périphérie des localités dans le seul but de protéger le commerce des centres-villes. Pour soutenir le commerce urbain dans son développement, il faudrait que les autorités communales s'inspirassent du concept du city-management, et ce en concertation et avec le soutien du gouvernement. Le CES ne peut que se féliciter des projets engagés dans cette direction par les municipalités de Luxembourg, d'Esch/Alzette ou de Dudelange.

La politique des heures d'ouverture pratiquée dans nos pays voisins devrait inciter au moins le maintien de certains assouplissements décidés à titre d'essai et au mieux amener une libéralisation progressive des créneaux horaires réservés aux ouvertures, tout en veillant à la protection des droits sociaux du personnel. De l'avis du CES, l'expérience en cours démontre que la prolongation légale des heures d'ouvertures n'aboutirait pas à une ouverture généralisée de tous les commerces tard dans la soirée. L'ouverture du magasin reste toujours le fruit d'un compromis entre l'entrepreneur qui porte la responsabilité de mener à bien son affaire, et le client qui décide quand et où il souhaite faire ses achats.

Une plus grande libéralisation ne veut pas dire qu'il faille prôner le "*laisser-faire*" sans limites qui aurait comme conséquence une accélération du combat où les grands écraseraient les petits. La taille n'est d'ailleurs qu'un critère isolé parmi d'autres qui influencent la capacité de concurrence d'une entreprise.

La libéralisation doit, pour que le marché fonctionne convenablement, disposer de règles du jeu permettant un équilibre des forces susceptibles de répondre aux besoins de tous les consommateurs.

232 Le secteur des services financiers

2321 Les banques et autres professionnels du secteur financier

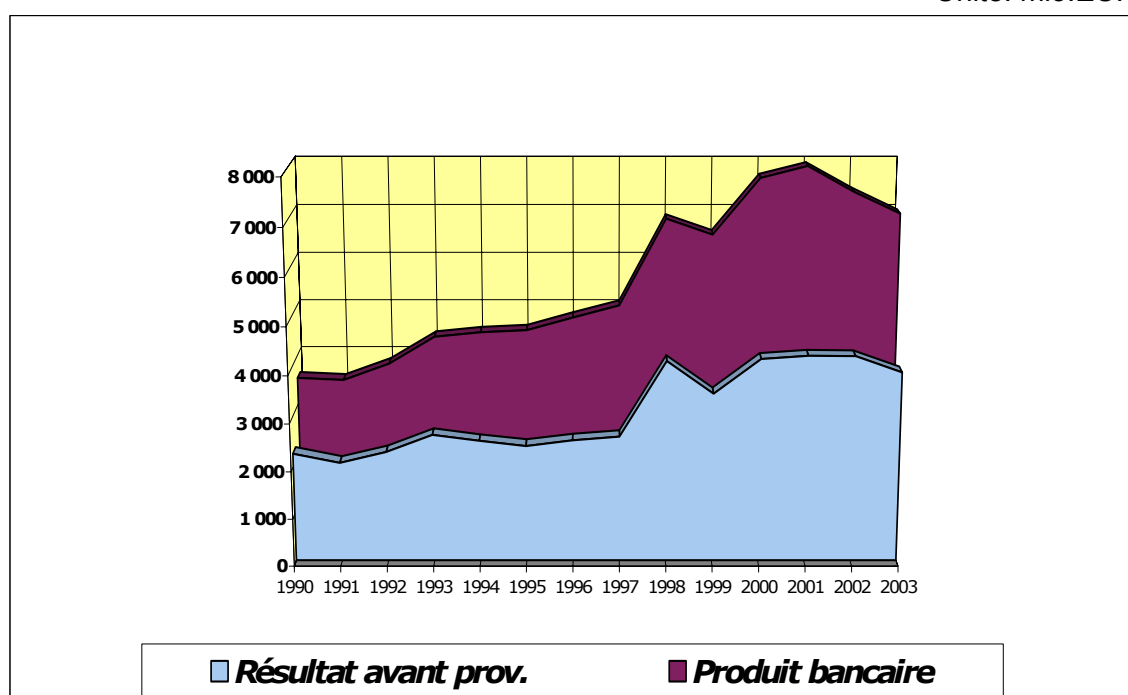
Les experts étrangers sont unanimes à certifier à la place financière une résistance remarquable aux aléas de la **conjoncture internationale**. Bien que les résultats de la place affichent une évolution négative depuis 2001, leur progression constante dans une optique pluriannuelle témoigne d'une grande résistance à la détérioration des marchés financiers constatée ces dernières années. Les observateurs attribuent cette solidité notamment aux efforts de

diversification entamés par la place dès le milieu des années '90 afin de se préparer aux défis de l'Union monétaire.

Il n'en reste pas moins que la régression de la somme bilantaire et des **résultats des banques** en 2002 ainsi que son prolongement en 2003 ont été sensibles. Le produit bancaire est en nette régression depuis 2001 et affiche une baisse de 6% pour le seul exercice 2003. Aussi, les entreprises du secteur se sont-elles vues obligées à une sévère maîtrise de leurs coûts qui les a amenées à optimiser leur organisation et à rationaliser au maximum leurs structures, notamment en continuant à réduire l'emploi de plus de 600 unités en 2003. Ce faisant, les frais de fonctionnement ont pu être réduits de 3,6%, réduction qui n'a toutefois pas suffi à amortir la chute du produit bancaire, de sorte que le résultat avant provision s'est retrouvé en régression de 7,8% par rapport à 2002. L'évolution du résultat brut a eu comme conséquence une baisse sensible des recettes fiscales provenant du secteur bancaire.

Graphique 3: Produit bancaire et résultat avant provisions

Unité: mio.EUR



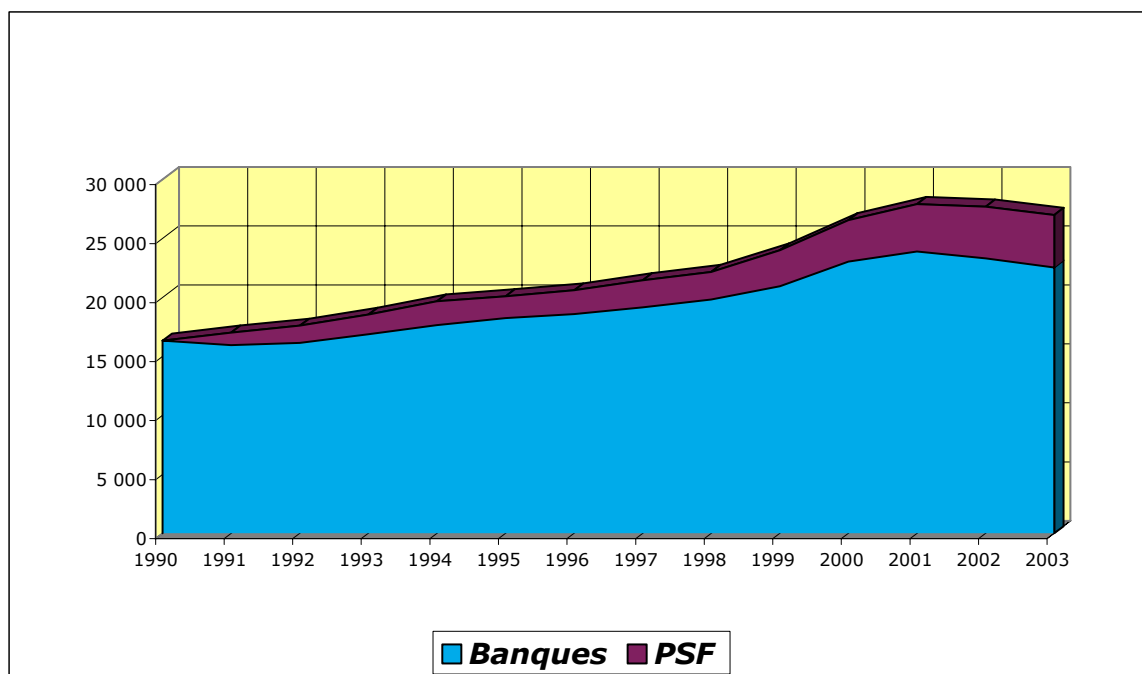
Source: CSSF

Il s'avère que la tendance tenace à la baisse des résultats constatée encore au cours du premier semestre de 2003 s'est estompée par la suite grâce à la reprise boursière sans que ce revirement ait pu redresser totalement le résultat sur l'année entière.

Toutefois, il y a lieu de corriger la comparaison avec l'exercice précédent puisque ce dernier, comme déjà les précédents, portait les empreintes de transactions à caractère unique comme la mise en bourse des titres de SES ou la cession des parts détenues par les banques de la place dans Clearstream. Abstraction faite de

ces effets non récurrents, l'exercice 2003 s'est clôturé en réalité par une légère augmentation du produit bancaire (+ 2%) par rapport à 2002.

Graphique 4: Evolution de l'emploi dans le secteur financier



Source : CSSF

L'évolution boursière a forcément influencé l'industrie des **fonds d'investissement** bien implantée et développée sur la place. Après une ascension fulgurante au cours de la deuxième moitié des années '90 et même encore au début de la présente décennie, un tassement des actifs nets des organismes de placements collectifs (OPC) sous gestion s'était manifesté en 2002. Au courant de 2003 toutefois, le patrimoine global des OPC s'est de nouveau stabilisé et oscillait à la fin de l'exercice autour de 950 mia. EUR.

Bien qu'exerçant un effet indéniable sur l'évolution de la place financière de Luxembourg, les fluctuations conjoncturelles des marchés financiers, qui échappent de toute façon à l'emprise des acteurs locaux, ne constituent pas le défi majeur pour la place et, par ricochet pour l'économie nationale qui lui doit quelque 25% de son PIB.

A moyen et à long terme, ce sont avant tout les **changements structurels** qui détermineront l'évolution de l'industrie financière luxembourgeoise. A condition qu'elle réagisse de façon adéquate aux changements, celle-ci gardera ses chances de développement, étant donné qu'elle dispose d'une avance certaine sur ses concurrents du fait de l'expérience et de l'expertise qu'elle a accumulées en tant que place financière internationale au fil des années.

La diversification des activités fait partie de la stratégie d'avenir de la place financière. Afin de parer à une réduction de ses avantages traditionnels, notamment face à la tendance harmonisatrice européenne, de **nouvelles niches** ont été explorées. En vue d'augmenter leur potentiel de développement il a été

procédé à la mise en place d'un environnement législatif propice à l'élaboration de nouveaux produits. L'encadrement réglementaire des fonds de pension transfrontaliers, de la titrisation, des fonds d'investissement, des entreprises de sous-traitance et du commerce électronique est là pour témoigner de cet effort de repositionnement décisif.

D'autre part, les initiatives visant à **renforcer l'infrastructure** au service de la place comme la création de la "*Luxembourg School of Finance*" et la dynamisation de la recherche qui devrait l'accompagner, ainsi qu'une promotion plus intensive de l'image de marque de la place à l'étranger ne manqueront pas d'incidence positive à terme.

Il serait toutefois téméraire de rêver à une réédition de ce qu'on pourrait appeler l'âge d'or des années '90. Un concours tout à fait exceptionnel de circonstances favorables avait valu à l'époque aux opérateurs de la place une croissance sans précédent. Aujourd'hui, les observateurs, conscients d'un environnement globalement moins clément, tablent plutôt sur un retour à une **croissance normale**. Encore que le seul maintien du niveau acquis exige de la part des opérateurs une imagination et une persévérance autrement intenses que par le passé.

2322 Le secteur des assurances

En 2003, le secteur a renoué avec la croissance. En **assurance non-vie**, les primes hors assurances maritimes ont progressé de 8,0% au cours des neuf premiers mois de 2003 par rapport à la même période de l'année précédente.

Sur cette même période, l'encaissement global de l'**assurance vie** progresse de 8,5%, et résulte d'une évolution divergente:

- d'une part, une expansion de l'encaissement relatif aux produits en unités de compte commercialisés essentiellement à l'étranger (+12,8%);
- d'autre part, un recul des produits vie classiques vendus essentiellement sur le marché domestique (-8,1%).

L'introduction d'un nouveau produit épargne-retraite par la modernisation de l'article 111bis LIR ayant pour objet le développement des pensions complémentaires a eu un très grand succès (environ 25 mio. EUR en 2002) auprès des épargnants et a constitué un véritable programme de relance conjoncturelle pour le secteur des assurances.

On peut s'attendre à un même succès pour 2003 étant donné que beaucoup de contrats sont conclus en fin d'année. Le client a porté son choix surtout sur des produits d'assurance pension offerts par les assureurs et dans une moindre mesure sur les produits d'épargne-pension offerts par les banques.

Divers sujets très différents préoccupent les assureurs en ce moment.

L'assurance vie commercialisée en **libre prestation de services** hors des frontières luxembourgeoises représente 78,9% de toutes les primes encaissées

en 2002. En l'espace de seulement quelques années, le Luxembourg est devenu un centre de compétences reconnu en la matière. Toutefois, ces deux dernières années, ce secteur fait face à des difficultés en raison de l'existence ou de la mise en place de barrières et d'entraves de nature fiscale, administrative ou juridique dans un but de protectionnisme dans certains pays.

A cela s'ajoutent des **contraintes du marché** tel le renforcement continu des conditions imposées par la réassurance ainsi que les restrictions et limitations de garantie. De la sorte, les réassureurs sont de plus en plus réticents à accorder en assurance RC AUTOS une garantie illimitée, ce qui risque d'exposer les assureurs contraints de par la loi à accorder une telle garantie, à un trou de couverture.

2323 Un secteur aux prises avec des tendances de surréglementation

Un effort substantiel en matière réglementaire doit être fourni par les autorités si elles veulent préserver l'un des principaux moteurs de l'économie nationale. Etant donné que la force novatrice de l'industrie financière ne saurait suffire pour elle seule à assurer la dynamique économique face à une concurrence internationale sans cesse croissante, il revient aux responsables politiques de soutenir le secteur par un **encadrement réglementaire** utilisant au mieux la marge de manœuvre nationale qui reste aux Etats membres dans le contexte européen, ce qui implique à la fois une vigilance accrue face aux tendances harmonisatrices et le refus d'une surréglementation promue par une bureaucratie communautaire par trop déconnectée de l'économie réelle.

Ce sont en effet souvent les initiatives européennes qui font que le secteur financier se ressent de plus en plus du phénomène de surréglementation qui risque de l'étrangler à terme sans pour autant apporter le plus en protection qui lui sert de justification. Citons à titre d'exemples, les exigences existantes et à venir en matière de blanchiment, l'application des règles de gestion des risques "*Bâle II*" ou des règles comptables "*IAS*". L'adoption prochaine de nouvelles directives dans le domaine des services financiers (notamment les directives "*services d'investissement*", "*prospectus*", "*abus de marché*" ou sur la transparence des sociétés cotées) par le biais de la procédure dite "*Lamfalussy*" vise de prime abord un renforcement de la protection des investisseurs, mais aura surtout un impact important sur le coût de la prestation de services financiers.

Sur le plan de la protection des consommateurs, on peut encore citer les orientations futures de la Commission européenne visant la création d'un nouveau cadre juridique pour les paiements dans le marché intérieur, le crédit à la consommation ou le renforcement de la cohérence du droit européen des contrats.

Il est à craindre que toutes ces initiatives ne confirment la tendance à la surréglementation du secteur financier constatée par tous les professionnels en Europe. L'industrie financière luxembourgeoise, de son côté, au lieu de pouvoir se positionner comme secteur de pointe et de présenter des produits et services novateurs, s'en trouvera obligée à investir et à bloquer les meilleures ressources afin de se mettre en conformité avec ces exigences légales souvent surfaites et

sans véritable valeur ajoutée. Si déjà les autorités nationales ne peuvent échapper à cette tendance au niveau européen, elles devraient du moins s'abstenir, lors de la transposition des directives, d'alourdir encore les textes réglementaires dans un souci de perfectionnisme mal compris. On peut citer à cet égard la lourdeur administrative inhérente à la législation sur la protection des données nominatives.

La surréglementation pèserait particulièrement sur un secteur qui se compose essentiellement de petites unités qui se trouvent déjà confrontées à une augmentation sensible des frais généraux engendrés par ces contraintes et les dispositifs de contrôle interne ("*compliance*") afférents.

2324 L'importance de l'image de marque

Il y a lieu d'apporter un soin tout particulier à l'**image de marque** de la place financière – composante essentielle de l'image globale du Grand-Duché – et d'investir dans la promotion de celle-ci à l'étranger, ceci aussi bien auprès de l'opinion publique qu'auprès des maisons mères des banques établies au Luxembourg. Etant donné que la perception, assez sommaire, il est vrai, mais d'autant plus tenace d'une place financière et d'un pays de l'extérieur influence largement l'opinion publique et à travers elle également les responsables politiques ainsi que les actionnaires des opérateurs de la place, une image négative risque de s'avérer néfaste à terme. Afin de renverser la situation, il devient indispensable que les autorités publiques s'associent aux professionnels du secteur pour faire tous les efforts nécessaires à la mise au point d'une politique de promotion coordonnée et efficace.

233 Les professions libérales

Dans ses avis annuels précédents, le CES avait résumé certaines caractéristiques des professions libérales. Il avait ainsi insisté sur l'hétérogénéité des professions reprises sous ce vocable (professions médicales, juridiques, techniques, économiques et autres) et de leur caractéristique historique commune: l'exercice d'une profession à caractère intellectuel exercé de manière indépendante.

En 2002, la Fédération des travailleurs intellectuels a estimé que 3.300 personnes étaient autorisées à exercer de manière indépendante et qu'elles employaient au total 9.500 personnes.

L'on observe deux tendances fortes du secteur, à savoir:

- le regroupement des professionnels en cabinets qui deviennent de plus en plus grands;
- une salarisation accrue des professionnels.

Si le jeu de la libre concurrence s'impose pleinement à certaines professions, d'autres continuent d'exercer leur activité sous une protection du législateur qui restreint l'accès à la profession par des exigences de formation et de qualification spécifiques, mais qui peut également fixer le nombre de professionnels par secteur et/ou par région.

Le législateur a laissé aux professions libérales un large pouvoir pour s'autoréguler. Généralement, les lois organiques instaurent, par profession, un organe qui est censé organiser et contrôler les professionnels. Un récent arrêt de la Cour constitutionnelle, concernant plus particulièrement l'Ordre des Avocats, a conclu à la non-constitutionnalité des pouvoirs d'organisation de la profession conférés par la loi à l'Ordre des Avocats. Cet arrêt engendre des conséquences qui dépassent la seule profession des avocats pour concerner l'ensemble des professions organisées de manière analogue. Il risque d'en découler un vide juridique mettant en cause les pouvoirs d'organisation et d'autocontrôle de différents ordres professionnels.

Le législateur est appelé à réagir pour établir un cadre légal assurant ainsi une sécurité juridique à l'autorégulation des professions libérales. Il faudra cependant se poser la question de savoir si l'autorégulation reste un système approprié pour les professions libérales dans un environnement professionnel qui devient de plus en plus réglementé.

Les membres des professions libérales soulignent régulièrement le risque professionnel lié à leur activité. L'étendue des responsabilités individuelles qui en découlent est organisée de manière divergente dans les pays membres de l'Union européenne. Une démarche législative communautaire sera nécessaire afin de réduire et de faire disparaître les divergences de responsabilité entre professionnels d'une même catégorie exerçant dans différents pays.

Au cours des deux dernières années, les pays membres de l'Union européenne ont intensifié leur lutte contre la criminalité, notamment en matière de blanchiment et de financement du terrorisme. A côté du renforcement des organes judiciaires répressifs, le législateur confie un rôle de plus en plus important à certaines professions libérales et autres professionnels dans ce domaine en accord avec la législation européenne.

Les professions libérales soutiennent la politique anti-blanchiment du gouvernement et assument leur responsabilité à cet égard au même titre que les autres intervenants dans le secteur financier.

234 Le tourisme

- Après une année 2002 marquée par quelques grands événements (départ du Tour de France, ExpoGast), le bilan 2003 des activités touristiques est plutôt mitigé. L'environnement dans lequel évoluent les opérateurs du tourisme est en effet emprunt de morosité. Le conflit en Irak, le SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) et les instabilités au niveau géopolitique - dont le terrorisme - ont diminué considérablement l'ampleur des voyages d'affaires et de vacances. La chute des indices boursiers a conduit les acteurs du secteur financier à réduire leurs dépenses de voyages ou de repas d'affaires, de séminaires, etc. Par ailleurs, la canicule a incité bon nombre de personnes à passer une partie de leurs congés dans leur environnement domestique habituel.

Le tourisme hôtelier est le plus affecté par le ralentissement économique. Ceci est particulièrement vrai pour la Ville de Luxembourg où les hôtels accueillent

principalement une clientèle d'affaires. Selon les chiffres du Statec¹⁶ concernant la saison touristique dans le secteur hôtelier, les arrivées et les nuitées dans les hôtels, auberges et pensions ont baissé de respectivement 3,6% et 2,6% pour l'ensemble du pays. Dans la Ville de Luxembourg, le recul est de 5,7% pour les arrivées et de 5,3% pour les nuitées. D'autres informations indiquent que le chiffre d'affaires en valeur a diminué de 4,3% sur les 11 premiers mois de l'année pour l'ensemble du secteur horeca. Au cours de cette même période, les hôtels voient leur chiffre d'affaires diminuer de 6,1%, les restaurants de 4,7% et les cafés de 5,4%.

Le secteur des campings, par contre, a connu une saison 2003 exceptionnelle, notamment à cause des conditions météorologiques, qui ont été favorables à cette forme d'hébergement. L'augmentation des nuitées par rapport à 2002 a atteint 7%.

De manière générale, le recul de l'activité au sein du secteur horeca ne s'est pas traduit par une diminution du nombre d'effectifs, au contraire. L'emploi de cette branche continue à progresser à un rythme annuel proche de 4%, soit presque le double de l'ensemble de l'économie¹⁷.

- Au niveau structurel, le CES a retenu deux sujets sur lesquels les acteurs publics et privés du tourisme devraient mettre un accent particulier au cours des prochains mois, afin d'augmenter les arrivées, les nuitées, la rentabilité et l'emploi dans le domaine du tourisme.
- En vue de la promotion du Grand-Duché en tant que site touristique de premier ordre dans les quatre segments de marché retenus par l'étude ETI¹⁸, en l'occurrence le tourisme de congrès, le tourisme culturel, le tourisme à la campagne et le tourisme intérieur, le CES soutient la réorientation vers une stratégie d'exploitation des niches invoquée par l'étude ETI. Compte tenu du recul enregistré auprès de la clientèle d'affaires et de clients en provenance des marchés traditionnels (clients belges: -4%, anglais: -12%, américains: -16%), il y a lieu de continuer sur la voie engagée de promouvoir le Luxembourg dans les circuits européens effectués par les touristes japonais et chinois¹⁹.

¹⁶ Source: Note de conjoncture 4/2003, Statec.

¹⁷ Selon le Statec, *"il est difficile d'avancer des éléments d'explication pour justifier cette évolution. Le nombre d'heures travaillées (données de l'IGSS) présente sensiblement la même tendance que l'emploi"*.

La nouvelle réglementation concernant la réduction du temps de travail dans l'horeca ne peut pas non plus être invoquée puisqu'elle ne s'appliquait en 2003 qu'à un nombre restreint d'entreprises.

¹⁸ Au début des années 90, le gouvernement luxembourgeois avait commandité une étude auprès de l'Institut européen du tourisme (Europäisches Tourismus Institut an der Universität Trier) 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 1992.

¹⁹ Il est à noter dans ce contexte que l'Union européenne et l'Administration nationale du tourisme de la République populaire de Chine ont signé un accord destiné à faciliter le tourisme des Chinois en Europe, par l'attribution du *"statut de destination autorisée"* aux touristes chinois par les autorités chinoises.

Deux événements majeurs pourront être mis à profit pour donner un coup de pouce au développement du marché touristique luxembourgeois. L'adhésion de dix nouveaux pays à l'Union européenne permettra de prospecter de nouveaux clients. L'année culturelle 2007, qui fera de la Grande Région le centre d'intérêt de la culture en Europe, comportera des opportunités importantes pour le tourisme luxembourgeois qu'il faut valoriser dès à présent.

Ces événements doivent être intégrés dans les stratégies de marketing des autorités publiques et des acteurs privés du tourisme luxembourgeois. Il faut surtout mettre l'accent sur une coordination efficace sur le terrain entre tous les prestataires de produits et services touristiques. Le CES réitère sa demande en vue d'incorporer la promotion du tourisme dans une plate-forme plus large, responsable pour le développement d'une image de marque globale et cohérente du Grand-Duché à l'étranger.

- Les investissements dans des infrastructures modernes et un accueil compétent restent prioritaires. Compte tenu de certains désavantages du site luxembourgeois par rapport à d'autres marchés touristiques (cf. climat, absence d'une côte,...), il est primordial d'offrir aux visiteurs (nationaux et étrangers) des offres touristiques spécifiques et ciblées et des produits et services innovants et hautement qualitatifs. Le CES invite les autorités à adapter constamment la politique de soutien (à travers les programmes quinquennaux successifs d'équipement de l'infrastructure touristique) des infrastructures aux besoins des acteurs touristiques qui doivent satisfaire une demande de plus en plus changeante des clients dans un environnement hautement concurrentiel.

235 Le secteur des transports

2351 Les transports terrestres

Les transports doivent garantir le droit à la mobilité de chaque citoyen, favoriser la diversification économique et le plein emploi, assurer un aménagement équilibré du territoire et contribuer d'une manière significative à réduire les émissions CO2.

Dans cet ordre d'idées, il importe qu'on arrive à concilier le service public avec les besoins des clients, l'efficacité technique et économique et le développement des infrastructures de transports et de mobilité.

23511 Le contexte européen

- Le Parlement européen et le Conseil des ministres des Transports ont conclu un compromis sur le 2^{ème} Paquet ferroviaire dans le cadre du Comité de conciliation qui prévoit:
 - la libéralisation de tout le transport fret international à partir du 1^{er} janvier 2006;
 - le libre accès au marché pour le transport fret national, le cabotage inclus à partir du 1^{er} janvier 2007.
- En ce qui concerne le projet de règlement sur les "*obligations de service public dans le transport de passagers*", la Commission a annoncé qu'elle ferait une nouvelle proposition incluant l'arrêt de la Cour de justice des Communautés

européennes dans l'affaire Altmarkt Trans GmbH C-280/00 du 24 juillet 2003. La Cour a arrêté que les collectivités publiques ont le choix d'organiser et de financer des services publics de transport soit par appels d'offres, soit par leurs propres moyens, si certains critères sont respectés.

Cet arrêt rejoint la position du CES qui est d'avis, qu'afin de prévenir des abus de position dominante sur le marché et afin d'assurer la sécurité et la qualité des transports publics, les autorités légitimées démocratiquement aux niveaux local, régional et national doivent rester libres de déterminer la manière dont elles souhaitent organiser ces services publics.

- Par ailleurs, l'arrêt a retenu que les subventions publiques visant à permettre l'exploitation de services réguliers de transport doivent répondre à quatre conditions:
 - premièrement, que l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et que ces obligations ont été clairement définies;
 - deuxièmement, que les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente;
 - troisièmement, que la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, compte tenu des recettes y relatives, ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;
 - quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, que le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, compte tenu des recettes y relatives, ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

23512 Les transports de personnes

En guise de remarque liminaire, le CES voudrait préciser qu'une offre complète et cohérente où la cadence, le mode de transport et le véhicule sont adaptés en fonction du nombre de clients à transporter, ne doit pas se limiter ni aux régions à forte densité de population, ni aux heures de pointe, étant donné que de plus en plus de déplacements sont motivés par des raisons autres que celles de se déplacer entre le domicile et le lieu de travail ou l'école. Pour beaucoup de citoyens, les transports en commun constituent le seul moyen de pouvoir se déplacer.

Le CES salue le concept de mobilité retenu par le gouvernement dans sa stratégie "*mobilité.lu*" qui vise un partage modal de 25% en faveur des transports publics en 2020.

Pour atteindre cet objectif du partage modal 25/75, il faut que les transports en commun soient une réelle solution de rechange au transport individuel. Les

avantages du transport en commun doivent reposer sur la rapidité, le confort, la flexibilité et la cadence de la desserte des lignes.

Or, les auteurs du rapport "IVL"²⁰ doutent que l'objectif du partage modal 25/75 fixé par le gouvernement puisse être atteint en l'an 2020.

Au vu de ces conclusions et sachant que les retards accumulés concernant la création de nouvelles infrastructures ferroviaires ne pourront pas être comblés du jour au lendemain, il convient de dresser une liste des investissements à réaliser à brève échéance. Parmi eux il convient de citer la mise à double voie intégrale de la ligne Luxembourg-Pétange, un nouveau viaduc à la sortie nord de la gare de Luxembourg et le raccordement du Kirchberg, la création d'une nouvelle ligne entre Luxembourg et Bettembourg longeant l'autoroute, ainsi que la création d'un nouveau centre de remisage et de maintenance.

Au-delà des projets d'infrastructures prévus par "*mobilité.lu*", le gouvernement, en se basant sur les conclusions de l'IVL, devrait rapidement saisir la Chambre des députés d'un projet de loi qui vise le raccordement du Centre Ville de Luxembourg au rail.

Le CES fait siennes les conclusions du rapport "IVL" que l'extension et la modernisation des infrastructures ferroviaires, combinées à une amélioration substantielle de la qualité offerte par les transports publics, sont nécessaires pour garantir une mobilité durable.

Le développement des transports en commun n'est d'ailleurs pas du seul ressort du gouvernement, mais doit impliquer tous les autres acteurs, opérateurs privés et publics, administrations et autorités communales. Le CES déplore dans ce contexte que les intérêts locaux, même marginaux, l'emportent parfois sur le progrès de toute une région, par exemple lorsqu'il s'agit d'instaurer des voies de priorités pour les bus.

Au-delà des besoins nationaux et de la Grande Région, les liaisons ferroviaires avec les capitales et les centres économiques européens à moyenne densité doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il importe de valoriser les avantages du transport ferroviaire sur ces distances (liaisons directes entre centres villes), notamment en termes de fiabilité et de rapidité. A part le rattachement au TGV Est, il convient de relever plus particulièrement les questions relatives à l'amélioration de la liaison entre Strasbourg, Luxembourg et Bruxelles, la recherche de moyens susceptibles de garantir une offre attrayante avec l'Allemagne, ainsi que la valorisation de la ligne Luxembourg-Liège.

23513 Les transports de marchandises

Les lignes directrices politiques du livre blanc de la Commission européenne sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010 font largement référence à la nécessaire intégration des transports dans le développement durable.

²⁰ IVL: Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept.

Alors que l'on estime souhaitable de supprimer le lien entre la croissance économique et le développement des transports, toutes les projections aboutissent à une augmentation substantielle du trafic marchandises. Cet accroissement est dû, entre autres, aux changements des méthodes de production et à l'adhésion des pays de l'Est à l'Union européenne.

En effet, les experts prédisent pour les 10 années à venir un accroissement de 40% du volume des marchandises à transporter. Cette explosion des volumes serait surtout due au développement économique des pays de l'Est.

Chaque mode de transport (chemins de fer, eau et route) profitera de cet accroissement. Les spécialistes s'accordent cependant à donner à la route les plus fortes chances de prendre la part du lion de ce volume additionnel. Bien que dans les pays de l'Est le réseau ferroviaire se trouve dans un état relativement bon et que la part de marché du transport ferroviaire soit relativement importante dans ces pays, le problème de l'interopérabilité technique et organisationnelle freinera le rôle du rail, surtout en ce qui concerne les transports qui s'effectueront entre les anciens et les nouveaux pays de l'UE.

Le fait que la part de marché du transport ferroviaire est encore importante dans les pays qui vont adhérer à l'UE prochainement doit être considéré comme une occasion de changer la répartition modale en faveur des chemins de fer dans l'UE dans son ensemble. Ce changement souhaitable de la répartition modale dans les transports exige, entre autres, le développement des infrastructures ferroviaires et multimodales.

Exception faite du Danube, il n'existe que très peu de liaisons fluviales dans ces pays, d'où un accroissement relativement peu important pour ce mode.

Exprimée en chiffres, cette évolution ferait passer la route de 1.400 mia. t/km en 1998 à 1.975 mia. t/km en 2010. Pour la même période, le rail passerait de 250 mia. t/km à 350 mia. t/km.

Toutes les études²¹ annoncent par ailleurs un chambardement sans pareil dans le domaine des transports routiers de marchandises et de la logistique en Europe.

Dès le 1^{er} mai 2004, les transports internationaux de marchandises par route seront libéralisés dans les 25 pays de l'UE. La forte disparité des salaires conduira en toute évidence à une forte concurrence dans le secteur des transports internationaux.

Certains consultants osent même affirmer, qu'à moyen terme et au plus tard le jour de la libéralisation complète du cabotage (transport national effectué par un transporteur non établi dans ce pays) en 2009, les transporteurs des Etats membres actuels qui n'auraient pas conclu des accords de coopération/partenariat avec des entreprises des futurs Etats membres, perdraient la quasi-totalité de leurs parts de marché sur les "*grandes distances*". Il n'est donc pas étonnant que les leaders européens du secteur des transports routiers aient préparé la délocalisation d'une partie considérable de leurs flottes dans les pays candidats et

²¹ Prognos, Fraunhofer Institut, Intraco Consulting.

seront vraisemblablement opérationnels le lendemain de l'adhésion des nouveaux membres à l'Union.

Pour survivre, les entreprises de transport luxembourgeoises devront soit privilégier la création d'une filiale dans les pays candidats ou conclure des accords de coopération avec les transporteurs du PECO, soit se spécialiser dans la distribution de proximité et dans la logistique.

En s'appuyant sur des études²² très récentes, les experts sont d'avis que contrairement aux activités de transport, les activités logistiques en Europe ne se délocaliseront pas vers l'Est. Plusieurs arguments corroborent cette affirmation:

- la proximité des principaux ports maritimes (Rotterdam, Anvers);
- l'infrastructure routière et ferroviaire adéquate pour assurer une livraison "*just in time*" (densité et état du réseau autoroutier, TGV Fret, ..);
- l'excellente infrastructure aéroportuaire en Europe de l'Ouest;
- l'importance des pays de l'Ouest en tant que lieux de consommation;
- l'intégration des applications informatiques dans les processus logistiques;
- la situation géographique permettant une gestion optimale des temps de transport et de distribution.

Grâce à sa situation géographique, son accès aux infrastructures routières et ferroviaires dans les directions nord/sud et est/ouest, son excellente infrastructure aéroportuaire et sa proximité des principales concentrations des activités logistiques en Europe (Paris, Cologne, Bruxelles et Liège), le Luxembourg devrait pouvoir tirer profit de ces opportunités. De l'avis du CES, ces activités à fortes potentialités de création de valeurs (packaging, étiquetage, assemblage), avec une forte intégration d'applications informatiques et intensives en main-d'œuvre, constitueraient une réelle opportunité.

Actuellement, la situation luxembourgeoise se caractérise par une part importante du transport marchandises qui est assuré par le chemin de fer. Il en résulte un tonnage appréciable transporté par les CFL. Si, malgré ce fait, le transport marchandises des CFL est déficitaire, cela résulte entre autres du handicap des petites distances dû à l'exiguïté du territoire national. Pour parer à ce handicap, les CFL doivent rechercher une coopération plus poussée avec les entreprises ferroviaires des pays limitrophes. Cette coopération devrait avoir comme objectif un partage équitable du trafic, une organisation plus rationnelle de ce trafic au-delà des frontières nationales ainsi que la mise en place d'un programme de restructuration de l'entreprise devant garantir sa pérennité économique.

Par ailleurs, la coopération entamée entre les CFL et leur client principal, Arcelor, devrait être développée davantage afin de faire des CFL le transporteur de référence des produits sidérurgiques dans la Grande Région transfrontalière.

La gare de Bettembourg est géographiquement bien située pour jouer un rôle important sur l'échiquier international des transports ferroviaires et intermodaux. De l'avis du CES, il faudrait éviter que les grands axes du trafic marchandises ne contournassent notre réseau. La réalisation du projet "*Fret village*" pourrait en effet

²² Eurinpro/Berger, Compass Eastwards, Cap Gemini Ernst&Young.

valoriser davantage les potentialités de Bettembourg et contribuer à faire de notre réseau ferré la plaque tournante du trafic marchandises et combiné de la Grande Région.

2352 Le transport maritime et fluvial

- **Le commerce maritime** mondial a rebondi fin 2002 pour dépasser le précédent record enregistré en 2000. Cette tendance devrait se poursuivre en 2004. Au Luxembourg, le nombre de navires enregistrés au 31.12.2003 s'élevait à 138, alors que fin 2002, la flotte maritime luxembourgeoise comptait quelque 150 navires. En 2003, le Commissariat aux assurances a instruit vingt dossiers de première immatriculation. Trente-neuf navires ont été radiés du registre. Environ treize de ces navires ont regagné leur pavillon d'origine à la suite de la mise en œuvre d'une nouvelle législation maritime en Belgique.

Au niveau de la législation nationale, une modernisation importante, par le biais d'une ratification des conventions maritimes les plus récentes, est prévue et se trouve actuellement engagée dans la procédure législative. Par ailleurs, une coopération belgo-luxembourgeoise, voire au niveau Benelux, dans le domaine maritime, a été envisagée. Cette proposition pourra être concrétisée si des plus values réelles sont identifiées des deux côtés.

Il est également à noter que les deux organisations patronales du secteur maritime disposent dorénavant d'une convention collective et que la paix sociale est de retour. Par ailleurs, l'élaboration d'une nouvelle convention maritime consolidée avait été recommandée au Bureau international du travail par la Commission paritaire maritime en janvier 2001. Les travaux de consolidation ont commencé dès 2001 et visent à actualiser et à regrouper en un seul instrument l'ensemble des normes minima de travail et de conditions de vie applicables aux marins. Les travaux de consolidation et de mise à jour des différents textes vont bon train et la nouvelle convention maritime consolidée devrait être adoptée en septembre 2005 lors d'une session maritime de la Conférence internationale du travail.

- Au cours de l'année 2003, **la navigation fluviale** a été considérablement gênée par les basses eaux du Rhin, qui, suite à la grande sécheresse, ont persisté d'une manière quasi ininterrompue depuis le mois de juillet jusqu'à la fin de l'année. La navigation fluviale se trouvait amputée de 40 à 50% de sa capacité de transport et les suppléments de basses eaux étaient d'application.

Les transbordements fluviaux se sont élevés à 1.387.169 tonnes, ce qui correspond à une régression de 15,2% par rapport à 2002.

Le trafic global du complexe portuaire a atteint 1.953.941 tonnes (-5,1%).

Il ressort d'une analyse de l'activité par produit que les exportations de clinker et de ciment ont fortement chuté, alors que les transvasements de produits pétroliers ont connu une légère progression. Les importations et exportations de produits sidérurgiques ont reculé de quelques 10%. Avec 497.480 tonnes, ils occupent

toujours le premier rang des produits portuaires devant les produits pétroliers (404.917 tonnes) et le clinker (185.690 tonnes).

En ce qui concerne les investissements, il faut relever des travaux d'amélioration, notamment au niveau de l'infrastructure routière. Des projets pour l'extension des installations de stockage de pétrole et pour l'implantation d'une unité industrielle ont été soumis à la société du port.

L'effectif de l'ensemble des sociétés implantées au port s'élève à 139 ouvriers et employés.

2353 Le transport aérien

- Les résultats économiques dans le secteur du **transport aérien de personnes** ont été décevants en 2003. Ce constat vaut pour la majorité des compagnies aériennes en Europe. Le nombre de passagers au Findel est passé de 1.522.458 en 2002 à 1.461.140 en 2003 (-4%). L'aéroport affiche ainsi trois années consécutives de baisses. La régression par rapport à l'année record 2000 est de 12,5%. La reprise de l'activité vers la fin de l'année laisse prévoir une nette amélioration pour l'année en cours.

Face à ce tassement de la demande et à une concurrence accrue par d'autres plates-formes aéroportuaires de la Grande Région, du notamment aux vols à bas prix, Luxair se voit contrainte de limiter l'évolution de ses coûts d'exploitation et de déployer des efforts supplémentaires dans le sens d'une meilleure utilisation des capacités et d'un développement progressif du réseau de communications aériennes.

Le renouvellement de la flotte avec l'arrivée de deux Boeing 737-700 en 2004 (l'arrivée d'un troisième appareil étant prévue pour 2005) permet d'étendre le champ des destinations et d'offrir de nouvelles activités à Luxair.

- Par ailleurs, le CES souhaite - en soulignant l'importance capitale que revêt la sécurité - que les acteurs impliqués trouvent enfin les remèdes aptes à corriger les failles dégagées par le rapport d'enquête technique, élaboré suite à l'accident aérien du 6 novembre 2002. Il est en effet à craindre que les difficultés pour rétablir le dialogue social interne à l'entreprise n'aillent au détriment des intérêts de l'entreprise, ceci d'autant plus que la société se voit confrontée à un environnement concurrentiel plus prononcé et risque de se voir échapper les opportunités nouvelles fournies par le développement en cours de l'aéroport pour confirmer le rôle de Luxair comme transporteur aérien de référence dans la Grande Région.

Les travaux de modernisation de l'infrastructure sont bien lancés. Le terminal pour petits porteurs devrait ouvrir ses portes avant l'été de l'année en cours.

Des solutions transitoires dans l'accueil des passagers devront être mises en place pour éviter que le chantier de la nouvelle aérogare ne se répercute de façon trop négative sur le confort des clients. La fin de ces travaux est programmée pour 2006-2007.

Le CES se félicite de l'avancement des travaux de modernisation des infrastructures aéroportuaires après plusieurs années de guerre procédurale.

En ce qui concerne la future orientation du site Findel en général, le CES approuve le plan d'occupation du sol, élaboré par le gouvernement. Il s'agira maintenant de le "*vitaliser*" dans le but de tirer profit du potentiel de développement économique que le secteur des transports aériens présente pour notre pays et de garantir la pérennité de l'aéroport comme infrastructure indispensable autour d'une ville à vocation internationale.

- En 2003, l'aéroport du Luxembourg a connu une évolution très positive dans l'activité de **transport de marchandises**. Le tonnage au Findel est passé de 578.988 tonnes en 2002 à 656.638 tonnes, ce qui représente une progression de 13,4%.

Dans un contexte de morosité économique mondiale, Cargolux a su réaliser un résultat exceptionnel, profitant d'une évolution très dynamique de la demande sur le marché mondial du fret aérien (moyenne IATA 1-9: +10,3%).

Le potentiel de croissance pour les années à venir reste important. Le Luxembourg présente beaucoup d'atouts lui permettant de tirer profit de ce potentiel.

Malgré l'approbation récente du POS (plan d'occupation du sol) par une large majorité de décideurs politiques impliqués, il persiste un point d'interrogation quant à la volonté de développer les activités fret sur l'aéroport luxembourgeois.

Les nuisances sonores liées à cette activité sont plutôt marginales, comparées à l'envergure totale des activités aériennes au Findel. Avec 13 mouvements par jour, le principal opérateur, Cargolux, qui exploite actuellement 12 avions (un treizième est prévu pour 2004), ne représente que 8% des mouvements d'avions commerciaux.

Le CES voudrait rappeler ici son point de vue exprimé déjà dans les avis des années passées, à savoir que le potentiel économique lié au Cargo ne réside pas uniquement dans le simple développement des mouvements, mais aussi dans le développement d'activités en amont ou en aval du transport aérien de fret. Le transport aérien en soi ne représente qu'un quart du chiffre d'affaires réalisé entre l'expéditionnaire et le destinataire d'un produit transporté par ce mode.

Finalement, le CES voudrait rendre attentif aux implications d'un jugement récent de la Cour de justice des Communautés européennes, mettant en cause la compétence des autorités nationales de conclure des accords aériens bilatéraux avec des pays tiers. Si ce jugement va, à long terme, dans la bonne direction d'une libéralisation et d'un décloisonnement des marchés en Europe, il provoque toutefois, à court terme, un vide juridique, où des nouveaux accords sont bloqués. Il en est ainsi depuis un an déjà pour ce qui concerne le Luxembourg.

Le CES constate que cette inertie est particulièrement dommageable pour Cargolux dont le succès commercial a toujours reposé sur sa capacité de réaction et de développement de nouveaux marchés, aussi grâce au soutien des autorités nationales, qui ont pu accompagner ce succès en négociant les accords aériens nécessaires.

236 Les énergies en réseaux

2361 L'électricité et le gaz

Il ressort des statistiques sur l'activité industrielle que les secteurs de l'électricité et du gaz ont connu une évolution économique très positive en 2003. L'indice d'activité a progressé de 17,2%. Ces statistiques sont fortement influencées par les fournitures liées à la nouvelle centrale électrique Twinerg.

La consommation d'électricité a augmenté de 4,5% en 2003 sous l'impulsion d'une forte progression de la consommation des clients approvisionnés par Cegedel (+9,8%). La production indigène d'électricité, qui correspond à quelque 45% du niveau de fournitures a reculé de 1%. Malgré le haut niveau des subventions accordées aux énergies renouvelables, celles-ci ne représentent qu'une part insignifiante de la production indigène.

La consommation finale de gaz naturel continue à évoluer positivement (+6,7%). Les importations de gaz naturel ont progressé moins vite (+1%) en raison d'une baisse dans la consommation intermédiaire.

En ce qui concerne les prix des énergies en réseaux, on constate une évolution à la hausse. Il s'agit donc d'un renversement de tendance après la baisse des tarifs dont les consommateurs ont pu profiter durant les dernières années.

Ceci vaut surtout pour l'électricité, où la hausse des tarifs est influencée par des changements structurels dans la relation entre capacités de production et demande, par une concurrence insuffisante résultant de la subsistance de goulots au niveau des interconnexions des réseaux nationaux ou régionaux en Europe et par l'importance des coûts liés au futur système "*Emission Trading*" et à la production d'électricité "*verte*".

Le CES invite le gouvernement à utiliser la marge de manœuvre politique dont il dispose encore en cette matière pour contrecarrer les tendances au dérapage des prix énergétiques valables pour les ménages et pour les entreprises.

Deux directives européennes importantes concernant les énergies en réseaux ont été adoptées en 2003 et devront être transposées en législation nationale avant le 1^{er} juillet de cette année:

- la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE;

- la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE.

Ces textes accéléreront le processus de libéralisation. Si les clients éligibles sont actuellement peu nombreux et reçoivent leurs fournitures via les réseaux à haut débit, tel ne sera plus le cas à partir de cet été où tous les consommateurs non ménagers pourront choisir leurs fournisseurs librement. Il s'ensuit que les offreurs devront gérer un large portefeuille de clients éligibles dont la plupart reçoivent leurs fournitures sur les réseaux de basse tension (pour l'électricité), ou de basse pression (pour le gaz). Ce dernier aspect est particulièrement important dans la mesure où les professionnels devront dorénavant faire une séparation claire et nette entre leurs activités commerciales et de gestionnaire de réseaux. Dans son avis annuel de 2003, le CES avait rendu attentif aux retards d'adaptation de certains acteurs vis-à-vis de la nouvelle donne. Il espère que ce retard pourra être comblé avant l'échéance du 1^{er} juillet 2004.

Sur le plan communautaire, la Commission s'est davantage penchée sur les aspects structurels qui provoquent des cloisonnements du marché malgré la libéralisation et qui pourraient à terme mettre en cause la sécurité d'approvisionnement.

Plusieurs grands projets de réalisation d'infrastructures de transport de l'électricité et du gaz sont retenus dans la décision 1229/2003/CE établissant un ensemble d'orientations relatives aux réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie.

Certains des projets y retenus concerneront indirectement le Luxembourg. Le CES voudrait relever qu'en complément à ces infrastructures transeuropéennes, le Luxembourg a intérêt à étudier et à utiliser les potentiels d'interconnexions permettant à terme à l'ensemble des consommateurs au Luxembourg de tirer profit des meilleures conditions possibles en rapport avec le coût de l'énergie et la sécurité d'approvisionnement.

2362 L'évolution du marché des communications en 2003

Au cours des deux dernières années, le secteur des télécommunications a subi l'influence du contexte économique global qui a connu certains développements préoccupants. Le chiffre d'affaires nominal de l'ensemble du secteur des télécommunications a régressé de 9,2% en 2002, après avoir connu une expansion de près de 30% en 2001. Si le début de l'année 2003 s'est caractérisé par une certaine stabilisation de l'activité (+2,5% sur le premier semestre), la tendance se dégrade par la suite et le secteur enregistre à l'issue du troisième trimestre un recul de l'ordre de 2% par rapport à la même période de 2002.

Cette tendance se reflète aussi au niveau des effectifs salariés, qui connaissent sur cette même période une diminution d'environ 1%.

23621 Les télécommunications

Début janvier 2004, 22 sociétés (contre 28 en janvier 2003) étaient en possession d'une autorisation pour l'exploitation d'un réseau de télécommunications et / ou de services de téléphonie au Grand-Duché de Luxembourg. 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 quelque 70 entreprises actives dans le domaine des télécommunications au Luxembourg, contre 77 entreprises en début de 2003. La faiblesse de l'économie en général et la présence de trop d'acteurs sur le terrain ont eu comme conséquence que certains des opérateurs disposant d'une licence sont tombés en faillite ou ont renoncé à leur licence.

En dépit d'un environnement économique difficile et d'une concurrence croissante, l'entreprise des P&T a enregistré une légère augmentation des recettes de télécommunication. L'évolution favorable des services mobiles, notamment de LUXGSM, de même que l'essor de produits – Internet, réseaux d'entreprises, LUXDSL, etc. – a permis de compenser, dans une certaine mesure, un recul au niveau des recettes téléphoniques du réseau fixe.

En termes de réseaux de communication, le Luxembourg occupe la première place en Europe pour la pénétration de la technologie ISDN. Suite à une baisse des prix ainsi qu'à l'amélioration des réseaux câblés, on constate une augmentation sensible du nombre de lignes à large bande (surtout des lignes DSL digital subscriber line). En juillet 2003, on comptait quelque 10.300 lignes à large bande (contre 6.850 en décembre 2002) au Luxembourg, dont 84% pour l'opérateur historique, l'entreprise des P&T, et 16% pour les nouveaux opérateurs. La part de marché des câblo-diffuseurs ne représente que quelque 3%.

Concernant le marché de la téléphonie mobile, les deux opérateurs des réseaux LUXGSM et Tango ont pu enregistrer une croissance de 16% du nombre d'abonnés. Parmi les Etats membres de l'UE, le Luxembourg est le pays qui a connu la plus forte progression du nombre d'abonnés en 2003. Pour la première fois, le nombre total de téléphones mobiles (utilisateurs de cartes prépayées ou abonnés) est plus élevé que la population (115 téléphones mobiles pour 100 habitants).

Au niveau de l'exploitation de réseaux et de services de télécommunications mobiles de la 3^e génération (UMTS - Universal Mobile Telecommunication Services), un quatrième opérateur, Luxcommunications (une structure 100% luxembourgeoise), vient rejoindre l'Entreprise des P&T, Tango et (Orange).

En 2003, les deux opérateurs P&T et Tango ont officiellement lancé leurs réseaux UMTS qui ne fonctionnent cependant qu'en phase test. Orange entend commencer le déploiement physique de son réseau et l'installation de ses stations de base au courant de 2004. Quant à Luxcommunications, elle a noué un partenariat avec l'entreprise des P&T pour l'utilisation de l'infrastructure existante de cette dernière.

Le CES insiste sur l'importance de promouvoir, dans des délais raisonnables, la mise en place d'infrastructures mobiles de 3^e génération, indispensables au développement de l'économie en général, de régulariser la situation des antennes GSM existantes et d'assurer la pérennité des opérateurs sur un marché de libre concurrence. Le CES invite donc le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires et à veiller à la mise en œuvre dans les meilleurs délais d'un plan directeur sectoriel "*stations de base pour réseaux publics de télécommunications mobiles*", afin de débloquer la situation actuelle, sans entraver l'évolution future des réseaux dans l'intérêt bien compris des utilisateurs et des opérateurs.

La téléphonie mobile a connu une augmentation fulgurante et les réseaux de télécommunications mobiles GSM au Luxembourg sont sur le point d'atteindre les limites de leur capacité, d'où l'importance de faire avancer l'introduction de l'UMTS qui apportera une capacité supplémentaire et qui permettra aux utilisateurs un accès plus rapide sur Internet avec des vitesses de téléchargement de 384 kbit/s à 2 Mbit/s (vitesses comparables à l'ADSL).

23622 L'Internet

- En termes d'utilisation Internet, le Luxembourg compte parmi les pays européens les plus avancés. A peu près 60% des foyers luxembourgeois sont connectés à Internet et l'utilisent régulièrement. Plus de 40% des personnes utilisant régulièrement Internet ont déjà réalisé des achats de biens et services en ligne (B2C).

Au niveau des entreprises, plus de 90% ont accès à Internet et 70% des entreprises disposent d'un site web. On constate également que les entreprises ont plus souvent recours aux achats et ventes en ligne. L'enquête Eurochambres 2004 a montré que le recours au mode de transaction commerciale est en augmentation passant de 12,6% en 2002 à 17% en 2003. Malgré cette croissance, le volume des transactions du commerce électronique reste modeste. De plus, la deuxième édition de l'enquête "*Diagnostic Internet*", réalisée par MindForest en partenariat avec le Statec/ministère de l'Economie dans le cadre du programme eLuxembourg, porte sur la qualité des sites Internet des entreprises appartenant à 12.000 entreprises de toutes tailles issues d'une sélection de branches. Les résultats de l'analyse montrent que la qualité des sites en termes d'informations et de services offerts, tout comme leur conformité avec la loi et les règlements, laisse encore à désirer.

Dans ce contexte, le CES se félicite des différentes mesures prises pour stimuler la confiance des consommateurs dans les transactions en ligne et pour améliorer la qualité des offres en ligne. Le projet-pilote label "*e-commerce certified*" pour le commerce électronique, qui donne plus de garanties et de sécurité aux utilisateurs qui achètent sur ces sites certifiés, est arrivé à échéance. Etant donné les résultats encourageants obtenus, le CES est d'avis que cette initiative doit être soutenue et amplifiée concrètement par les Chambres de commerce et des métiers ainsi que par le gouvernement. Le CES approuve également le lancement d'un plan national pour la sécurité de l'information et des réseaux numériques qui prévoit, entre autres, la création de deux structures (CASES et CERT) de

sensibilisation et d'intervention dans l'intérêt des entreprises, en particulier des PME.

- Malgré des efforts considérables entrepris au niveau des différents ministères et administrations, le Luxembourg figure toujours parmi les mauvais élèves dans la 4^e édition du rapport "*eGovernment-Benchmarking*" (octobre 2003), l'enquête européenne relative à l'évaluation des services publics en ligne, réalisée par le consultant Cap Gemini Ernst & Young. Le Luxembourg a enregistré la croissance la plus dynamique, mais occupe toujours le dernier rang. Avec quelque 47% des services en ligne, le Luxembourg se trouve à 15% au-dessous de la moyenne européenne.

Le CES relance, dès lors, un appel aux pouvoirs publics afin de réaliser, de manière conséquente, les nombreux projets d'eGovernment en cours, ainsi que les projets "*eCommerce*" en faveur des entreprises et des consommateurs. L'utilisation intensive des TIC, en particulier d'internet, devrait rencontrer trois objectifs méritoires:

- rendre plus efficace et plus efficient les différents processus administratifs;
- faciliter et simplifier l'accès des citoyens aux services publics;
- renforcer l'image de marque du Luxembourg.

Dans ce contexte, le CES souligne l'importance de l'initiative conjointe entre l'Etat et le secteur privé, à savoir Luxtrust GIE qui a pour mission de créer une infrastructure à clé publique (PKI) destinée à offrir une large gamme de services de signature électronique. Une telle infrastructure, si elle était couronnée de succès, pourra compléter la panoplie des services en ligne visés ci-dessus et contribuer à positionner le Luxembourg en tant que centre de compétence européen pour la sécurité de l'information.

- Au niveau de la politique de diversification de l'économie luxembourgeoise, il importe de bien positionner le Luxembourg afin de développer et d'attirer davantage d'entreprises du secteur TIC. Dans ce contexte, le CES félicite le gouvernement d'avoir su attirer des entreprises comme AOL et il salue l'adhésion à l'Agence spatiale européenne (ESA), qui gère bon nombre de projets dans le domaine des TIC.

Vu l'importance de ce secteur pour les entreprises, le CES réitère sa proposition faite dans son avis annuel 2003 de créer une plateforme d'information et d'échange réunissant les experts des TIC des secteurs public et privé.

L'essor de la jeune Université de Luxembourg est une opportunité pour le développement et la diffusion des TIC. Il faudra donc veiller à intégrer les TIC dans l'enseignement et la recherche académiques.

23623 La transmission par satellite

Dans un environnement difficile, l'opérateur de satellites SES Global affiche un chiffre d'affaires en baisse (-10.5%) et un bénéfice du Groupe stable (+0,4%).

SES Global, qui est devenue une entreprise phare de l'économie luxembourgeoise, devrait pouvoir continuer sa stratégie de développement avec sérénité tout en assurant aux actionnaires – dont l'Etat luxembourgeois qui directement et indirectement détient une participation importante - un dividende à tendance croissante.

Il est toutefois regrettable que le cours de l'action de la société, par comparaison notamment à son prix d'émission lors de l'introduction en bourse à l'époque, a connu une évolution décevante, ceci d'autant plus que l'achat de titres SES a été, à l'époque, le premier contact de beaucoup de petits investisseurs luxembourgeois avec cette forme d'épargne. Le CES estime que toute initiative réfléchie de renforcer l'attrait du titre de SES Global est à encourager.

Chapitre II

L'EVOLUTION SOCIALE

- 1 INTRODUCTION**
- 2 LA STRATEGIE DE LISBONNE**
- 3 MESURES POUR L'EMPLOI**

1 INTRODUCTION

- A dessein, dans le présent avis, le CES n'aborde pas l'ensemble des volets de son triptyque classique de l'analyse annuelle (emploi, sécurité sociale, formation) sur l'évolution sociale.

Ce faisant, il veut mettre l'accent sur le problème prioritaire de l'emploi, en vue de renforcer la cohésion sociale et d'augmenter la compétitivité de l'économie, se situant ainsi dans le contexte de la stratégie de Lisbonne.

En ce qui concerne l'évolution de la sécurité sociale, le CES renvoie aux données publiées dans le rapport annuel de l'Inspection générale de la sécurité sociale²³.

Quant à la formation, il renvoie aux développements exhaustifs, faits dans son avis annuel 2003, qui gardent toute leur pertinence.

- La stratégie de Lisbonne, stratégie à caractère transversal, dans une optique de croissance durable, arrive à mi-parcours en 2005.

Critiquée parce qu'elle n'a pas atteint les objectifs visés et qu'elle n'a pas jusqu'à présent suffisamment su équilibrer ses différents volets que sont l'économique, le social et l'écologique, le réexamen de 2005 devra fournir l'occasion d'aborder cet instrument dans une optique de conciliation entre ces différents volets.

²³ Site: www.secu.lu

2 LA STRATEGIE DE LISBONNE

La stratégie de Lisbonne compte parmi les projets les plus ambitieux dans lesquels se soit jamais engagée l'Union européenne.

Le programme stratégique pluriannuel du Conseil 2004-2006²⁴, élaboré par les six présidences - Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Autriche et Finlande -, range la stratégie de Lisbonne au 1^{er} rang de son ordre de priorités politiques.

En vue d'atteindre les objectifs, le programme prévoit d'activer les travaux le long des principaux axes de la stratégie de Lisbonne, à savoir:

- stimuler la croissance;
- réaliser un espace économique plus grand et plus performant;
- améliorer quantitativement et qualitativement l'emploi et moderniser le modèle social européen;
- promouvoir une économie fondée sur la connaissance;
- promouvoir un développement durable;
- protéger l'environnement.

21 Le bilan dressé par la Commission

211 Des résultats mitigés au niveau européen

- Dans son quatrième rapport annuel au Conseil européen de printemps portant sur le bilan des progrès réalisés²⁵ depuis 2000, la Commission estime que quatre ans après le début de sa mise en oeuvre, la stratégie de Lisbonne est en difficulté. L'objectif de devenir l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde, économie fondée sur la connaissance et capable d'une croissance économique durable, avec une croissance quantitative et qualitative de l'emploi et un renforcement de la cohésion sociale, garde toute son actualité, mais la stratégie en tant que telle, accuse un sérieux retard en termes de résultats et d'application.

Malgré les progrès accomplis, les niveaux globaux de mise en œuvre et de progrès dans les Etats membres restent tous deux insuffisants. Certains domaines connaissent même des difficultés importantes qui freinent l'ensemble de la stratégie et pourraient limiter le retour d'une croissance forte. Les retards les plus importants sont identifiés notamment dans trois domaines stratégiques pour la croissance: les réseaux et la connaissance, la compétitivité des secteurs industriel et des services et la persistance du défi du vieillissement actif.

- L'analyse des progrès réalisés par l'Union et les Etats membres s'appuie notamment sur les rapports de mise en œuvre des Grandes orientations des politiques économiques et des Lignes directrices pour l'emploi, ainsi que sur les indicateurs structurels proposés par la Commission et agréés par le Conseil.

²⁴ Conseil de l'UE 15896/03

²⁵ COM (2004) 29 final, publié le 21 janvier 2004

212 Les priorités pour 2004

Face au déficit de mise en oeuvre, la Commission estime dans le rapport précité que les Etats membres doivent s'engager plus fermement dans la réalisation des objectifs fixés.

Le potentiel de la stratégie de Lisbonne réside dans son approche à la fois intégrée et ciblée des politiques et des réformes à conduire, chacun des éléments renforçant les autres. Seule cette approche intégrée, coordonnée et synchronisée des réformes peut permettre d'optimiser les résultats. Pour progresser, l'Union doit donc mener une action cohérente. La Présidence irlandaise pour le Sommet de printemps a déterminé deux priorités: l'une est la croissance durable, l'autre est de créer en Europe plus d'emplois d'une meilleure qualité.

213 Préparer l'échéance intermédiaire de 2005

- Le réexamen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne se fera au Conseil européen de mars 2005 sous présidence luxembourgeoise.

Si la première étape de la stratégie a été marquée par une phase réglementaire importante pour mettre en place le cadre des réformes, la seconde étape devrait être consacrée:

- à l'établissement d'un bilan approfondi de l'approche, des outils et instruments développés, notamment la méthode ouverte de coordination;
 - à la définition d'une méthode cohérente pour la mise en oeuvre active et concrète de la stratégie.
- Dans le cadre de sa proposition sur les prochaines perspectives financières après 2006²⁶, la Commission a l'intention de placer la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne au cœur de l'action de l'Union pour les années à venir. A l'appui de cette proposition, elle envisage de proposer une feuille de route pour en guider et structurer les efforts de mise en oeuvre. Cette feuille de route pourrait définir des objectifs intermédiaires ciblés, des moyens précis et des instruments efficaces ainsi qu'un calendrier clair pour les réaliser.

22 L'appréciation du CES

- Le CES partage l'avis du Comité économique et social européen (CESE) qui souligne que la stratégie de Lisbonne n'atteindra ses objectifs en matière de compétitivité internationale, de progrès économique, social et environnemental et de développement durable que si elle rénove en profondeur notamment la méthode, ainsi que les instruments de coopération adoptés en vue de leur réalisation.

La réussite de la stratégie de Lisbonne implique également qu'elle soit effectivement comprise et acceptée par les citoyens, ce qui demande notamment de renforcer sa lisibilité et sa crédibilité. En outre, les politiques afférentes doivent être portées par l'ensemble des acteurs.

²⁶ COM (2004) 101 final

- C'est dans cette approche que les CES des pays membres et ceux des pays candidats à l'UE et le CESE ont, à l'initiative de ce dernier, convenu de coopérer en matière de stratégie de Lisbonne et de procéder à une évaluation réalisée conjointement par les différents CES, en vue du Conseil européen de printemps 2005.
- Finalement, conformément à son approche adoptée dans ses avis de 2003 sur les Grandes orientations des politiques économiques, le CES insiste que la stratégie de Lisbonne, axée sur l'amélioration des conditions à long terme d'une croissance durable, créatrice d'emplois et non inflationniste ne néglige pas, dans sa mise en oeuvre, les contraintes liées aux objectifs conjoncturels du court terme.

En effet, une telle approche permet de véhiculer des messages équilibrés entre considérations conjoncturelles de court terme et considérations structurelles de moyen et long termes, qui pour le reste interagissent et, partant, établissent les conditions pour le ralliement des citoyens aux réformes à mettre en place.

23 La mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne au Luxembourg

- Le CES fait remarquer qu'il ne procède pas dans le présent avis à une analyse de la mise en oeuvre au Luxembourg de la stratégie de Lisbonne tout en prenant acte du rapport de la Commission au Conseil européen de printemps 2004, y compris des résultats du Luxembourg au niveau des différents indicateurs structurels.

Dans ce contexte, le CES renvoie aux observations et commentaires formulés dans son avis du 23 mai 2003 sur "*Les Grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté*" (GOPE), et plus particulièrement aux développements ayant trait à la pertinence de certains indicateurs structurels utilisés pour mesurer les performances des Etats membres.

Le CES poursuivra et actualisera son analyse dans sons prochain avis sur les GOPE qui sera finalisé mi-mai 2004.

- Le CES plaide en faveur de la pérennisation de la cellule de coordination en matière de stratégie de Lisbonne, mise en place pour la présidence luxembourgeoise de l'UE en 2005. Cette cellule devrait, dès lors, veiller à la collecte des indicateurs structurels requis et au suivi de la concrétisation des instruments convenus. Le CES offre son concours pour accompagner la concrétisation de la stratégie de Lisbonne.

3 LES MESURES POUR L'EMPLOI

31 La politique de l'emploi

311 Le contexte européen

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a identifié quatre domaines-clés pour une politique active de l'emploi :

- améliorer la capacité d'insertion professionnelle et réduire le déficit de qualification ;
- accorder plus d'importance à la formation tout au long de la vie, comme composante essentielle du modèle social européen ;
- accroître l'emploi dans les services ;
- améliorer l'égalité des chances sous tous ses aspects.

Le Conseil estimait que l'objectif global de ces mesures devrait consister à porter le taux d'emploi²⁷ à un niveau aussi proche que possible de 70% d'ici 2010. En mars 2001, le Conseil européen de Stockholm a ajouté des objectifs de taux d'emploi intermédiaire (67 % pour l'ensemble et 57% pour les femmes en 2005) et un objectif pour la participation des travailleurs âgés en 2010 (50%). Tous ces objectifs ont été intégrés dans les lignes directrices pour l'emploi 2002.

A noter qu'en 2002, le taux d'emploi total au niveau de l'UE était de 64,3%, celui de la population féminine de 55,6% et celui des travailleurs âgés de 40,1%.

312 L'approche nationale

- La politique de l'emploi doit avoir comme objectif d'intégrer dans le marché du travail le plus possible de personnes en âge de travailler. Pour ce faire les mesures, telles celles contenues dans le Plan d'action national (PAN) pour augmenter l'employabilité et l'adaptabilité, doivent permettre d'enrichir la croissance économique en emplois de qualité.

Dans son avis du 23 mai 2003 sur les Grandes orientations des politiques économiques des Etats membres de la Communauté, le CES avait souligné la difficulté de poursuivre des objectifs chiffrés comme ceux mesurés par le taux d'emploi ou le taux de chômage, qui sont des notions statistiques centrées sur la nation et ne tiennent pas compte de la situation particulière du marché du travail luxembourgeois, très intégré dans le marché du travail de la Grande Région. Le CES avait conclu que l'objectif le plus sensé est de continuer à oeuvrer, dans le contexte conjoncturel actuel défavorable, à stabiliser le taux de chômage avant d'amorcer sa décrue avec la reprise économique prévue pour cette année et surtout pour 2005.

Par ailleurs, le CES ne va considérer, dans le cadre du présent avis, que les aspects quantitatifs de l'emploi et ne pas se pencher sur l'évolution des aspects qualitatifs.

²⁷ Le taux d'emploi désigne la proportion de personnes de 15 à 64 ans ayant un emploi par rapport à la population totale du même âge.

- L'évolution de l'emploi et l'évolution du chômage sont présentées dans les tableaux ci-après :

Tableau 3: Evolution de l'emploi

	Taux de croissance en %					Au 31/12/2003 ²
	1990-99 ¹	2000	2001	2002	2003	
Emploi total intérieur	3,2	5,6	5,6	3,1	2	292.115
Emploi national	1,1	2,9	2,5	1,7	1	193.334
Emploi frontalier	9,8	11,5	11,4	5,8	4	107.157

Part des frontaliers dans les nouveaux emplois ³	77,1 %	69,0 %	66,2 %	65,7 %	66,0 %
---	--------	--------	--------	--------	--------

Source: STATEC / IGSS / ADEM

1. taux annuels moyens.

2. ADEM: Bulletin de l'emploi no 1 janvier 2004.

3. sur les créations nettes, c'est-à-dire par rapport aux stocks respectifs.

Tableau 4: Evolution du chômage: 1998-2003

Année	Demandeurs d'emploi ¹ (moyenne)	Variation par rapport à l'année précédente	Taux de chômage ²
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 %
2003	7.587	+ 30,3 %	3,8 %

Source:

1. ADEM 2003 (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 (situation : fin de mois).

2. STATEC: Moyenne annuelle.

Tableau 5: Flux des demandes d'emploi et des offres d'emploi déclarées, 1998-2003

Moyennes mensuelles	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(1) Demandes d'emploi	1.408	1.288	1.131	1.177	1.320	1.534
(2) Offres d'emploi	1.542	1.625	1.620	1.330	1.136	1.038
(*)	(687)	(730)	(705)	(582)	(540)	(522)

Source: ADEM

(1) Moyenne mensuelle de personnes à la recherche d'un emploi qui se sont inscrites auprès des bureaux de placement.

(2) Moyenne mensuelle des postes vacants déclarés à l'ADEM par les employeurs.

(*) Moyenne mensuelle d'entreprises différentes ayant déclaré une ou plusieurs offres d'emploi à l'ADEM.

- En termes de dépenses générées au titre des indemnités de chômage, le tableau en annexe 1 sur le Fonds pour l'emploi renseigne une augmentation globale du montant des indemnités de chômage de l'ordre de 61% de 2002 à 2004, alors que les dépenses totales du Fonds pour l'emploi n'augmentent que de près de 36% sur la même période.

Dans ce contexte, il est également intéressant de suivre l'évolution du nombre de formulaires E301, reprise au tableau 6 ci-après, délivrés aux travailleurs frontaliers pour leur servir d'attestation concernant les périodes d'emploi au Luxembourg à prendre en compte pour l'octroi des prestations de chômage dans leur pays de résidence.

A partir de 2006, le Luxembourg devra indemniser également, pendant les trois premiers mois, la totalité des personnes non résidentes ayant perdu leur emploi au Luxembourg.

Tableau 6: Formulaires E 301 délivrés

Statistiques annuelles ventilées par pays de destination								
	Nombres de formulaires délivrés							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Allemagne	1.037	1.009	954	1180	992	1.595	1.497	1.972
Belgique	1.029	855	708	738	581	885	774	898
France	5.893	6.993	6.071	6.841	5.024	7.504	7.631	8.988
Autres	192	199	147	137	107	182	248	205
Total	8.151	9.056	7.880	8.896	6.704	10.166	10.150	12.063

Source: ADEM - Rapport annuel 2003

Les chiffres renseignent sur le nombre de non résidents ayant, à un moment donné, perdu leur emploi au Luxembourg et qui ne figurent pas dans les statistiques sur le chômage du Grand-Duché. Il ne s'agit cependant pas d'un "*taux de chômage frontalier*" dans la mesure où seules les nouvelles demandes de formulaires sont prises en compte et non le stock de frontaliers au chômage. Par ailleurs, cette source d'information est quelque peu biaisée, puisqu'elle ne renseigne ni sur les frontaliers perdant leur emploi, mais ne sollicitant pas ce formulaire, ni sur les chômeurs demandant ce formulaire, mais ayant retrouvé rapidement un emploi.

- Il ressort des statistiques reproduites aux tableaux 3 à 6 que le gouvernement devra accorder la priorité absolue à la lutte contre le chômage.

La stratégie du gouvernement de lutte contre le chômage, que le CES approuve pleinement, s'est développée autour de deux axes:

- la recherche d'une croissance plus forte, indispensable à la création d'emplois;
- des efforts particuliers en faveur des personnes difficiles à placer.

Cette stratégie repose sur le constat qu'au Luxembourg, la réduction du taux de chômage ne peut être exclusivement obtenue par une création d'emplois additionnels plus forte, mais surtout par une lutte contre les causes structurelles de l'inadéquation de l'offre à la demande.

- Une croissance soutenue et durable, qui passe par un effort de compétitivité sur les marchés d'exportation, tout comme le soutien à la demande intérieure, constituent les préalables indispensables à la baisse du chômage. Etant donné l'allongement de la durée d'inscription des chômeurs, le CES estime que la création de nouveaux emplois doit continuer à être encouragée, afin de rendre

possible une diminution du chômage. Dans sa note de conjoncture 3-03, le Statec a calculé que l'emploi doit augmenter de 3,5% par an (ce qui correspond à une croissance économique de 4,5 à 5% par an), afin de réduire le taux de chômage.

- Un autre phénomène qui influence la sensibilité du chômage aux variations des créations d'emplois est le taux de chômage élevé dans la Grande Région (du plus faible 7,5% en Rhénanie-Palatinat au plus haut 16,7% en Wallonie fin 2002). Avec quelque 500.000 demandeurs d'emplois dans la Grande Région - hors Luxembourg -, la concurrence sur le marché du travail national est très intense.

L'augmentation du chômage au Luxembourg n'est pas la conséquence d'une création insuffisante d'emplois, mais d'une inadéquation croissante des demandeurs d'emplois résidents aux emplois offerts dans le contexte de la concurrence transfrontalière. Le CES conclut que l'augmentation du chômage spécifique à caractère structurel au Luxembourg ne peut être contrecarrée, de manière efficace, qu'en améliorant l'employabilité des demandeurs d'emploi résidents.

32 L'intégration des chômeurs et des personnes difficiles à placer – mesures pour l'emploi

- Sachant que l'emploi joue un rôle vital dans la cohésion et l'inclusion sociales, l'incitation au travail doit rester orientée de façon à éviter l'exclusion sociale et à aboutir à un emploi stable pour assurer aux concernés au minimum les moyens d'organiser leur vie de manière décente.
- Suite à l'impulsion communautaire, la prise de conscience politique de l'importance de la dimension locale et régionale de l'emploi s'est faite au niveau national. Le CES, dans son avis annuel du 23 avril 1997 avait soutenu l'idée:

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

Au niveau européen, plusieurs instruments d'intervention, dont des fonds structurels, ont été mis en place progressivement. Ainsi, le Fonds social européen (FSE) prévoit le financement d'initiatives communautaires permettant notamment de développer des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail.

L'Etat s'est montré convaincu des résultats positifs de ces actions financées par la Communauté et a estimé nécessaire de continuer à cofinancer les initiatives locales d'emploi après 2000 à travers les fonds nationaux. Ainsi, les initiatives locales d'emploi, nées des pactes territoriaux pour l'emploi, ont notamment été financées par le Fonds pour l'emploi (FPE), à hauteur de 75% au maximum, et par les porteurs de projets (communes, partenaires divers ..), à hauteur de 25% au minimum.

- Le CES rappelle que l'insertion par le travail est une des priorités du PAN. L'ADEM propose ainsi toute une série de mesures pour l'emploi avec au total²⁸ 2.931 personnes bénéficiaires en moyenne mensuelle pour 2003 contre 2.580 personnes pour 2002.

De même, le Service national d'action sociale (SNAS) propose toute une série d'activités d'insertion professionnelle. Le CES rappelle que la mission principale du SNAS consiste à remplir les obligations découlant de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (loi RMG). Il s'ensuit que la tâche première du SNAS consiste à instruire la demande du requérant de l'indemnité d'insertion, de se prononcer sur son aptitude à suivre les activités d'insertion professionnelle et d'examiner s'il remplit les conditions prescrites pour obtenir une des dispenses légales. Il lui revient également d'étudier et de proposer des mesures susceptibles d'améliorer la lutte contre l'exclusion sociale et de recueillir les données statistiques nécessaires relatives aux prestations accordées aux bénéficiaires.

Le tableau qui suit retrace les mesures de l'ADEM et du SNAS plus en détail.

²⁸ Y compris les 571 personnes en 2003 et les 447 personnes en 2002 ayant bénéficié d'une des mesures spéciales pour l'emploi qui ne sont pas reprises dans le tableau ci-après mais qui sont décrites sous le chapitre 323 "Les autres actions pour l'emploi".

Tableau 7: Les mesures pour l'emploi de l'ADEM et du SNAS**Tableau 7a: L'ADEM**

ADEM	Personnes concernées	Durée	Rémunération	Frais pris en charge par l'Etat	Bénéficiaires (moy. 2003)
CAT PR (Contrat d'auxiliaire temporaire du secteur privé)	Demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant dans une entreprise privée pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active.	3 à 12 mois	80% du SSM pour trav. non qualifié/qualifié 100% du SSM pour trav. non qualif./qualif. s'il n'est pas tenu de suivre une formation organisée par l'ADEM. Facultatif: prime de mérite.	50% de l'indemnité versée + part patronale des charges sociales Si l'indemnité est inférieure à l'indemnité de chômage touchée le cas échéant avant le début du contrat CAT, la différence est versée par l'Etat (droit à un complément).	323
CAT PU (Contrat d'auxiliaire temporaire du secteur public)	Demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant dans le secteur public pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active.	3 à 12 mois	idem	Tous les frais sauf pour les communes, syndicats de communes, établissements d'utilité publique et les autres organismes, institutions, associations ou groupements de personnes poursuivant un but non lucratif. Dans ce cas, le remboursement est porté à 85 %. Si l'indemnité est inférieure à l'indemnité de chômage touchée le cas échéant avant le début du contrat CAT, la différence est versée par l'Etat (droit à un complément).	877
SIE (Stage d'insertion en entreprise)	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.	max: 12 mois	80% du SSM pour trav non qualifié. Facultatif: prime de mérite.	50% de l'indemnité de base versée (la prime de mérite n'est pas remboursée) Si l'indemnité est inférieure à l'indemnité de chômage touchée le cas échéant avant le début du contrat SIE, la différence est versée par l'Etat (droit à un complément).	124
SRP (Stage de réinsertion professionnelle)	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.	max: 12 mois	Garde le bénéfice de l'indemnité de chômage complet. S'il ne touche pas d'indemnité chômage il a droit à une indemnité de stage égale au SSM trav. non qualifié. Facultatif: prime de mérite.	50 % du SSM pour trav. non qualifié.	135
FORMA (Mesures de formation)	Demandeurs d'emploi	/	/	100 % ou taux réduit	563
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.	CDD de 1 an reconductible pour 1 an	Indemnité fixe de 191 points indiciaires.	100%	115
MT (Mises au travail)	Occupation à des travaux d'utilité publique de demandeurs d'emploi indemnisés.	max. 18 mois	Indemnité de chômage (loi modifiée du 30/06/1976) + complément	100%	224
Total					2361

Source: Rapport d'activité ADEM 2003

Tableau 7b: Le SNAS

SNAS	Personnes concernées	Durée moyenne	Rémunération	Frais pris en charge par l'Etat	Bénéficiaires (déc. 2003)
Affectations temporaires indemnisées (ATI)	Bénéficiaires du RMG	26,78 mois	RMG	100%	1495
Activités de formation	Bénéficiaires du RMG	9,59 mois	RMG	100%	13
Préparation et recherche assistée	Bénéficiaires du RMG	3,06 mois	RMG	100%	21
Stages en entreprises	Bénéficiaires du RMG	4,78 mois	RMG	100%	55
Total					1584

Source: Rapport d'activité SNAS 2003

321 Les mesures de l'ADEM

L'ADEM a analysé les flux et les trajectoires des personnes ayant bénéficié d'une mesure pour l'emploi. Pour l'année de référence 2000 (une année de forte croissance), 65% des sorties des mesures CATPU²⁹ étaient suivies d'une clôture du dossier de demandeur d'emploi dans le mois suivant. Le pourcentage pour le CATPR³⁰ était de 74%.

La grande majorité des demandeurs d'emploi ayant suivi une mesure CAT retrouve un emploi dans le mois qui suit la mesure.³¹ Ces chiffres soulignent l'efficacité de ce type de politique d'activation nationale et plaident pour leur extension au plus grand nombre.

322 Les mesures du SNAS

En ce qui concerne les activités d'insertion du SNAS, l'on remarque que, vu le caractère temporaire des mesures et malgré leur durée moyenne relativement élevée, les changements au sein des différentes mesures du SNAS sont néanmoins très fréquents au cours de l'année.

Le taux des activités aboutissant à une insertion professionnelle au premier marché du travail est passé de 10% en 2000 à 19% en 2001 pour revenir à 17% en 2002 et 15% en 2003. A noter que le pourcentage des bénéficiaires parvenus à réintégrer le premier marché du travail est le plus élevé pour les stages en entreprise (31%).

Le CES déplore qu'il ne soit actuellement pas possible d'établir un suivi sur une plus longue période des personnes bénéficiaires de ces mesures et estime qu'une telle possibilité serait absolument à prévoir, si l'on veut, de manière efficace, fournir une aide personnalisée à ce groupe de personnes défavorisées.

323 Les autres actions pour l'emploi

3231 Les mesures dites spéciales

- Ces mesures dites spéciales s'adressent aux demandeurs d'emploi inscrits auprès des services de l'ADEM, mais non indemnisés par celle-ci, qui ont un profil professionnel et surtout social tel que les moyens classiques de lutte contre le chômage n'aboutissent guère et qui sont assignés par l'ADEM vers des associations sans but lucratif actives dans le cadre de l'économie solidaire .

Cette idée remonte, entre autres, à la loi du 19 décembre 1983 sur le budget de l'Etat 1984 qui a notamment créé une "*aide à la création d'emplois socio-économiques*" qui avait comme objectif de faciliter le développement de projets de création d'emplois durables, de services et d'activités qui n'étaient pas encore pris en charge, ni par les services publics, ni par les entreprises.

²⁹ contrats d'auxiliaires temporaires du secteur public.

³⁰ contrats d'auxiliaires temporaires du secteur privé.

³¹ ADEM, Rapport d'activité 2002, page 26.

Ces mesures ont été reprises dans la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 qui a créé un nouveau cadre légal pour le financement, par le Fonds pour l'emploi, de

" l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité".

- Selon l'ADEM, 571 demandeurs d'emploi (moyenne mensuelle) ont été assignés en 2003 contre 447 demandeurs d'emploi en 2002.

D'un autre côté, les principales associations sans but lucratif actives dans le domaine de l'économie solidaire, à savoir le Forum pour l'emploi, Proactif et Objectif plein emploi encadraient au courant de l'année 2002 respectivement 128, 293 et 937 personnes³², soit 1.358 personnes en tout.

Le CES note que les acteurs de l'économie solidaire partent de philosophies différentes considérant celle-ci soit comme activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle (reprises dans les statistiques de l'ADEM), soit comme mises au travail définitives. Ces deux conceptions sont reflétées par des statistiques différentes.

Il ressort, par ailleurs, du tableau en annexe 1 sur le Fonds pour l'emploi (voir annexe sous point c1: "*Dépenses sans cofinancement communautaire*") que les fonds accordés aux associations précitées ont augmenté de 16 mio. EUR en 2002 à 26,8 mio. EUR en 2004, soit une augmentation de 67,5% au total qui est due essentiellement à l'augmentation du chômage et à la mise en œuvre d'une initiative supplémentaire.

3232 Les autres mesures

- Parmi les autres mesures pour l'emploi, peu utilisées, par ailleurs, à l'exception des ateliers protégés, l'on doit également relever celles qui visent respectivement une réduction du temps de travail et un passage au travail à temps partiel d'une ou de plusieurs personnes en vue de l'embauche de chômeurs résidents. Ces mesures concernent tous les demandeurs d'emploi résidents. Par ailleurs, le CES note la mise en place des travaux extraordinaires d'intérêt général qui visent exclusivement les anciens travailleurs d'Arbed et de WSA.
- Pour des besoins spécifiques des entreprises, des conventions de coopération, signées par le ministère du Travail et de l'Emploi et le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, ont été mises en place en vue de l'insertion ou de la réinsertion professionnelle de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM. Toutefois, l'instrument des "*Formations complémentaires qualifiantes*" ne se développe que timidement.
- Par ailleurs, deux types de préretraite (préretraite solidarité et préretraite progressive) permettent le départ à la retraite (immédiat ou progressif) de travailleurs âgés d'au moins 57 ans et justifiant de 40 années d'assurance, sous condition de l'embauche compensatrice de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM.

³² Source: Rapports d'activités 2002 des trois a.s.b.l.

- En ce qui concerne les chômeurs âgés, le Fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs du secteur privé les parts employeur et assuré des cotisations de sécurité sociale s'ils engagent des chômeurs âgés ou de longue durée, indemnisés ou non.
- Finalement, le CES voudrait encore relever l'existence d'ateliers protégés pour handicapés, fonctionnant sur l'initiative d'organisations privées d'utilité publique, dont le financement est garanti de manière constante par des conventions avec l'Etat.

Parallèlement, le volet emploi dans les ateliers thérapeutiques est pris en charge par le ministère de la Santé et le FSE (Fonds social européen), tandis que la gestion des bâtiments est soutenue par le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse.

- Le Fonds pour l'emploi a pour objet de couvrir, notamment, les dépenses résultant de la prise en charge de diverses mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion et de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi, inscrits dans des mesures spéciales.

Les recettes globales du Fonds pour l'emploi augmentent de 205 mio. EUR en 2002 à 251 mio. EUR en 2004, ce qui représente une progression de 22%.

Parallèlement, les dépenses globales progressent de 207 à 281 mio. EUR, ce qui correspond à une augmentation de près de 36%. Du coup, l'avoir en fin d'année du Fonds pour l'emploi passe de 109 à 20 mio. EUR en deux ans, ce qui constitue une régression de 82%.

Parmi les différentes rubriques au niveau des recettes du Fonds pour l'emploi, il convient de relever la forte progression du produit de la contribution sociale sur les carburants entre 2003 et 2004, qui fait plus que doubler d'un exercice à l'autre pour atteindre 117 mio. EUR en 2004, ce qui représente près de 47% du total des recettes. En ce qui concerne l'impôt de solidarité, et notamment l'impôt sur le revenu des collectivités, le CES constate une progression nette de 33% en 2003, suivie, en 2004, d'un retour au niveau de l'année 2002. Un phénomène semblable est également enregistré pour les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Au niveau des dépenses, le CES remarque, notamment, la progression du montant total déboursé au titre des indemnités de chômage, qui augmentent de 61% entre 2002 et 2004.

324 L'appréciation des mesures

- L'analyse des mesures prises au cours des 30 dernières années pour lutter contre le chômage et l'exclusion montre le caractère hétéroclite et complexe, voire contradictoire de celles-ci.

Ces mesures sont nées des contraintes économiques et sociales des époques respectives de leur mise en oeuvre. Elles se sont additionnées au fil du temps,

sans qu'elles n'aient guère fait l'objet d'évaluations et de suivi critiques systématiques.

A l'heure actuelle, leur lisibilité devient de plus en plus difficile et l'efficacité d'aucunes est mise en doute.

Par conséquent, le CES plaide en faveur de l'établissement d'un bilan économique, social et financier approfondi de ces mesures et d'un recentrage de celles-ci en fonction des objectifs visés, c'est-à-dire la lutte contre le chômage, la réinsertion sur le premier marché du travail, l'augmentation de l'employabilité et la promotion de l'inclusion sociale.

La réalisation d'une transparence et d'une lisibilité indispensables devrait permettre à l'ensemble des acteurs d'y recourir en connaissance de cause et garantir leur efficacité.

- En ce qui concerne l'économie solidaire et malgré les problèmes et divergences d'opinion qui existent à son sujet, le CES continue à approuver le principe d'initiatives sociales en faveur de l'emploi ayant comme but la prise en charge de personnes défavorisées.

Il conviendrait toutefois de préparer ces personnes au mieux à une (ré-)insertion dans le premier marché du travail et d'éviter qu'elles passent de mesure en mesure sans jamais (ré-)intégrer ce dernier. Le CES est cependant conscient qu'il s'agit là d'un objectif ambitieux qui ne pourra certainement pas être atteint à 100%.

Le CES approuve la volonté du gouvernement de clarifier, à travers le projet de loi relative à la lutte contre le chômage social (no. 5144 du 20.5.2003), la situation des associations actives dans le domaine de l'économie solidaire et, par là-même, celle des bénéficiaires.

- Récemment, le Conseil d'Etat s'est demandé s'il n'était pas opportun d'opérer une fusion de tous les services, mesures et initiatives travaillant en parallèle en vue de l'insertion et de la réinsertion des personnes défavorisées, le cas échéant sous l'autorité exclusive d'une administration de l'emploi restructurée, dans la mesure où cette administration, en raison de son expérience et de ses antennes régionales, est probablement la mieux outillée pour assumer une telle tâche³³.
- Le CES, pour sa part, estime utile d'initier une réforme de l'ADEM, en vue de l'adapter à l'environnement socio-économique actuel et de lui permettre de mieux faire face à la lutte contre le chômage tant conjoncturel que structurel. Dans ce contexte, le CES se demande s'il n'était pas opportun, en vue d'une simplification de l'instrumentaire progressivement mis en place pour augmenter l'employabilité des personnes difficiles à placer, de procéder, là où c'est approprié, à une fusion des mesures et moyens analogues.
- Depuis 2001, d'importants efforts de coordination des politiques d'inclusion et de cohésion sociales ont déjà été entrepris par le gouvernement dans le cadre des

³³ cf. Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimal garanti.

interventions se rapportant au plan national en faveur de l'inclusion sociale. Au terme du premier exercice du PAN inclusion (2001-2003), les acteurs sont conscients de la nécessité de fixer des objectifs mesurables et ont formulé la nouvelle planification dans cette direction, sans toutefois créer une plate-forme unique, chargée de collecter et harmoniser les différentes données de manière plus agrégée et statistiquement homogène.

Chapitre III

LES FINANCES PUBLIQUES

1 LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

11 L'analyse des exercices budgétaires récents

- Le CES s'appuie dans son analyse des finances publiques sur la 5^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2002-2006, ainsi que sur les données communiquées à la Commission européenne le 1^{er} mars 2004 dans le cadre de la procédure de notification de la dette et des déficits publics³⁴.

Cette actualisation a été finalisée, comme celle de l'année précédente, en concomitance avec l'élaboration du projet de budget 2004, et, compte tenu du programme pluriannuel des dépenses en capital 2003-2007, avec l'objectif d'y intégrer les conclusions politiques, qui se dégagent, pour les finances publiques luxembourgeoises, du net ralentissement de l'activité économique dans l'Union européenne en général, et au Luxembourg, en particulier.

Aussi le gouvernement réitère-t-il dans l'élaboration de son projet de budget pour l'exercice 2004 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;
- la croissance des dépenses totales ne devrait pas dépasser la croissance à moyen terme du PIB.

C'est notamment à la lumière de ces critères, que le CES se propose d'analyser le budget voté pour l'exercice 2004.

- Quant aux exercices 2002 et 2003, il y a lieu de mettre en avant les éléments suivants:
 - Dans la notification du 1^{er} septembre 2003, il était prévu que **l'exercice budgétaire 2002** devait se solder par une capacité de financement de l'administration publique de 547,4 mio. EUR, soit 2,4% du PIB. Ce chiffre était déjà nettement meilleur que la prévision d'un déficit de quelque 0,3% du PIB établie dans le cadre de la 4^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2001-2005 datant de janvier 2003.
 - Dans le cadre de la notification précitée du 1^{er} mars 2004, la capacité de financement effective de l'administration publique a encore une fois été légèrement revue à la hausse pour passer à 607,5 mio. EUR, soit 2,7% du PIB.

La première révision du solde de -0,3% du PIB à +2,4% s'explique par des dépenses publiques moins élevées que prévues et par des recettes fiscales très dynamiques au dernier trimestre 2002, qui ont généré d'importantes plus-values.

³⁴ Art 4 (2), deuxième tiret du règlement modifié du Conseil 3605/93.

La révision du solde de +2,4% du PIB à +2,7% est une révision purement technique résultant de l'application du "*accruals principle*"³⁵ du SEC95.

En 2002, la sécurité sociale a encore une fois enregistré un solde largement excédentaire (+2,3% du PIB). La très bonne tenue de ce sous-secteur dans un environnement économique beaucoup plus difficile est due surtout à la grande capacité de résistance du marché du travail à des chocs négatifs.

- Selon la 5^e actualisation du programme de stabilité, l'**exercice 2003** a davantage subi les effets du ralentissement de la croissance économique. En effet, selon la notification du 1^{er} mars 2004, le solde de l'administration publique est devenu négatif, et ceci pour la première fois depuis 15 ans, à savoir -0,1% du PIB, soit une détérioration du solde de financement de l'administration publique de quelque 640 mio. EUR par rapport à 2002.
- **L'administration centrale** est la plus touchée par la morosité de la conjoncture économique. Bien que ses recettes augmentent encore de 3%, la croissance des dépenses est cependant de 10,4%. La conséquence en est une augmentation du déficit qui passe à 2,0% du PIB. On est donc loin de la volonté déclarée du gouvernement de vouloir maintenir les finances de l'Etat central en équilibre.

La forte progression des dépenses de l'administration centrale s'explique, entre autres, par le maintien d'un programme d'investissements publics ambitieux servant deux objectifs distincts: répondre à une demande accrue et réelle pour des infrastructures publiques d'une population en pleine expansion et soutenir par ce biais l'activité économique.

Qui plus est, les dépenses de consommation finale³⁶ de l'administration centrale augmentent plus rapidement (12,9%) que le taux de croissance du PIB nominal (2,9%), la sévérité du ralentissement de la croissance n'ayant pas été anticipée dans toute son ampleur lors de l'élaboration du projet de budget 2003.

Malgré le ralentissement de l'activité économique, les recettes fiscales ont remarquablement résisté au choc surtout conjoncturel. En effet, le produit des impôts sur la consommation et sur les revenus des personnes physiques a considérablement augmenté par rapport à l'exercice 2002. Par ailleurs, malgré le contexte économique défavorable et certains effets retardés de la réforme fiscale de 2001/2002, les impôts sur les collectivités (IRC, ICC) se sont stabilisés à leur niveau de 2002.

Ces observations suggèrent l'existence d'un puissant effet multiplicateur de la réforme fiscale de 2001/2002, appuyée par ailleurs, par le CES, même s'il n'existe, pour le moment, aucune étude empirique qui permettrait de quantifier ces effets.

³⁵ "*accruals principle*" veut dire, en fait, que les dépenses sont comptabilisées l'année de leur engagement et non de leur décaissement.

³⁶ Dépenses de consommation finale = dépenses de consommation intermédiaire + rémunération des salariés.

- Le solde des **administrations locales** se détériore également et devient légèrement négatif (-0,1% du PIB). Ceci est dû, d'un côté, à la quasi-stagnation des recettes des administrations locales (notamment stagnation du produit de l'ICC, même s'il s'agit d'une stagnation à un niveau très élevé, de l'ordre de 2,3% du PIB) et, de l'autre côté, à la progression simultanée des dépenses des administrations locales de plus de 5% en termes nominaux.
- Finalement, la capacité de financement de la **sécurité sociale** demeure largement excédentaire et s'élève à 463 mio. EUR (soit 2,0% du PIB). Le solde excédentaire de la sécurité sociale est plus élevé que ne le suggéraient les premières estimations (p.ex. 5^e actualisation du Programme de stabilité) en raison de la très bonne résistance de l'emploi intérieur (progression supérieure à 2,1% en 2003) au choc conjoncturel.

La capacité de financement dégagée par la sécurité sociale, qui représente 2% du PIB, permet de maintenir au niveau de l'administration publique une situation financière proche de l'équilibre. Néanmoins, il ne faut pas oublier qu'à terme, la compensation des déficits de l'administration centrale et des administrations locales par des excédents de la sécurité sociale n'est pas une politique soutenable, car aux excédents que génère actuellement la sécurité sociale correspondent des engagements envers les générations présentes et futures.

12 Le budget 2004

Le budget voté par la Chambre des Députés pour l'**exercice 2004** présente un excédent des dépenses sur les recettes de 84,2 mio. EUR. Pour arriver à une représentation du budget selon l'optique SEC95, il faut déduire des dépenses les dotations budgétaires aux différents fonds spéciaux et ajouter aux dépenses les dépenses effectivement prévues par les fonds spéciaux au cours de l'exercice 2004. Par ailleurs, il faut procéder à un certain nombre d'aménagements techniques additionnels (p.ex. recettes d'emprunts publics, transactions entre l'administration centrale et certains établissements publics). Ainsi, dans l'optique du SEC95, le déficit de l'administration publique est estimé à -1,8% du PIB, soit quelque 440 mio. EUR. En effet, il est prévu que les deux exercices 2004 et 2005 subiront le plus les effets du ralentissement de la conjoncture de 2001 à 2003.

Au niveau des sous-secteurs, le déficit de l'administration centrale atteindrait le seuil alarmant de -3,0% du PIB d'après la récente communication sur les déficits publics, celui des administrations locales -0,3%, tandis que la sécurité sociale dégagerait une capacité de financement de 1,5% du PIB, avec toutefois une tendance à la baisse depuis 2002.

Suivant le Programme de stabilité, du côté des **recettes**, le produit des impôts sur les revenus des collectivités (IRC et ICC) diminuerait de quelque 150-200 mio. EUR (\pm 0,6 - 0,8% du PIB) par rapport à 2003. En outre, la perte de dynamisme du marché du travail entraînerait une diminution des cotisations sociales. Par conséquent, le ratio recettes de l'administration publique par rapport au PIB diminuerait de 47,1% en 2003 à 45,7% en 2004.

Côté **dépenses**, les mesures d'économie annoncées dans le cadre du projet de budget 2004 freineraient le taux de progression des dépenses publiques. Toutefois, le gouvernement est conscient des effets négatifs sur l'économie d'une politique budgétaire trop restrictive et laissera jouer les stabilisateurs automatiques³⁷. Ainsi, le ratio entre les dépenses publiques et le PIB diminuera légèrement de 47,7% en 2003 à 47,5% en 2004. En d'autres termes, les dépenses de consommation finale des administrations publiques n'augmenteront en 2004 plus que de 2,1%, alors que ces dépenses avaient encore augmenté de 4,2% en 2002 et de 3,8% en 2003.

La 5^e actualisation du Programme de stabilité passe aussi en revue les différents "risques" positifs et négatifs qui pèsent sur ces prévisions. Il s'agit là de considérations importantes, surtout dans une économie de très petite taille. En effet, il faut être bien conscient du fait que l'exiguïté du territoire et le degré d'ouverture de l'économie limitent singulièrement la capacité de réaction à des chocs exogènes. Dans ce même d'ordre d'idées, il faut observer que l'on dispose de très peu d'informations quantifiées sur les mécanismes de transmission de la politique budgétaire vers l'activité économique au Luxembourg.

Le CES encourage le Statec à intégrer un module de recettes et de dépenses publiques dans son modèle macroéconomique de simulation.

La dette brute de l'administration publique se situe à un niveau historiquement bas, soit 4,4% du PIB en fin de l'année 2004.

Tableau 8: Solde de financement des administrations publiques: 1995-2004 en % du PIB

LUXEMBOURG	1995 compte général	1996 compte général	1997 compte général	1998 compte général	1999 compte général	2000 compte général	2001 compte général	2002 compte provisoire	2003 estimé	2004 projeté
Solde de financement des admin. publiques en % PIB	2,1%	1,9%	3,2%	3,2%	3,7%	6,3%	6,3%	2,7%	-0,1%	-1,8%
- Administration centrale	0,2%	0,5%	1,9%	1,5%	2,0%	3,2%	3,1%	0,2%	-2,0%	-3,0%
- Administrations locales	0,4%	0,5%	0,5%	0,3%	0,2%	0,6%	0,2%	0,2%	-0,1%	-0,3%
- Sécurité sociale	1,5%	0,9%	0,8%	1,4%	1,5%	2,5%	2,9%	2,3%	2,0%	1,5%

Source : IGF, 1er mars 2004

³⁷ Stabilisateurs automatiques: adaptation des recettes fiscales et des dépenses publiques lors d'un choc conjoncturel - exemple: augmentation du taux de chômage signifie des recettes fiscales moindres tout en conduisant à une hausse des dépenses du Fonds pour l'emploi.

Tableau 9: Solde de financement des administrations publiques: 1995-2004

Unité: millions EUR

<u>LUXEMBOURG</u>	1995 compte général	1996 compte général	1997 compte général	1998 compte général	1999 compte général	2000 compte général	2001 compte général	2002 compte provisoire	2003 estimé	2004 projeté
Solde de financement des administrations publiques	273,4	266,2	497,1	537,3	695,1	1333,4	1376,1	607,5	-32,9	-441,6
en % PIB	2,1%	1,9%	3,2%	3,2%	3,7%	6,3%	6,3%	2,7%	-0,1%	-1,8%
Administration centrale										
Solde de financement	20,4	65,6	299,5	256,3	380,9	671,2	691,7	48,4	-469,2	-730,6
Recettes	4155,0	4419,7	4921,9	5226,7	5747,6	6491,3	6624,9	6979,2	7185,3	7342,3
variation annuelle en %	3,4%	6,4%	11,4%	6,2%	10,0%	12,9%	2,1%	5,3%	3,0%	2,2%
Dépenses	4134,6	4354,1	4622,4	4970,4	5366,7	5820,1	5933,2	6930,8	7654,5	8072,9
variation annuelle en %	6,9%	5,3%	6,2%	7,5%	8,0%	8,4%	1,9%*	16,8%	10,4%	5,5%
Administrations locales										
Solde de financement	56,3	70,0	76,8	47,8	40,2	120,2	45,2	40,9	-26,3	-69,0
Sécurité sociale										
Solde de financement	196,8	130,6	120,8	233,2	273,9	542,0	639,2	518,2	462,6	358,0
Dette publique	880,8	1001,6	1051,8	1065,1	1098,7	1167,6	1211,4	1274,5	1139,1	1070,5
Dette publique (en % par rapport au PIB)	6,7%	7,2%	6,8%	6,3%	5,9%	5,5%	5,5%	5,7%	4,9%	4,4%
Numéraire et dépôts	6,4	6,9	6,9	25,0	24,4	24,4	18,0	57,8	81,8	/
Crédits	516,5	507,4	495,4	436,9	485,9	554,9	605,0	685,1	736,5	/
Formation brute de capital fixe	604,7	657,6	656,8	776,4	826,1	815,3	919,1	1078,7	1139,6	1172,6
Intérêts débiteurs	46,7	49,0	52,8	61,2	57,3	56,0	59,6	55,9	53,2	36,7
PIB (SEC 95)	13213,9	13927,4	15490,0	17006,4	18738,9	21258,2	21987,3	22395,5	23038,5	24148,0

Source : IGF, 1er mars 2004

- * cette variation annuelle s'explique par la prise en compte, à titre de réduction de dépenses, de produits de redevance de concessions en provenance de l'entreprise SES de l'ordre de quelque 450 mio. EUR, dus à la fusion avec Americom, et par le maintien du niveau de la participation de l'Etat dans le capital.

2 LES RECOMMANDATIONS DU CES EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES

- Le CES tient à rappeler un certain nombre de finalités et d'orientations en matière de finances publiques, qui devraient pouvoir guider le gouvernement dans le sens d'une plus grande sélectivité et efficacité des dépenses publiques.

La soutenabilité des finances publiques en temps de conjoncture économique plus difficile doit être entièrement assurée, entre autres, par une lutte déterminée contre les gaspillages et par une discipline accrue en matière de collecte des recettes fiscales.

Dans cet ordre d'idées, une croissance du total des dépenses publiques nettement au-delà de la croissance du PIB, telle qu'observée ces deux derniers exercices, ne serait pas soutenable à plus long terme. Aussi les informations concrètes et surtout les moyens à mettre en œuvre pour freiner davantage l'évolution des dépenses publiques, à un niveau proche de celui de l'évolution à moyen terme du PIB, font encore largement défaut.

Le CES voudrait également donner à considérer si des économies ne pouvaient pas être réalisées au niveau des dépenses de "*consommation intermédiaire*"³⁸, représentant à l'heure actuelle entre 8 et 9% du total des dépenses publiques et dont les taux de progression de 2000 à 2004 ont été de respectivement +13%, +11%, +16% et +5%.

- En matière de sécurité sociale, le CES renvoie à l'ensemble de ses positions exprimées dans son avis sur les Grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (GOPE) du 23 mai 2003.
- 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 l'élaboration de chaque programme pluriannuel par:
 - la réalisation obligatoire, dans un délai déterminé, d'une étude coûts/bénéfices pour tout projet d'investissement d'envergure et qui prendrait également en compte les frais de fonctionnement générés par l'investissement;
 - 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 note avec satisfaction qu'en matière de comptabilité patrimoniale des avoirs de l'Etat, le 5^e programme de stabilité et de croissance datant de novembre 2003 fait état d'améliorations sensibles qu'il y a lieu de creuser dans les années à venir.

³⁸ tel le matériel de bureau, voitures de services et consultants.

- 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 dans 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.

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.

Le CES estime que la stratégie en matière de lutte contre la fraude fiscale doit être double.

S'il s'agit de déployer tous les efforts pour lutter efficacement contre celle-ci, et dans ce contexte, il y a lieu de rappeler les conclusions du rapport précité de 1997, qui malheureusement n'ont pas toutes débouché sur des actions concrètes, il importe également de mettre en place une législation et des procédures fiscales qui rendent difficile, sinon impossible la fraude fiscale.

Dans cet ordre d'idées, le CES saluerait la mise en place d'une retenue libératoire sur les revenus d'épargne des résidents. Une telle mesure aurait pour double avantage d'assurer une imposition effective de ces revenus et, de par le caractère de la retenue à la source, réduire sensiblement les risques de fraude fiscale.

En ce qui concerne la récente proposition de la Cour des comptes visant un contrôle des finances communales, une telle démarche ne pourra trouver que l'aval du CES.

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*".

Aussi le CES constate-t-il avec satisfaction que le gouvernement, dans la très récente circulaire budgétaire pour l'exercice 2005, adresse un appel pressant à tous les départements ministériels:

- pour que toutes les dépenses soient soumises à une révision approfondie et pour que toutes les dépenses qui, tout en étant utiles, ne sont pas absolument indispensables soient comprimées, voire supprimées;

- pour que l'inscription de nouvelles dépenses, temporaires ou permanentes, aille de pair avec une action correspondante sur d'autres dépenses moins urgentes ou moins nécessaires.
- Le CES regrette qu'une présentation concomitante du projet de budget de l'Etat et des finances publiques suivant une optique Maastricht n'ait jusqu'à présent pas été envisagée par le gouvernement, omission qui a conduit à de nombreux malentendus inutiles et évitables.
- Le CES prend note à ce stade du projet de révision des composantes du produit intérieur brut devant conduire, par une prise en compte différenciée des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM), à des modifications importantes, tant en niveau du PIB que du taux de croissance. Cet exercice se traduira, en principe, par une révision d'une série de ratios dans lesquels le PIB intervient.
- Finalement, le financement des grands projets d'investissement, ne bénéficiant non seulement aux générations actuelles, mais surtout aux générations futures, doit pouvoir se faire dans des proportions raisonnables 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. Toutefois, les décisions et la gestion de la dette publique doivent continuer d'être centralisées, afin d'éviter tout dérapage.

Dans ce contexte, le CES note que pour certains projets d'investissements d'envergure, comme la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, la construction de la nouvelle aérogare ou encore la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg, le gouvernement a opté pour un financement par le biais d'entités ayant une personnalité juridique distincte de l'Etat.

Comme le financement de ces investissements est assuré par le recours à l'emprunt bancaire, et que ces organismes bénéficient à cet effet d'une garantie étatique, soit directe, soit locative, il importe d'insister sur la nécessité d'assurer un suivi des engagements et obligations encourus par l'Etat, tant sur le plan de l'endettement global que sur celui de la gestion des remboursements respectifs et de leur échelonnement dans le temps.

3 LE PROGRAMME PLURIANNUEL DES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT 2003-2007

De manière générale, le CES salue l'existence d'une programmation pluriannuelle pour les dépenses en capital.

Ainsi, constate-t-il que la version révisée du programme pluriannuel 2003-2007 semble suivre les orientations et tendances retenues pour la première fois par le gouvernement, dans le cadre du programme 1994-1998, approuvées par le CES.

Tableau 10: Programme pluriannuel: 2003-2007 - Evolution des recettes des fonds spéciaux

Unité: mio. EUR

Fonds spéciaux	2003	2004	2005	2006	2007
Fonds d'équipement militaire	1.5	5.0	22.0	22.0	22.0
Fonds des monuments historiques	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Fonds pour la gestion de l'eau	49.0	20.0	20.0	25.0	25.0
Fonds d'équipement sportif	21.0	21.0	26.0	32.0	35.5
Fonds pour les infrastruct. socio-familiales	50.8	50.8	52.8	54.9	57.1
Fonds des investissements hospitaliers	37.0	37.0	37.0	45.0	45.0
Fonds pour la protection de l'environnement	4.2	4.2	5.0	9.0	15.0
Fonds d'orientation pour l'agriculture	18.0	16.0	18.0	18.0	18.0
Fonds des routes	70.0	70.0	120.0	140.0	150.0
Fonds d'investissements publics administratifs	10.0	9.0	15.0	60.0	70.0
Fonds d'investissements publics scolaires	65.0	45.0	25.0	35.0	40.0
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	11.0	6.0	6.5	8.0	8.5
Fonds pour la loi de garantie	29.5	30.3	31.8	31.9	32.1
Fonds du rail	77.8	86.0	166.8	173.9	186.1
Fonds des raccord. ferrov. internationaux	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Total	464.7	420.2	565.8	674.7	724.2

Source : IGF, 2004

Note:

- Les chiffres de ce tableau comprennent des emprunts nouveaux pour le fonds du rail (2004: 50 mio.; 2005-2007: 80 mio./an) et le fonds des routes (2004: 70 mio.; 2005-2007: 70 mio./an).
- Les montants repris à titre de recettes sont indicatifs et proviennent de dotations budgétaires suivant une hypothèse de croissance des recettes fiscales.

Tableau 11: Programme pluriannuel: 2003-2007 - Evolution des dépenses des fonds spéciaux

Unité: mio. EUR

Fonds spéciaux	2003	2004	2005	2006	2007
Fonds d'équipement militaire	2.6	6.0	13.0	13.0	15.4
Fonds des monuments historiques	17.6	14.6	10.5	7.7	6.1
Fonds pour la gestion de l'eau	35.0	40.0	40.0	45.0	45.0
Fonds d'équipement sportif	45.4	21.0	26.0	32.0	35.5
Fonds pour les infrastruct. socio-familiales	81.7	110.0	103.3	72.2	59.1
Fonds des investissements hospitaliers	204.3	136.1	86.7	60.7	22.2
Fonds pour la protection de l'environnement	32.3	27.5	20.7	18.0	18.0
Fonds d'orientation pour l'agriculture	18.0	18.5	18.7	19.1	20.1
Fonds des routes	158.9	130.3	130.0	135.0	135.0
Fonds d'investissements publics administratifs	72.0	97.2	107.9	125.5	135.5
Fonds d'investissements publics scolaires	53.5	91.3	92.0	113.0	121.0
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	5.5	10.5	16.0	26.0	44.0
Fonds pour la loi de garantie	45.0	58.4	56.8	66.1	102.9
Fonds du rail	68.8	156.0	200.0	200.0	200.0
Fonds des raccord. ferrov. internationaux	33.8	37.4	39.3	24.5	5.7
Total	874.4	954.7	961.0	957.8	965.5

Source : IGF, 2004

Le CES note à ce stade la prise de conscience accrue de l'importance de l'analyse du suivi des projets d'investissements réalisés et à réaliser, y inclus une analyse détaillée des frais de fonctionnement subséquents, ce qui devrait permettre de mieux apprécier la fiabilité des projections et, en dernière analyse, l'exécution d'après les budgets retenus des différents projets d'investissements.

Une telle analyse est devenue urgente si l'on compare les avoirs des principaux fonds en fin d'exercice sur la période 2003-2007, qui passent de 1.644 mio. EUR en 2003 à 167,3 mio. EUR en 2007.

Cette évolution ne tient pas compte d'éventuelles plus-values de recettes à l'instar de celles qui, dans le passé, ont été régulièrement affectées aux fonds.

Or, de telles plus-values fiscales pourraient à l'avenir, se faire très rare sur la période sous revue, dû à des taux de croissance de l'économie nationale beaucoup plus modestes.

Tableau 12: Programme pluriannuel: 2003-2007 - Evolution de l'avoir des fonds spéciaux

Unité: mio. EUR

Fonds spéciaux	2003	2004	2005	2006	2007
Fonds des monuments historiques	7.4	2.8	2.2	4.5	8.4
Fonds pour la gestion de l'eau	108.1	88.1	68.1	48.1	28.1
Fonds d'équipement sportif	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fonds pour les infrastruct. socio-familiales	131.2	72.0	21.4	4.1	2.1
Fonds des investissements hospitaliers	166.9	67.8	18.0	2.3	25.1
Fonds pour la protection de l'environnement	51.4	28.1	12.4	3.4	0.4
Fonds d'orientation pour l'agriculture	22.2	19.7	19.0	17.9	15.9
Fonds des routes	72.4	12.2	2.2	7.2	22.2
Fonds d'investissements publics administratifs	315.7	227.4	134.5	69.1	3.6
Fonds d'investissements publics scolaires	288.4	242.2	175.2	97.1	16.1
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	67.9	63.4	53.9	35.9	0.4
Fonds pour la loi de garantie	173.8	145.7	120.6	86.4	15.6
Fonds du rail	151.7	81.7	48.5	22.4	8.4
Fonds des raccord. ferrov. internationaux	87.9	60.5	31.3	16.7	21.0
Total	1,644.9	1,111.4	707.2	415.2	167.3

Source : IGF, 2004

Note:

- Les chiffres de ce tableau comprennent des emprunts nouveaux pour le fonds du rail (2004: 50 mio.; 2005-2007: 80 mio./an) et le fonds des routes; (2004: 70 mio., 2005-2007: 70 mio./an).
- Non compris le fonds d'équipements militaire.

Bien que le CES salue en principe un niveau élevé de dépenses d'investissement en période de croissance moins dynamique, il donne à réfléchir que ces dépenses ne pourraient pas se situer éternellement au niveau constaté à la fin des années '90 jusqu'en 2002, même si les dépenses projetées ne sont traditionnellement pas entièrement effectuées dans l'exercice. Pour les investissements publics jugés vitaux, le CES voudrait attirer l'attention du gouvernement sur le respect des principes essentiels d'économicité lors de l'élaboration de ces projets, qui ne doivent pas verser dans la somptuosité.

Le niveau absolu du total des avoirs des fonds sous examen, affiché en fin d'exercice 2007, est en soi alarmant, alors que ni tous les projets nécessaires et déjà entamés ne pourront être achevés à cette date, ni l'exercice 2007 ne

constituera l'aboutissement de tous les travaux d'investissements publics vitaux nécessaires pour couvrir les besoins d'une population en pleine expansion, sans parler des retards accusés, notamment en matière d'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 de transports, soit 2,324 mia. EUR;
- les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue, soit 987 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 la Grande Région, soit 1,139 mia. EUR;
- les investissements en matière d'environnement, soit 352 mio. EUR;
- la construction de logements sociaux destinés essentiellement à la location, soit 169 mio. EUR.

Le total de ces cinq priorités se chiffre à 4,971 mia. EUR, soit 71% du total des dépenses d'investissements 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 continue d'être très importante. 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.

X X X

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 1^{er} avril 2004

ANNEXE 1 - FONDS POUR L'EMPLOI 2002

Unité: EUR

	2002	2003	2004
I. Mouvements du fonds			
- Avoir au 01.01	112.177.807	109.253.003	51.340.783
- Produit de l'impôt de solidarité.....	79.853.039	105.098.789	85.400.000
- Produit de la cotisation sociale sur carburants.....	59.502.463	56.247.000	117.000.000
- Remboursements.....	30.208.211	34.567.000	33.245.000
- Dotations budgétaires.....	15.000.000	15.000.000	15.000.000
- Plus Values 2002.....	20.000.000	-	-
- Dépenses.....	207.488.517	268.825.009	281.435.000
- Avoir au 31.12.....	109.253.003	51.340.783	20.550.783
II. Programme des dépenses			
A. Dépenses générales			
a. Indemnités de chômage			
1. Chômage complet.....	59.536.466	90.000.000	97.650.000
2. Chômage partiel.....	963.208	650.000	860.000
3. Chômage pour intempéries/ accidentel et technique.....	3.919.266	5.000.000	5.300.000
Sous-total a	64.418.940	95.650.000	103.810.000

Unité: EUR

	2002	2003	2004
b. Actions pour combattre le chômage des jeunes			
b.1 Dépenses sans cofinancement communautaire			
1. CAT - Etat.....	8.167.113	8.300.000	8.500.000
2. CAT- Autres (communes, privé, etc.).....	6.636.591	5.200.000	5.500.000
3. Stages d'insertion.....	3.448.802	3.675.000	3.850.000
4. Complément à l'indemnité p. stagiaires et CAT.....	101.345	90.000	95.000
5. Indemnité d'apprentissage & divers.....	70.047	235.500	235.000
b.2 Dépenses avec cofinancement communautaire			
pour mémoire.....	-	-	-
Sous-total b.....	18.423.898	17.500.500	18.180.000
c. Actions en faveur de l'emploi			
c.1 Dépenses sans cofinancement communautaire			
1. Stage de réinsertion professionnelle (hors chômeurs indemnisés).....	1.516.445	1.590.000	1.650.000
2. Garantie de salaires.....	5.918.927	5.400.000	5.500.000
3. Aides à la création d'entreprises par des chômeurs.....	44.752	120.000	120.000
4. Aides à la mobilité géographique.....	107.599	108.000	110.000
5. Aide au réemploi (hors sidérurgie).....	8.487.931	9.000.000	9.210.000
6. SNAS - mise au travail.....	28.821	25.000	28.000
7. Travaux extraordinaires d'intérêt général (WSA).....	2.880.584	2.180.000	1.900.000
8. Preretraite (hors sidérurgie).....	20.060.614	20.340.000	19.500.000
9. Participation au paiement d'une <u>indem. de congé</u> parental.....	17.538.774	17.000.000	16.500.000
10. Détachement de main-d'œuvre ADEM.....	2.031.855	1.560.000	1.700.000
11. Frais informatiques.....	209.371	10.000	10.000
12. Bilans de compétence pour chômeurs.....	67.577	270.000	300.000
13. Pool des assist. à la direct. dans l'ens. second + encadrem. psycho-social des chômeurs.....	3.271.884	3.660.000	3.850.000
14. Forum pour l'emploi.....	2.480.000	4.545.000	5.000.000
15. Proactif.....	5.625.000	9.322.500	10.250.000
16. Objectif Plein Emploi.....	7.828.166	10.500.000	11.550.000
17. Défi-Job asbl.....	-	398.000	440.000
18. Actions locales, communes.....	-	853.000	910.000
19. Aides à l'embauche de chômeurs âgés/longue durée.....	1.607.926	1.900.000	2.000.000
20. Aides incapacité de travail et réinsertion professionnelle	-	1.000.000	12.000.000
21. Mesures en faveur du maintien de l'emploi.....	-	-	2.000.000
22. Divers.....	546.011	350.000	350.000
c.2. Dépenses avec cofinancement communautaire			
1. Assistance à l'emploi des travailleurs handicapés.....	30.921	558.886	-
2. Assessment Center (Service national d'action sociale).....	166.362	1.028.610	-
3. Missions ADEM - prospection, gestion OE + DE.....	19.506	-	-
4. Club Emploi.....	30.189	21.869	-
5. Gestion files d'attente.....	-	177.492	-
6. Assistance technique objectif 3 + Equal.....	121.234	1.290.800	-
7. Evaluations objectif 3.....	59.741	540.935	-
8. Service communal de l'emploi Dudelange.....	-	95.865	-
9. Projet.....	253.357	253.357	-
10. Formation Bâtiment+Travaux publics (deman. d'emploi).....	57.691	57.691	-
11. Formation d'insertion - étudiants/universitaires (CDC).....	-	16.361	-
12. Plateforme Innosertion CRP-HT.....	-	124.885	-

Unité:EUR

	2002	2003	2004
13. Parent CRP-HP.....	-	97.284	-
14. Check-up CRP-HT.....	-	173.280	-
15. Egalité des chances pour femmes Zarabina	143.199	885.776	-
16. Formation et insertion APEMH (Parc Merveilleux).....	-	633.009	-
17. Comité national de défense sociale (Naturarbechten).....	-	131.632	-
18. Relais socio-culturels - Coopération Wiltz.....	-	265.626	-
19. Projet Espoir asbl (Mueblsmillen).....	-	247.182	-
20. Formation à l'emploi adapté (Ligue HMC).....	-	698.600	-
21. Forward Interactions.....	-	157.710	-
22. Préformation et suivi psychopédagogique (Päerdsatelier).....	-	121.434	-
23. Formations par Fondations Kräizbiere.....	-	717.029	-
24. Moien Ondine.....	-	7.779	-
25. Formation horticole Colabor (Grenge Kuerf).....	-	29.121	-
26. Centre d'insertion prof. femmes en détresse Naxi).....	-	614.139	-
27. Initiative Erem Schaffen (Aide Cabinet médical).....	-	107.300	-
28. Remboursement avances FSE indûment perçues.....	-	280.107	-
29. Projet FSE 2004 - non encore sélectionnés.....	-	-	6.642.000
Sous-total c.....	81.134.437	99.465.259	111.520.000
dont projets cofinancés par le FSE.....	882.200	9.053.652	6.642.000
d. Section spéciale (Formation)			
1. Aides et primes à l'apprentissage.....	8.756.325	9.000.000	9.250.000
2. Complément apprentissage pour adultes (avec cof. FSE)	635.113	900.000	1.200.000
3. Initiation polyvalente pour jeunes.....	949.317	975.000	990.000
4. Autres actions de formation du fonds pour l'emploi (sans FSE).....	2.265.383	2.330.000	2.380.000
Sous-total d.....	12.606.138	13.205.000	13.820.000
A. Dépenses générales: TOTAL	176.583.415	225.820.759	247.330.000
dont dépenses suppl. PAN.....	22.755.341	21.952.000	21.968.000
dont projets cofinancés par le FSE.....	1.517.313	9.953.652	7.842.000
B. Dépenses liées au secteur de la sidérurgie			
1. Travaux extraordinaires.....	-	850.000	450.000
2. Chômage partiel alternatif.....	-	12.986.000	5.880.000
3. Indemnité de réemploi.....	82.362	78.250	75.000
4. Prérétraite.....	29.437.414	27.840.000	26.450.000
B. Dépenses Sidérurgie: TOTAL.....	29.519.776	41.754.250	32.855.000
C. Remboursements comptables extraordinaires.....	1.385.326	1.250.000	1.250.000
II TOTAL Dépenses	207.488.517	268.825.009	281.435.000
III. Programme des recettes			
A. Alimentation normale			
a. Impôts de solidarité			
1. Impôt sur le revenu des personnes physiques.....	32.246.131	41.206.755	37.500.000
2. Impôt sur le revenu des collectivités.....	47.606.908	63.892.034	47.900.000
3. Impôt sur le revenu des communes.....	-	-	-

Unité: EUR

	2002	2003	2004
<i>b. Contribution sociale sur carburants.....</i>	59.502.463	56.247.000	117.000.000
Sous-total A	139.355.502	161.345.789	202.400.000
B. Remboursements			
1. Comptables extraordinaires.	1.385.326	1.250.000	1.250.000
2. Remboursement chômage.....	564.659	825.000	850.000
3. Remboursement soldes faillites.....	543.754	650.000	700.000
4. C.E.C.A.....	780.000	1.700.000	750.000
5. Fonds social européen.....	601.209	400.000	300.000
6. Participation des entreprises aux stages d'insertion.....	2.242.725	2.352.000	2.470.000
7. Participation des entreprises au stage de réinsertion.....	805.425	840.000	870.000
8. Participation au coût de la préretraite.....	22.565.000	26.500.000	26.000.000
9. Divers.....	720.113	50.000	55.000
Sous-total B.....	30.208.211	34.567.000	33.245.000
C. Alimentation suppl.: Dot. budgétaire			
1. Crédits.....	15.000.000	15.000.000	15.000.000
2. Dépassements.....	20.000.000	-	-
Sous-total C.....	35.000.000	15.000.000	15.000.000
III. TOTAL Recettes.....	204.563.713	210.912.789	250.645.000

Source: Projet de loi sur le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour 2004

**ANNEXE 2 - SOLDE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS
PUBLIQUES: TABLEAU COMPARATIF DES 15 ETATS MEMBRES**

	en % du PIB								
<u>PAYS</u>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belgique	-4.3	-3.8	-2.0	-0.7	-0.4	0.2	0.5	0.1	0.2
Danemark	-2.3	-1.0	0.4	1.1	3.3	2.6	3.1	1.7	1.5
Allemagne	-3.3	-3.4	-2.7	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.5	-3.9
Grèce	-10.2	-7.4	-4.0	-2.5	-1.8	-2.0	-1.4	-1.4	-1.7
Espagne	/	-4.9	-3.2	-2.7	-1.2	-0.9	-0.4	-0.0	0.3
France	-5.5	-4.1	-3.0	-2.7	-1.8	-1.4	-1.5	-3.2	-4.1
Irlande	-2.2	-0.2	1.2	2.4	2.4	4.4	1.1	-0.2	0.2
Italie	-7.6	-7.1	-2.7	-2.8	-1.7	-0.6	-2.6	-2.3	-2.4
Luxembourg	2.1	1.9	3.2	3.1	3.5	6.3	6.3	2.7	-0.1
Pays-Bas	-4.2	-1.8	-1.1	-0.8	0.7	2.2	-0.0	-1.9	-3.0
Autriche	-5.2	-3.8	-1.9	-2.4	-2.3	-1.5	0.2	-0.2	-1.1
Portugal	-4.5	-4.0	-3.0	-2.6	-2.8	-2.8	-4.4	-2.7	-2.8
Finlande	-3.7	-3.2	-1.5	1.5	2.2	7.1	5.2	4.3	2.3
Suède	-7.6	-3.2	-1.5	1.9	1.5	5.1	2.8	-0.0	0.7
Royaume-Uni	-5.7	-4.3	-2.0	0.2	1.0	3.8	0.7	-1.6	-3.2

Source: Eurostat, mars 2004