

ROLE DE L'ETAT

AVIS

Luxembourg, le 31 octobre 2001

S o m m a i r e

Page:

- RELEVÉ DES RECOMMANDATIONS	1
- CHAPITRE I: LA DEMARCHE DU CES ET LE CHEMINEMENT DES REFLEXIONS	10
- CHAPITRE II: L'ETAT DEMOCRATIQUE	44
- CHAPITRE III: LE ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT	59
- CHAPITRE IV: LE ROLE SOCIAL DE L'ETAT	103
- GLOSSAIRE DES CONCEPTS ESSENTIELS	131

RELEVÉ DES RECOMMANDATIONS

1	La démarche du CES et le cheminement des réflexions	2
	Recommandations nos 1 à 10	
2	L'Etat démocratique	4
	Recommandations nos 11 à 17	
3	Le rôle économique de l'Etat	5
	Recommandations nos 18 à 30	
4	Le rôle social de l'Etat	7
	Recommandations nos 31 à 50	

Chapitre I LA DEMARCHE DU CES ET LE CHEMINEMENT DES REFLEXIONS

1	LA SAISINE GOUVERNEMENTALE	11
2	LE CONTEXTE INTERNATIONAL: CONTRAINTES ET OPPORTUNITES	15
	21 Les organisations supranationales	16
	22 L'unification européenne	16
	23 L'UEBL, le Benelux et la Grande Région	20
	231 L'UEBL - le Benelux	20
	232 La Grande Région	20
3	LES MUTATIONS DE L'ETAT LUXEMBOURGEOIS	23
	31 Une société cosmopolite	23
	32 L'Etat et le bénévolat	24
	33 Le développement économique et social à long terme	25

	Page:
4 UN AVIS SPECIFIQUE COMPLEXE	27
41 La démarche conceptuelle	28
411 Les composantes du service public	32
412 La séparation des missions de leur exécution	34
4121 Le champ d'intervention: essai d'évaluation	34
4122 L'approche contractuelle	41
42 L'Etat et les nouveaux défis	42
421 Le défi politique: L'approfondissement de la démocratie et l'efficacité des institutions politiques	42
422 Le défi économique: Le renforcement de la compétitivité économique	43
423 Le défi social: Le développement du modèle social	44

Chapitre II L'ETAT DEMOCRATIQUE

1 LA SOUVERAINETE, UN ACTIF STRATEGIQUE A PRESERVER	46
2 LA GLOBALISATION ET LES MARGES DE MANOEUVRE	48
3 L'AMELIORATION DE LA PRISE DE DECISION COLLECTIVE	50
31 Parfaire le fonctionnement de la société démocratique	50
32 La démocratie économique: le dialogue social	50
33 Les Chambres professionnelles	51
331 Le choix des projets transmis aux Chambres : un manque de cohérence	51
332 Le délai donné pour la remise d'un avis : souvent trop court, parfois même inexistant	51
34 Optimiser la chaîne de décision collective	52

4	L'AMELIORATION DU SERVICE PUBLIC	54
41	Les nouvelles formes de régulation	55
42	L'efficacité de l'administration publique	56
421	La réforme administrative	57
422	La transparence et le contrôle	58

Chapitre III

LE ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT

1	LES PRINCIPES DIRECTEURS DU ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT	63
11	La mesure de l'efficacité de l'Etat	63
12	L'exécution des missions incombant à l'Etat	67
13	La politique d'aménagement du territoire et d'environnement	68
131	Viser l'équilibre interrégional	68
132	Promouvoir une politique de l'environnement, conciliant les impératifs économiques et écologiques	72
14	L'intégration croissante de la Grande Région	74
15	La politique de promotion de l'image de marque du pays	76
16	Les ressources en main-d'oeuvre	77
2	DEUX ELEMENTS DE LA GESTION MACROECONOMIQUE: LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET LE DIALOGUE MACROECONOMIQUE	82
21	La politique budgétaire	82
22	Le dialogue macroéconomique	85
3	LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES	87
31	Les infrastructures matérielles	88
32	Les ressources immatérielles	91
33	Le cadre normatif	93
4	L'ETAT ACTIONNAIRE	95
41	L'essai d'une évaluation statistique	95
42	La toile de fond et les objectifs poursuivis	98
5	L'ETAT ET LES SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL	101

Chapitre IV LE ROLE SOCIAL DE L'ETAT

1	LES SERVICES PUBLICS	106
11	Les considérations générales	106
12	Le rôle de l'Etat et les services d'intérêt général	108
121	Les droits des citoyens	108
122	L'émergence de nouveaux besoins et l'impact positif des services d'intérêt général sur l'emploi	110
123	Les services publics garantissent la compétitivité de l'économie et une croissance durable	111
124	Les services d'intérêt général comme composante d'une économie sociale de marché	112
125	Les aspects sociaux des marchés publics	113
126	La modernisation du secteur public par la construction d'un système européen des services d'intérêt général	114
127	Le dialogue social	115
128	Les services d'intérêt général: un pilier de l'unification européenne	117
2	LES RECOMMANDATIONS SOCIALES RELATIVES A CERTAINS DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ETAT	118
21	Le rôle de l'Etat dans la distribution primaire des revenus	118
22	La lutte contre l'exclusion et la pauvreté	119
23	L'importance des transferts sociaux	120
24	L'égalité des chances	121
25	L'Etat et les services sociaux	122
26	L'Etat et la politique du logement	124
27	La sécurité sociale	126
28	Le rôle de l'Etat dans le domaine de la santé	127
29	L'Etat et les réseaux de transports	128
30	L'Etat et la formation	129
31	Le rôle de l'Etat dans la société de l'information	131

GLOSSAIRE DES CONCEPTS ESSENTIELS

132

RELEVÉ DES TABLEAUX

1	Dépenses publiques (1997-2000)	37
2	Emploi dans l'administration publique (1999-2000)	39
3	Participations de l'Etat	95
4	Participations des P&T dans des sociétés de droit luxembourgeois	96

RELEVÉ DES GRAPHIQUES

1	Dépenses publiques en pourcentage du PIB (1999)	36
2	Consommation publique en pourcentage du PIB (1999)	36
3	Investissement public en pourcentage du PIB (1999)	37

**RELEVÉ DES
RECOMMANDATIONS**

- 1 LA DEMARCHE DU CES ET LE CHEMINEMENT DES
REFLEXIONS**
- 2 L'ETAT DEMOCRATIQUE**
- 3 LE ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT**
- 4 LE ROLE SOCIAL DE L'ETAT**

RELEVÉ DES RECOMMANDATIONS

(N.b. La pagination indiquée renvoie au début du chapitre concernant les différentes recommandations faites dans le présent avis)

Page:

I LA DEMARCHE DU CES ET LE CHEMINEMENT DES REFLEXIONS 11

1^{ère} recommandation:

Valoriser les atouts potentiels liés au petit espace du Luxembourg et à sa situation privilégiée dans l'Union européenne. 15

2^e recommandation :

Ouvrer sur le plan mondial et au sein des organisations supranationales en faveur d'un renforcement de la démocratie et d'une adaptation des processus de décisions démocratiques, notamment par l'instauration de mécanismes de coopération entre les organisations supranationales. 16

3^e recommandation :

- Ouvrer dans le sens d'un renforcement des mécanismes de régulation au niveau mondial et de la coordination des politiques économiques et sociales au niveau communautaire.
- Réserver un degré significatif d'autonomie aux Etats nationaux pour pouvoir mener une politique fiscale qui réponde aux aspirations des ménages et des entreprises.
- Maintenir les finances publiques en équilibre dans une optique de moyen terme.
- Encourager le dialogue social européen et créer au sein du CES le cadre institutionnel permettant de l'accompagner au plan national et d'orienter le Gouvernement dans la transposition des accords interprofessionnels et sectoriels en droit luxembourgeois. 16

4^e recommandation :

Renforcer la collaboration au sein de la Grande Région au niveau économique et social: ceci comprend l'emploi, la formation, l'éducation, la recherche, les services de santé, les transports et les infrastructures. 20

Page:

5^e recommandation :

- Mener une politique très active d'intégration des citoyens non nationaux pour garantir la cohésion et la paix sociale.
- Inciter la participation à la vie publique et aux élections politiques et professionnelles.

23

6^e recommandation:

Renforcer le soutien en faveur de mouvements associatifs fondés sur le bénévolat, afin de promouvoir la cohésion sociale et de réaffirmer le rôle subsidiaire de l'Etat.

24

7^e recommandation :

Adopter l'approche d'un "mieux d'Etat" et souligner que le rôle de l'Etat découle des fonctions lui attribuées démocratiquement. Celles-ci contribuent à réaliser une qualité de vie soutenable et élevée de la population du pays, tout en utilisant les moyens les plus efficaces pour y parvenir.

28

8^e recommandation :

Trouver les moyens les plus adaptés - prestations publiques ou privées - pour garantir un service d'intérêt général de qualité choisi par le législateur. Selon le type de service, il appartient au législateur et au Gouvernement de déterminer les niveaux de qualité requis et les modes de prestation et de financement correspondants.

32

9^e recommandation :

- Décider de l'opportunité d'une contractualisation en fonction des critères économiques, sociaux, écologiques et de qualité de service.
- Veiller à ce qu'une politique de libéralisation, voire de privatisation réponde aux exigences du service universel.

34

10^e recommandation:

- Soutenir le rôle régulateur de l'Etat, afin :
 - d'approfondir la démocratie et de renforcer l'efficacité des institutions politiques;
 - de renforcer la compétitivité économique;
 - de développer le modèle social en vue de la cohésion et du bien-être de la population.
- Orienter, en conséquence, les grands choix qui engagent le développement politique, économique et social à long terme du Luxembourg.

41

Page:

II L'ETAT DEMOCRATIQUE**45****11^e recommandation :**

- Continuer à s'engager en faveur d'une politique européenne de paix et de sécurité, afin de stabiliser le continent européen et favoriser son développement économique et social.
- Renforcer l'intégration des citoyens non luxembourgeois résidant au Luxembourg ou qui travaillent au Luxembourg.
- Veiller à ce que le Luxembourg conserve son poids dans les institutions communautaires.

45**12^e recommandation :**

- Conserver des moyens d'actions permettant d'attirer ou de stimuler l'épargne et l'investissement, même dans une économie de plus en plus globalisée.
- Promouvoir l'intégration de clauses sociales et environnementales dans les accords de l'OMC.

47**13^e recommandation :**

- Envisager des synergies entre le CES et le Comité de coordination tripartite, compte tenu des rôles spécifiques que chacune de ces instances a à jouer dans le dialogue social.
- Doter le secrétariat du CES de moyens suffisants pour mener à bien des travaux dans des conditions optimales.

49**14^e recommandation :**

Revaloriser le rôle et la fonction consultative des Chambres professionnelles et étudier leur réforme organique.

50**15^e recommandation :**

Renforcer l'appareil de l'Etat dans les deux étapes extrêmes du processus décisionnel, à savoir la prospective et l'évaluation.

51

Page:

16^e recommandation :

- *Charger les autorités de régulation de surveiller l'application effective des règles de la concurrence dans le respect d'une articulation équilibrée entre marché et service d'intérêt général.*
- *Garantir l'entrée de nouveaux opérateurs, en vue de maintenir un niveau adéquat de concurrence.*
- *Accorder aux autorités de régulation les ressources requises leur permettant d'exécuter leurs missions dans les meilleures conditions.*
- *Moderniser la loi de 1970 sur les pratiques commerciales restrictives en matière d'abus de position dominante et d'entente.*

54

17^e recommandation :

- *Faire avancer la réforme administrative dans un but d'efficacité et d'efficience.*
- *Contrôler la gestion des deniers publics et en assurer la transparence.*
- *Evaluer les nouvelles lois sur la comptabilité de l'Etat et sur la création d'une Cour des comptes pour apprécier si les objectifs poursuivis ont été atteints.*

55

III LE ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT

60

18^e recommandation :

- *Etablir un système d'information global, cohérent et comparable, permettant à l'Etat de mesurer son efficacité externe et interne, en tenant compte des indicateurs de performances structurelles retenus au niveau communautaire.*
- *Constituer une cellule de prospective permanente de réforme administrative, ayant pour mission de transposer les meilleures pratiques de gestion publique, observées à l'étranger.*
- *Regrouper les activités communales pour obtenir des économies d'échelle.*

62

19^e recommandation :

Confier les activités aux prestataires publics ou privés qui disposent des moyens les plus adaptés pour garantir un service de qualité.

66

20^e recommandation :

Accorder la priorité à une politique d'aménagement du territoire plus volontariste, fondée sur le concept de développement durable, dans la perspective d'une croissance de la population.

67

Page:

21^e recommandation :

Assurer une intégration croissante et réelle de la Grande Région dans le champ d'action de la politique économique du Luxembourg.

73

22^e recommandation :

Confier la coordination et l'intensification des efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger à une agence nationale spécifique.

75

23^e recommandation :

Veiller à une disponibilité suffisante de main-d'oeuvre qualifiée et viser la mixité de travailleurs nationaux et non nationaux dans les secteurs privé et public.

76

24^e recommandation :

Suivre une politique budgétaire prospective, prudente et transparente, comportant une estimation véridique des recettes, une maîtrise des dépenses, une affectation des plus-values éventuelles à l'investissement et une répartition équitable de la richesse.

81

25^e recommandation :

- *Conduire le dialogue macroéconomique en assurant une meilleure implication de tous les partenaires concernés, notamment au sein du CES.*
- *Mettre à la disposition des partenaires les données et indicateurs statistiques requis à une gestion macroéconomique efficace.*

84

26^e recommandation :

Mettre à disposition de l'économie des infrastructures matérielles modernes et performantes.

87

27^e recommandation :

Investir dans les ressources immatérielles et en assurer l'efficacité.

90

28^e recommandation :

Offrir aux acteurs économiques un cadre normatif attrayant et flexible, permettant de réagir rapidement aux évolutions externes et aux nouvelles données.

92

Page:

29^e recommandation :

Etendre l'actionnariat institutionnel et privé par la création de nouvelles opportunités.

94

30^e recommandation :

Adhérer aux principes de gestion économique pour augmenter la qualité des services d'intérêt économique général et en diminuer les prix.

100

IV LE ROLE SOCIAL DE L'ETAT

104

31^e recommandation :

Elaborer une Charte des obligations de service universel.

105

32^e recommandation :

- *Intégrer la Charte des droits fondamentaux dans les instruments juridiques nationaux et européens.*
- *Doter l'Etat des moyens nécessaires en vue d'assurer la sécurité et garantir l'égal accès de tous à la justice, service d'intérêt général.*

107

33^e recommandation :

Développer les services d'intérêt général afin de répondre aux enjeux nouveaux de la société.

109

34^e recommandation :

Etablir un tableau de bord social dans le but d'évaluer le bien-être de la population.

110

35^e recommandation :

Garantir la réversibilité du choix du mode de gestion des services d'intérêt économique général.

111

36^e recommandation :

- *Respecter les normes sociales et environnementales lors de l'attribution des marchés publics.*
- *Adjuger les marchés publics sur base du mieux disant.*

112

Page:

37^e recommandation :

Construire et défendre un modèle européen des services d'intérêt économique général.

113

38^e recommandation :

Accompagner le dialogue social européen structuré et mettre en place un dialogue social national structuré, le tout à institutionnaliser au sein du CES.

114

39^e recommandation :

Aider les Etats candidats à l'adhésion à mettre en place des services d'intérêt général.

116

40^e recommandation :

Etablir des statistiques fiables en matière de revenus primaires.

117

41^e recommandation :

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la base des meilleures expériences au niveau européen.

118

42^e recommandation :

Elaborer une véritable matrice des transferts sociaux, afin d'obtenir une vue d'ensemble aussi précise que possible des revenus primaires et secondaires.

119

43^e recommandation :

Assurer la mise en pratique effective d'une politique d'égalité des chances.

120

44^e recommandation :

Adapter les services sociaux aux besoins changeants de la société en y associant la responsabilité sociale des entreprises.

121

45^e recommandation :

- Assurer le droit à un logement décent par des mesures tendant à augmenter l'offre de logements en privilégiant le logement social.
- Soutenir l'accès à la propriété par une politique d'aides appropriées, d'une part, et introduire une allocation de loyer pour les ménages à faibles revenus eu égard à l'insuffisance des logements sociaux locatifs, d'autre part.

123

Page:

46^e recommandation:

Maintenir une sécurité sociale fondée sur la solidarité. **125**

47^e recommandation:

- *Garantir l'accès à une médecine de qualité à tous les patients, indépendamment des ressources disponibles.*
- *Promouvoir la médecine préventive et le dépistage précoce des maladies.* **126**

48^e recommandation:

Favoriser les moyens de transport en commun respectueux de l'environnement, qui offrent un bon rapport qualité/prix et un service optimal aux usagers, le tout dans une optique de développement durable. **127**

49^e recommandation:

- *Eradiquer l'illettrisme, voire l'analphabétisme, par une formation initiale focalisée sur la lecture, l'écriture et le calcul, prémisses à une formation professionnelle efficace tout au long de la vie.*
- *Former un personnel enseignant qualifié et en nombre suffisant et mettre en œuvre des infrastructures adaptées.*
- *Promouvoir le rôle d'ascenseur social de l'Ecole et lutter contre l'échec scolaire déterminé socialement.* **128**

50^e recommandation:

Eviter la fracture numérique par une initiation systématique aux technologies de l'information et des communications. **130**

Chapitre I

LA DEMARCHE DU CES ET LE CHEMINEMENT DES REFLEXIONS

- 1 LA SAISINE GOUVERNEMENTALE**
- 2 LE CONTEXTE INTERNATIONAL: CONTRAINTES ET OPPORTUNITES**
- 3 LES MUTATIONS DE L'ETAT LUXEMBOURGEOIS**
- 4 UN AVIS SPECIFIQUE COMPLEXE**

I LA DEMARCHE DU CES ET LE CHEMINEMENT DES REFLEXIONS

1 LA SAISINE GOUVERNEMENTALE

- Dans son avis annuel sur l'évolution économique, financière et sociale du pays du 16 avril 1996¹, le CES avait consacré un premier examen au rôle de l'Etat en esquissant l'approche à retenir pour toute réflexion plus approfondie.

Il y avait notamment estimé que:

"Le rôle économique et social de l'Etat dépend des grandes orientations concernant le développement économique et social au cours des prochaines années. L'objectif de maximisation du bien-être social de chacun passe par une forte croissance, soutenable et endogène, s'appuie sur la recherche permanente de la compétitivité des entreprises et sur un renforcement continu de la cohésion sociale.

Il revient à l'Etat un rôle actif qui doit se traduire par des politiques économiques et sociales volontaristes. Il ne peut donc se cantonner à un rôle de veilleur de nuit, limité aux fonctions régaliennes classiques. Outre le rôle fondamental de garant des règles de droit et de leur sanction par l'autorité publique, l'Etat doit pouvoir jouer un rôle de catalyseur, de prospecteur et d'initiateur".

- Aussi, par lettre du 29 mai 1996, le CES a-t-il été saisi pour avis, par le Gouvernement,

"des missions et du rôle que l'Etat devrait idéalement assumer à l'aube du troisième millénaire, ainsi que de la méthode lui permettant de remplir ces tâches de façon adéquate, voire optimale".

Le Groupe de travail a été institué lors de l'Assemblée plénière du 23 avril 1997, mais n'a commencé ses travaux qu'en 1998.

- Pour son information, le CES a organisé un séminaire et différentes auditions. Le séminaire et les auditions portaient sur les thèmes suivants:

Thème: Europe 2012 - Globalisation et cohésion sociale: les scénarios luxembourgeois - Etude de la Fondation Alphonse Weicker

Les auteurs de l'étude Europe 2012:

M. Albert BRESSAND, Directeur, PROMETHEE, Paris;

M. Bruce R. SCOTT, Professeur, Harvard University;

M. Marcel BALDAUFF, Ingénieur diplômé;

M. Léon HELBACH, Ingénieur diplômé;

M. Gérard HOFFMANN, Ingénieur diplômé;

M. Thierry S. WOLTER, Ingénieur diplômé.

¹ Cf. avis annuel du CES du 16 avril 1996 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays (Partie V: Les points spécifiques - Chapitre III: Le rôle de l'Etat et la réforme administrative), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

Thème: Etat et rôle économique

Mme Françoise THYS-CLEMENT, Professeur de sciences économiques, Pro-Recteur de l'Université Libre de Bruxelles.

Thème: Etat et management public

M. Daniel BLUME, Administrateur OCDE.

Thème: Luxembourg - Situation et défis - Vision pour demain - Etude Arthur Andersen

M. Norbert BECKER, Directeur, Arthur Andersen.

Thème: La réforme de la Chambre des Comptes et de la comptabilité de l'Etat, ainsi que du contrôle budgétaire dans le secteur public

*M. Jeannot WARINGO, Directeur de l'Inspection Générale des Finances;
M. Eric DAMOTTE, Réviseur d'entreprises, Associé KPMG Audit;
M. Gérard REUTER, Président de la Chambre des Comptes.*

Thème: Le secteur des communications – Situation et perspectives – Rôle de l'Etat et le secteur privé

*M. Paul SCHUH, Conseiller de direction 1^{ère} classe, Ministère des Communications;
M. Marc SCHEER, Chef des relations extérieures, Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR).*

Thème: Le secteur de l'énergie – Situation et perspectives – Rôle de l'Etat et du secteur privé

M. Carlo BARTOCCI, Attaché de Gouvernement, Ministère de l'Energie.

Thème: L'histoire économique du Grand-Duché de Luxembourg

M. Norbert VON KUNITZKI, Président du Centre Universitaire de Luxembourg.

Thème: Les transferts sociaux et les secteurs conventionnés – Etude du Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)

*Dr. Bernd FRITZSCHE, RWI, Auteur de l'étude;
Dr. Hans Dietrich VON LÖFFELHOLZ, RWI, Auteur de l'étude;*

M. Claude WISELER, Conseiller de Gouvernement 1^{ère} classe, Ministère de la Famille;

M. Serge EBERHARD, Conseiller de direction 1^{ère} classe, Ministère de la Famille;

M. Jacques KÜNTZIGER, Conseiller de direction 1^{ère} classe, Ministère de la Famille.

Thème: Echange de vues sur la documentation statistique permettant une évaluation du champ d'intervention de l'Etat

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

M. Robert WEIDES, Directeur du STATEC.

Le CES tient à remercier tous ses interlocuteurs pour le précieux soutien qu'ils ont apporté aux travaux du CES.

X X X

- Les missions de l'Etat, les différentes conceptions anglo-saxonne et française - du rôle fondamental des services publics face au contexte international et aux mutations de la société et de l'économie luxembourgeoise - ont fait l'objet de débats approfondis et contradictoires.
- Par ailleurs, cerner le champ d'intervention de l'Etat du point de vue quantitatif a été une tâche ardue à laquelle le CES n'a pas pu satisfaire de la manière voulue. En effet, le CES a dû faire l'amère expérience du désert de données utiles, compatibles et comparables et de l'absence d'analyses, malgré la richesse apparente des données fournies par la comptabilité nationale.

Les éléments suffisamment bien connus et appréhendés quantitativement sont issus des documents budgétaires et de la comptabilité nationale. Celle-ci donne des indications précieuses, mais insuffisantes en termes de flux monétaires (dépense publique = consommation publique et transferts + intérêts de la dette publique) et de la répartition entre transferts, consommations et investissements publics.

En revanche, il n'est pas possible d'établir:

- la nature et le volume des transferts reçus par les ménages et les entreprises;
- la charge fiscale effectivement supportée par les ménages et les entreprises.

De plus, le simple dénombrement du personnel employé au service de l'Etat pose un problème ardu de classification selon les qualifications, les tâches, le statut et la fonction.

Le champ d'intervention de l'Etat est très difficile à évaluer en dehors de l'Etat central. Il n'existe pas de bilan consolidé de l'Etat comprenant les établissements publics et les entreprises à participation publique, y compris le secteur communal. A l'heure actuelle, il n'existe pas de bilan de la situation patrimoniale consolidée des biens appartenant à l'Etat. Il n'existe pas non plus d'évaluation en termes de

coûts/bénéfices des aides, des mesures fiscales et de la réglementation publique. Par ailleurs, les informations sont dispersées au sein des ministères et des administrations et ne font l'objet d'aucun rapport de synthèse. Ces difficultés ne sont pas propres au Luxembourg², mais dans un petit pays, cette tâche devrait être d'autant plus facile.

Ces déficiences déplorables ne contribuent donc pas à la transparence de l'action de l'Etat, empêchent une évaluation sérieuse du véritable champ d'intervention et partant toute réforme véritable.

Le CES constate donc la difficulté de rassembler des données et il formulera tout au long de cet avis un certain nombre de recommandations en vue de compléter le manque d'informations.

- La déclaration gouvernementale du 12 août 1999 retient que le Gouvernement abordera le problème de la définition du périmètre d'action de l'Etat, en privilégiant une approche destinée à assurer un *"mieux d'Etat"*. Pour le Gouvernement, celle-ci visera à:

- " • promouvoir un Etat qui est proche de l'usager et qui pour cela doit rester transparent dans son fonctionnement;*
- éviter une extension du champ d'intervention de l'Etat qui nuirait à sa capacité d'agir et qui constituerait un handicap pour l'environnement dans lequel il évolue. Il est plus particulièrement renvoyé à la nécessité d'un Etat efficace qui devient un atout notamment pour la société et l'économie du pays et qui évite toute intervention inutile dans la vie du citoyen imposant des contraintes injustifiées à la communauté;*
- assurer une recherche constante de la qualité dans le fonctionnement de l'Etat et dans le service rendu à la collectivité".*

Le Gouvernement y considère que l'avis afférent à émettre par le CES pourrait s'inscrire dans cette démarche.

² Cf. rapport sur les finances publiques - Assemblée nationale de la République française, 1998.

2 LE CONTEXTE INTERNATIONAL: CONTRAINTES ET OPPORTUNITES

- Au cours du dernier quart de siècle, la mondialisation des échanges et l'intégration des Etats dans l'Union européenne ont exercé un double mouvement sur la marge de manœuvre du Grand-Duché:

- d'une part, une réduction de l'autonomie de l'Etat.

La liberté d'action des Etats est conditionnée par leur intégration économique et politique au sein de l'Union européenne. En effet, le niveau de cette intégration détermine la marge de manoeuvre laissée aux Etats membres. L'Europe du futur est au coeur des débats, comme en témoignent les différentes positions relatives aux "*fédérations d'Etats nations*" ou encore "*Europe fédérale*", ainsi que le large débat en cours sur l'avenir de l'Union européenne.

Au Luxembourg, les Gouvernements successifs au cours des dernières décennies ont vite compris que cette intégration est une nécessité impérieuse pour son développement.

- d'autre part, l'émergence de nouvelles opportunités dans un espace économique et politique plus vaste et plus ouvert.

Le Marché intérieur, en réduisant sensiblement les barrières non-tarifaires aux échanges, permet aux entreprises de s'implanter et de prospérer plus facilement au sein d'autres régions d'Europe, aux travailleurs d'offrir leurs services plus aisément et aux consommateurs de choisir parmi une gamme plus étendue de services et de produits.

La globalisation et le marché unique ouvrent ainsi des opportunités inédites pour les entreprises, à condition qu'elles fassent preuve d'esprit d'entreprise et d'innovation.

Dans son avis annuel de 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, le CES avait, eu égard à ces contraintes, relevé les atouts potentiels à développer par le Grand-Duché³. Le CES s'est exprimé pour une valorisation concertée des atouts endogènes liés au petit espace du Luxembourg et à sa localisation privilégiée dans l'Union européenne.

- La régionalisation et l'importance prise par les organisations internationales sont deux autres phénomènes qui conditionnent la marge de manœuvre de l'Etat luxembourgeois.

Dans ce chapitre, le CES désire évoquer les contraintes et les opportunités du contexte international dans lequel se situe désormais le Luxembourg.

1^{ère} recommandation:

Valoriser les atouts potentiels liés au petit espace du Luxembourg et à sa situation privilégiée dans l'Union européenne.

³ Cf. avis annuel du CES du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (Partie B: Les grandes orientations - Chapitre I: Le cadre européen et la marge de manoeuvre de l'économie luxembourgeoise - Section 3: Les atouts endogènes à développer plus particulièrement), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

21 Les organisations supranationales

Au niveau mondial, le rôle des organisations supranationales intergouvernementales devient de plus en plus important. Véritables structures globales, elles interviennent dans un nombre croissant de pays.

Dans ce contexte, la question du développement de la démocratie se pose alors inévitablement.

En effet, de plus en plus de citoyens ont l'impression que leurs problèmes et soucis ne sont pas pris en compte par des organisations dont le fonctionnement est, par nature, intergouvernemental et manque de légitimation directe.

La complexité des questions traitées et les implications pour les citoyens ne facilitent pas la lisibilité des actions des organisations supranationales, plus difficiles à appréhender que celles des instances nationales ou régionales.

Le CES reconnaît que des instances supranationales sont indispensables pour mettre en place des mécanismes de régulation qui puissent relever le défi de la mondialisation de l'économie.

Il est tout aussi nécessaire d'œuvrer sur le plan mondial en faveur d'un renforcement de la démocratie et d'un approfondissement des processus de décisions démocratiques.

Pour éviter que des considérations purement économiques ne priment sur tous les autres aspects de la vie humaine, il y a lieu d'instaurer des mécanismes de coopération entre les organisations supranationales.

De tels mécanismes permettraient aux organisations des Nations Unies (OIT, OMS, UNESCO)⁴, à la Banque mondiale, au Fonds monétaire international (FMI) et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de travailler ensemble à la mise en place de formes de gouvernance pour encadrer la globalisation de l'économie.

2° recommandation :

Ouvrer sur le plan mondial et au sein des organisations supranationales en faveur d'un renforcement de la démocratie et d'une adaptation des processus de décisions démocratiques, notamment par l'instauration de mécanismes de coopération entre les organisations supranationales.

22 L'unification européenne

- L'unification européenne a permis de cimenter la paix en Europe parmi les nations jadis belligérantes. Il est donc primordial que la paix soit conservée et étendue bien au-delà dans les pays de l'Europe centrale et orientale. La paix est renforcée par le développement économique, social et culturel du Vieux Continent. La politique extérieure de l'Union européenne gagne également en importance, ce qui s'est traduit par la nomination d'un Haut Représentant et la mise en place d'une

⁴ OIT (Organisation internationale du travail), OMS (Organisation mondiale de la santé) et UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture).

force d'intervention militaire. Le CES soutient le Gouvernement dans sa volonté de "*communautariser*" la politique extérieure et de sécurité et d'intégrer la fonction du Haut Représentant dans la Commission européenne, qui doit devenir l'initiateur en matière de politique étrangère à long terme.

En outre, la définition d'une frontière extérieure permet une simplification des procédures de demandes d'asile et l'espace Schengen vise une coordination des politiques de sécurité intérieure et de lutte contre la criminalité.

La création d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice sera un autre pas dans cette direction, ce qui a d'ailleurs été confirmé par les conclusions du Sommet de Tampere de décembre 1999. Il doit s'agir d'un espace ouvert et contrôlable fondé sur les principes européens d'ouverture, de liberté et d'hospitalité, de solidarité, de non-discrimination, de respect des droits de l'homme et de la dignité humaine et des valeurs d'une société multiculturelle.

Avec l'Acte unique européen⁵, la progression vers un marché intégré par le rapprochement des législations, par la politique de concurrence de la Commission européenne et par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes est inéluctable.

Le CES tient à renvoyer à ses avis du 26 juin 1986 et du 24 novembre 1988 sur l'achèvement du marché intérieur communautaire⁶.

- La création de l'Union économique et monétaire (UEM) a changé la manière dont les Etats membres conduisent leur politique économique. La construction européenne a ceci d'original qu'elle confie la politique monétaire à une instance fédérale alors que les autres politiques - notamment budgétaires et sociales - sont du domaine national. L'UEM couronne le mouvement vers un marché unique qui remonte à la création des Communautés européennes.

Un symbole de ce transfert de souveraineté est la politique monétaire que le Luxembourg avait déléguée à la Banque nationale de Belgique (BNB) au sein de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL). La politique monétaire est de la compétence du Système européen des banques centrales (SEBC), dont la Banque centrale du Luxembourg fait partie.

Les gouvernements de la zone euro ont confié la politique monétaire au SEBC, organe indépendant. Ils n'interviennent donc plus directement dans la définition des objectifs d'inflation (article 105 du traité CE⁷), voire ne décident plus de l'utilisation des instruments de la politique monétaire.

Cet abandon de souveraineté a cependant permis de donner à l'Europe un poids économique plus important, puisque les Etats européens sont désormais appelés

⁵ Cet acte a été signé à Luxembourg en février 1986 et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

⁶ Cf. avis du 26 juin 1986 sur l'achèvement du marché intérieur communautaire et du 24 novembre 1988 sur l'achèvement du marché intérieur communautaire (deuxième partie), publiés au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

⁷ Cf. traité instituant la Communauté européenne (traité CE).

à agir de concert dans le cadre des divers processus de coordination, donc non plus de manière isolée, voire désordonnée.

Au niveau économique, le CES a également procédé à une analyse approfondie de la marge de manoeuvre législative et réglementaire que laisse à l'Etat le rapprochement, voire l'harmonisation des règles au niveau communautaire.

A l'avenir, l'avantage compétitif devra s'appuyer sur le savoir faire, l'innovation, la recherche et les compétences en général.

Dans son avis annuel de 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, le CES avait souligné que

" pour assurer le développement économique continu, le maintien d'un cadre compétitif favorable à la création de valeur ajoutée "

est indispensable⁸. Pour ce faire, la politique économique doit viser à la fois un meilleur équilibre sectoriel et régional, la mise en place d'infrastructures performantes et la maîtrise des coûts de production.

- L'autonomie en matière de politique budgétaire a été réduite par les critères de stabilité figurant en annexe du traité de Maastricht (article 104 du traité CE), puis par le *"pacte de stabilité et de croissance"* adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en matière d'UEM les 16 et 17 juin 1997. Ce pacte exige des soldes budgétaires proches de l'équilibre ou en excédent.

Cependant, en raison de la croissance particulièrement soutenue de son économie au cours des quinze dernières années et de la politique prudente en matière budgétaire, le Luxembourg n'a pas buté sur les nouvelles règles communautaires en matière de déficits excessifs et de critères de stabilité.

Dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays du 3 avril 2001, le CES avait d'ailleurs favorisé le maintien d'une politique budgétaire prudente, afin de

" conférer aux pouvoirs publics la marge de manoeuvre nécessaire pour garantir à long terme la compétitivité du Luxembourg dans ce domaine clé " ⁹.

- La coordination de la politique fiscale communautaire fait partie d'un accord politique entériné au cours de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne (UE) en 1997 et a été confirmé par les Sommets européens de Feira et de Nice et le Conseil Ecofin du 21 novembre 2000.

⁸ Cf. avis annuel du CES du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (Partie B: Les grandes orientations - Chapitre I: Le cadre européen et la marge de manoeuvre de l'économie luxembourgeoise - Paragraphe 31: La politique économique), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

⁹ Cf. avis annuel du CES du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (Partie B: Les grandes orientations - Chapitre I: Le cadre européen et la marge de manoeuvre de l'économie luxembourgeoise - Paragraphe 32: La politique fiscale), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

Le CES est d'avis qu'il y a lieu, tout en cherchant à éviter une concurrence dommageable au niveau fiscal entre les pays européens, de défendre, voire de promouvoir des systèmes fiscaux justes et équitables.

Il se prononce partant en faveur d'un certain degré d'autonomie permettant de mener une politique budgétaire garantissant un niveau d'intervention publique approprié en matière sociale et économique dans chacun des Etats et des collectivités locales.

- La politique de l'emploi reste du domaine des Etats membres, mais le traité d'Amsterdam, qui consacre un chapitre spécifique à la politique de l'emploi, impose une coordination des politiques nationales et fixe comme un des objectifs majeurs de l'UE un niveau d'emploi élevé. Le Sommet européen extraordinaire sur l'emploi, tenu sous présidence luxembourgeoise, a permis de donner un contenu concret à la coordination des politiques de l'emploi au niveau communautaire, grâce aux Plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN). Le nouveau chapitre "*emploi*" introduit une dimension sociale dans le traité d'Amsterdam.

Un autre exemple d'intégration entre le niveau communautaire et national concerne les accords négociés entre partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social européen (article 139 du traité CE) et la façon dont ces accords seront transposés en droit national.

Dans son avis sur sa réforme du 21 décembre 2000¹⁰, le CES se propose comme cadre institutionnel pour assurer à l'avenir l'accompagnement en matière de dialogue social européen structuré et pour orienter le Gouvernement en matière de transposition des accords européens interprofessionnels ou sectoriels.

- Enfin, un autre exemple de l'incidence des traités internationaux sur l'ordre juridique interne concerne la politique environnementale dont les orientations sont prises à un niveau international.

Citons la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontaliers de déchets, la Convention de Montréal sur la protection de la couche d'ozone, ou encore la Convention sur les changements climatiques. Les engagements pris dans le Protocole de Kyoto, afin de réduire la réduction des gaz à effet de serre, sont également importants dans ce contexte.

¹⁰ Cf. avis sur la réforme du CES du 21 décembre 2000, publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

3^e recommandation :

- *Ouvrer dans le sens d'un renforcement des mécanismes de régulation au niveau mondial et de la coordination des politiques économiques et sociales au niveau communautaire.*
- *Réserver un degré significatif d'autonomie aux Etats nationaux pour pouvoir mener une politique fiscale qui réponde aux aspirations des ménages et des entreprises.*
- *Maintenir les finances publiques en équilibre dans une optique de moyen terme.*
- *Encourager le dialogue social européen et créer au sein du CES le cadre institutionnel permettant de l'accompagner au plan national et d'orienter le Gouvernement dans la transposition des accords interprofessionnels et sectoriels en droit luxembourgeois.*

23 L'UEBL, le Benelux et la Grande Région**231 L'UEBL - le Benelux**

- Par la reconduction prochaine du traité d'union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL)¹¹, l'UEBL demeurera, malgré la construction européenne, une institution-clef pour développer les atouts liés à cette structure politique existante.

Ainsi, l'extension des réseaux d'échanges commerciaux, une meilleure coordination de la politique d'éducation, la coopération au développement, l'assistance humanitaire, la coopération dans le domaine militaire et le maintien d'une perception commune des accises sont des intérêts réciproques à entériner lors de la reconduction du traité.

Dans ce contexte, le CES rappelle son regret de ne pas avoir été saisi, comme par le passé, pour avis sur la reconduction du traité de l'UEBL.

- Le Benelux a été un précurseur de l'intégration économique communautaire, un cas historique souvent cité en exemple. Même si le Benelux a perdu une bonne partie de sa justification économique de par la constitution de l'Union européenne, il pourrait, à l'avenir, à nouveau jouer un rôle important sur la scène communautaire. En effet, les trois pays le formant partagent une histoire commune et pourraient mieux défendre leurs intérêts dans une Europe élargie en travaillant plus étroitement ensemble.

232 La Grande Région

- En raison de l'harmonisation des politiques au niveau européen, il y a une perte de souveraineté des nations qui peut être compensée par une collaboration plus étroite au niveau régional. Le Luxembourg est dans une situation privilégiée en

¹¹ Cf. dans ce contexte, le CES renvoie à ces deux avis sur l'UEBL:

- avis du 9 janvier 1981 sur l'Union économique belgo-luxembourgeoise;
- avis du 5 décembre 1991 sur la reconduction de L'Union économique belgo-luxembourgeoise.

tant qu'Etat souverain, qui comprend deux niveaux de décisions seulement, national et communal, alors que dans les pays voisins, il en existe au moins trois.

Le Luxembourg collabore avec les collectivités locales, mais également avec le pouvoir central de Bruxelles, Paris ou Berlin.

Le Luxembourg joue un rôle moteur qui l'a amené, en 1996, à proposer la tenue d'un Sommet annuel de la Grande Région¹² mettant en relief l'importance de la coopération au niveau régional.

Le CES rappelle ses recommandations contenues dans l'avis du 8 septembre 1995 sur les potentialités et les défis de la Grande Région, où il a notamment plaidé en faveur d'une meilleure collaboration au sein de la Grande Région, afin d'atteindre un niveau d'intégration et de cohésion permettant de tirer meilleur profit des opportunités d'échange et de développement mutuellement avantageuses¹³. Ces réflexions ont été poursuivies dans son avis annuel sur l'évolution économique, financière et sociale du pays de 2000¹⁴, dans lequel il s'était prononcé sur les perspectives de développement de notre pays dans la Grande Région.

De l'avis du CES, toute la Grande Région doit être conçue de manière continue comme un pôle de développement.

Cette collaboration doit être approfondie au niveau économique (entreprises transfrontalières), au niveau culturel et éducatif (collaboration et échange entre universités et centres de recherche), au niveau social et de l'emploi (collaboration plus étroite entre les services publics de l'emploi), au niveau des services de santé (équipements lourds des hôpitaux) et au niveau des transports, notamment ferroviaires.

- Au cours du temps, de nouvelles structures de coopération transfrontalières ont été mises en place au niveau de la **Grande Région**. Il existe plusieurs formes institutionnelles de coopération multilatérale, parmi lesquelles, il y a lieu de citer:
 - les Sommets des chefs des exécutifs, ainsi que les réunions des ministres, des responsables et des élus en charge d'un domaine de compétence (coopération entre exécutifs);

¹² Le territoire de la Grande Région se compose de 5 entités géographiques: la Lorraine, le Grand-Duché de Luxembourg, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, la Wallonie, la Communauté germanophone de Belgique.

Cet espace se distingue de l'espace Sar-Lor-Lux (Sarre, Lorraine, Grand-Duché de Luxembourg) et de l'espace Sar-Lor-Lux + qui réunit: la Région Lorraine avec les départements de Meurthe-et-Moselle, de Meuse, de Moselle et des Vosges; le Grand-Duché de Luxembourg; la Province Belge de Luxembourg en Wallonie; la région de planification de Trêves, celle du Palatinat Occidental et le Landkreis de Birkenfeld appartenant au Land de Rhénanie-Palatinat; le Land de Sarre.

¹³ Cf. p. 22 et suivantes de l'avis du 8 septembre 1995 sur les potentialités et les défis de la Grande Région, publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

¹⁴ Cf. avis annuel du CES du 13 avril 2000 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays (Partie II: L'évolution économique – Chapitre IV: Les perspectives de développement du Grand-Duché dans le cadre de la Grande Région), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

- la Commission intergouvernementale franco-germano-luxembourgeoise avec la Commission régionale Sar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat occidental (coopération interétatique);
- le Comité économique et social (concertation socio-économique);
- le Conseil parlementaire interrégional.

Il est proposé de parfaire le fonctionnement de ces institutions par la mise en place de la nouvelle architecture de la Grande Région, qui aurait comme but de renforcer la coopération interrégionale, tout en la rendant plus transparente et plus efficace.

4^e recommandation :

Renforcer la collaboration au sein de la Grande Région au niveau économique et social: ceci comprend l'emploi, la formation, l'éducation, la recherche, les services de santé, les transports et les infrastructures.

3 LES MUTATIONS DE L'ETAT LUXEMBOURGEOIS

31 Une société cosmopolite

- De tous les Etats membres de l'UE, le Luxembourg accueille le plus de non-nationaux sur son territoire. C'est une situation exceptionnelle dans la comparaison européenne et cette présence de non Luxembourgeois est appelée à croître considérablement au cours des prochaines décennies.

Au cours des 20 dernières années, on peut constater un important changement de la structure de la population du Luxembourg, qui s'est de plus en plus internationalisée. En effet, le pourcentage d'étrangers dans la population a doublé en évoluant de 17,1% en 1980 à 36,6% en 2000.

Ce développement peut aussi être constaté dans la population active. Pour les salariés, la part des étrangers a augmenté de 32% en 1981 à 62,5% en 2000¹⁵. Cette augmentation est évidemment due, en grande partie, à la forte augmentation du travail frontalier, afin de satisfaire la demande de travail du Luxembourg en raison de la croissance de son économie. Mais cette tendance peut également être constatée auprès des indépendants, où le nombre de Luxembourgeois est en diminution et celui des étrangers en augmentation constante.

- La construction d'une société cosmopolite cohérente et intégrée est certainement le plus grand défi que doit relever l'Etat démocratique au cours des prochaines années pour faire des citoyens non nationaux des concitoyens à part entière.

Afin de mieux intégrer les citoyens étrangers, différentes mesures ont été prises:

- la création de commissions consultatives pour étrangers dans les communes et l'amélioration du fonctionnement du Conseil national pour étrangers;
- l'introduction du droit de vote pour les étrangers communautaires et non-communautaires, lors des élections pour les chambres professionnelles;
- l'introduction du droit de vote pour les étrangers communautaires aux élections européennes d'abord et aux élections communales ensuite.

Le CES regrette que la participation électorale des étrangers aux élections européennes, communales et professionnelles reste faible.

Le rôle du citoyen étranger dans la société luxembourgeoise doit être mieux pris en compte dans les politiques publiques.

C'est pourquoi il convient de lancer une campagne d'information et de sensibilisation longtemps avant les élections, afin de les motiver à participer à la vie publique luxembourgeoise.

¹⁵ Sources: Statec et IGSS.

Aussi le CES est d'avis que les règlements d'exécution prévus par la législation en matière d'accès à la fonction publique luxembourgeoise (cf. loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise) doivent enfin être pris afin de permettre l'accès à l'administration publique à un plus grand nombre de ressortissants de l'Union européenne¹⁶.

Une meilleure intégration du citoyen étranger passe aussi incontestablement par l'adaptation de la législation actuelle en matière d'immigration aux exigences d'une politique d'emploi prospective. Une telle politique nécessite d'assurer une disponibilité suffisante de main-d'œuvre.

Un autre critère d'intégration est la promotion de l'apprentissage des langues, politique que le Gouvernement est en train de développer.

Le CES recommande au Gouvernement d'appliquer la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise de façon que ses effets ne soient pas contraires à l'objectif voulu, à savoir élargir l'accès à la nationalité luxembourgeoise.

5^e recommandation :

- ***Mener une politique très active d'intégration des citoyens non nationaux pour garantir la cohésion et la paix sociale.***
- ***Inciter la participation à la vie publique et aux élections politiques et professionnelles.***

32 L'Etat et le bénévolat

L'Etat s'est depuis longtemps appuyé sur des associations oeuvrant dans les domaines sociaux pour assurer notamment les services d'aide sociale (congrégations, associations laïques et religieuses, puis les ONG).

Le rôle de ces associations et la portée de leurs missions ont évolué dans l'histoire de la pensée politique occidentale. Au Moyen-Age, par exemple, ces associations prenaient en charge la cause des plus démunis.

Avec l'émergence en Europe d'Etats de droits sociaux vers la fin du XIX^e siècle qui allaient conduire à l'Etat social du XX^{ème} siècle, sont apparues les organisations socio-professionnelles qui au-delà de la défense des intérêts particuliers de leurs membres servent l'intérêt général. En cela, elles ont souvent joué un rôle précurseur, notamment en matière de sécurité sociale.

Les associations oeuvrant dans les domaines sociaux regroupent toutes les formes d'action sociale et autres, d'individus ou de groupes qui n'émanent pas de l'Etat et qui ne sont pas contrôlés, voire dirigés par lui.

¹⁶ Cf. avis annuel du CES du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (Partie B: Les grandes orientations - Chapitre I: Le cadre européen et la marge de manœuvre de l'économie luxembourgeoise - Paragraphe 35: L'immigration et l'intégration des citoyens étrangers), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

Les acteurs de ces associations sont multiples et se composent des associations bénévoles, confessionnelles ou laïques, constituées dans les domaines les plus variés.

Le CES encourage l'activité de ces associations, tout en précisant que leur travail est un complément très utile, sans pouvoir se substituer aux instances politiques bénéficiant d'une légitimité démocratique qui fait souvent défaut aux associations. De l'autre côté, le CES est d'avis que l'Etat ne saurait prétexter l'existence et l'activité du mouvement associatif bénévole pour ne pas assumer ou pour se défaire de la responsabilité qui est la sienne.

Dans ce contexte, le CES aimerait citer le Conseil économique et social du Canton de Genève:

" Concrètement, l'action étatique peut, dans certains cas, à cause des contraintes démocratiques et administratives, manquer de la rapidité et de la souplesse nécessaires pour répondre à des besoins urgents de la population. Dans ce cas, une prise en charge par le secteur associatif pourrait être plus à même d'apporter des solutions adéquates. Dans d'autres domaines, une prise en charge basée sur le secteur associatif n'est pas souhaitable, car ce dernier pourrait défendre des intérêts trop sectoriels pour assurer une action cohérente et globale portant sur la société dans son ensemble" ¹⁷.

6^e recommandation:

Renforcer le soutien en faveur de mouvements associatifs fondés sur le bénévolat, afin de promouvoir la cohésion sociale et de réaffirmer le rôle subsidiaire de l'Etat.

33 Le développement économique et social à long terme

- La croissance de l'économie, de la population résidante, comme celle de l'emploi intérieur au cours des vingt dernières années laissent à penser que le Luxembourg est capable de maintenir, à l'avenir, son potentiel de développement, d'améliorer encore le bien-être, malgré le niveau élevé déjà atteint actuellement.

Selon les projections démographiques, la population pourrait compter 780.800 habitants en 2050¹⁸.

La conséquence en est que l'Etat devra accorder une grande priorité à l'aménagement du territoire, ceci en matière d'infrastructures, d'urbanisme, de sécurité, de logement, de culture et de loisirs, d'éducation et de formation, afin que la qualité de la vie n'en souffre pas.

L'encadrement légal et réglementaire doit évoluer en conséquence.

Un des terrains de prédilection est certainement celui de la société de la connaissance.

¹⁷ Cf. rapport du Conseil Economique et Social du Canton de Genève sur les relations Etat/Secteur associatif - Rapport no 15, 12/2000.

¹⁸ Cf. rapport du Bureau International du Travail (BIT) sur l'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg-2001.

- A l'inverse une croissance faible, pire une stagnation de l'économie et de l'emploi risqueraient de créer des problèmes encore plus graves:
 - déficit chronique des finances publiques et de la sécurité sociale;
 - difficulté de financer les infrastructures nouvelles, absence totale de marge de manœuvre de l'Etat pour préparer l'avenir.
- L'Etat est appelé à mener une politique prévoyante dans une optique prospective de long terme. Sa mission consiste à aider à baliser les risques sur les 10 à 30 prochaines années. L'Etat, mais surtout la société toute entière, les élus et les gouvernants, les partenaires sociaux et l'ensemble des élites scientifiques et culturelles, bref l'ensemble de la société doit se mobiliser pour débattre des grands défis de la société.

L'Etat doit viser le long terme et préconiser une politique d'investissement et de financement de projets à long terme en évitant de disperser les ressources et les réserves pour des politiques électorales de court terme.

Il faut comme par le passé chercher de nouveaux créneaux de développement, en partenariat avec les entreprises et les personnes qui ont des projets innovants à offrir.

4 UN AVIS SPECIFIQUE COMPLEXE

- L'avis demandé par le Gouvernement est particulièrement complexe.

L'Etat est une notion polysémique, dont il convient de donner quelques précisions.

Tout d'abord, il n'est pas judicieux d'opposer société civile et société politique.

En fait, Etat et société ne s'opposent pas, le premier est immergé dans la seconde et ne fait qu'en refléter sa cohésion et ses contradictions.

La difficulté de définir l'Etat et son rôle tient aux conceptions fondamentales sur la nature même de l'Etat et du lien social.

- Suivant le CES, l'Etat peut se comprendre comme l'appartenance d'individus à une collectivité nationale englobant tous les aspects de la vie politique, sociale et économique. C'est cette approche pragmatique qui sera le fil conducteur du présent avis.

Il est clair qu'un avis exhaustif touchant à toutes les problématiques affectant la multiplicité des relations de la société civile avec l'Etat sort du cadre de l'avis du CES.

Autant dire qu'il est difficile de tracer les limites de l'avis. De nombreux travaux ont déjà été consacrés au rôle de l'Etat par les organisations internationales (Banque mondiale, FMI, OCDE, Commission européenne). La littérature économique et politique est également très riche sur l'analyse du rôle de l'Etat.

- Au cours de la dernière décennie, le CES a formulé dans ses avis de nombreuses recommandations sur les missions économiques et sociales de l'Etat.

Certaines recommandations visant à reformuler ou à préciser les grandes missions de l'Etat aboutissent en fin de compte, à confier de nouvelles tâches à l'Etat. Ces tâches consistent soit en des transferts, soit en des interventions réglementaires qui s'appliquent à certaines catégories sociales ou secteurs d'activité, soit elles imposent une charge budgétaire ou administrative supplémentaire. Le corollaire en est que l'Etat devrait également se poser régulièrement la question de savoir lesquelles des activités exercées par lui sont devenues inutiles ou disproportionnées.

Certaines parties de cet avis touchent des éléments qui ont fait l'objet d'analyses et de recommandations du CES dans le passé. Cet avis ne reprendra pas ceux-ci en détail, mais se contentera de renvoyer à des avis antérieurs.

Le choix des sujets traités est sélectif et privilégie certaines questions économiques et sociales jugées prioritaires.

Une analyse plus fouillée nécessiterait de creuser plus finement le phénomène du pouvoir dans la société et la manière dont les classes sociales, les groupes de pression, la technostructure accaparent le pouvoir de l'Etat¹⁹.

41 La démarche conceptuelle

Le CES souligne la prééminence de l'Etat démocratique moderne: Toute analyse du rôle de l'Etat doit partir de la constatation que le mode démocratique de nos sociétés basées sur la notion des droits de l'homme, a permis de générer un progrès continu en matière d'épanouissement matériel et moral de nos concitoyens. Les modes d'organisation de l'Etat basés sur l'absolutisme de droite ou de gauche ont été défaillants, ce qui a été démontré par les grands événements historiques du XXe siècle.

- Les fonctions de base de l'Etat peuvent être présentées de façon schématique, en distinguant les fonctions visant à remédier aux défaillances, imperfections et dysfonctionnements des marchés, et les fonctions cherchant à assurer l'équité sociale et à protéger les citoyens.

Les défaillances du marché fournissent des arguments économiques en faveur d'une intervention étatique.

Dans ce cadre, l'intervention étatique consiste à fournir des biens publics purs (défense nationale, ordre public, santé publique). L'Etat est également en charge de la gestion des externalités positives et négatives (comme par exemple soutenir l'éducation, pénaliser la pollution de l'environnement), de la réglementation des monopoles (réglementation des services d'intérêt économique général, politique antitrust) et des lacunes pouvant découler de l'asymétrie de l'information (assurances maladie, pension, vie, protection du consommateur). Dans les économies développées, l'Etat doit favoriser, coordonner et accompagner les activités du secteur privé (promotion d'activités spécifiques, politique industrielle ou financière volontariste, politique de diversification).

Le CES est d'avis que cette intervention étatique, si elle veut être efficace, doit compléter l'action des marchés, sans toutefois s'y substituer.

De cette façon, l'Etat peut contribuer à la réalisation de progrès décisifs au niveau du développement d'un pays, que ce soit au niveau économique ou social.

L'Internet est un exemple récent d'une avancée scientifique et technique qui a été rendue possible, grâce à l'apport d'une aide opportune et substantielle des pouvoirs publics et qui a été reprise et développée par le secteur privé.

Le CES va revenir sur ce thème central du présent avis dans la partie sur le rôle économique de l'Etat.

L'Etat intervient en faveur de l'équité sociale. En premier lieu, l'Etat doit protéger les plus démunis de la société (programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, secours aux sinistrés). Ensuite, l'intervention étatique consiste

¹⁹ RUSS Jacqueline, "*Les théories du pouvoir*", Livre de Poche, Inédit, 1994.

à veiller à la mise en oeuvre d'une assurance ou d'une protection sociale (assurances chômage, dépendance, pension, allocations familiales). C'est à ce niveau que joue le rôle distributif de l'Etat. Enfin, l'Etat doit viser à assurer une redistribution des actifs disponibles, dont la consistance peut varier en fonction du niveau d'intervention de l'Etat pour les transférer des citoyens les mieux lotis vers les citoyens les plus mal lotis.

- Le CES considère que la question n'est pas de savoir si l'Etat doit intervenir à ces niveaux, mais comment il peut le faire le plus efficacement possible et dans les meilleures conditions. Il appartient à l'Etat de surveiller et de contrôler l'application effective des lois et règlements.

A ce sujet, le CES est notamment d'avis que les missions imparties par la société à l'Etat ou aux collectivités locales ne doivent pas nécessairement être exécutées par les administrations publiques, mais peuvent l'être par des établissements publics, par des entreprises privées sous contrat ou encore en partenariat avec des associations ou sociétés du secteur non-marchand. Toutefois, il appartient, dans tous les cas, aux autorités publiques de garantir la qualité et la neutralité de l'intervention.

Le choix des moyens utilisés pour réaliser les missions dévolues à l'Etat et aux communes doit se faire de façon démocratique et transparente, en prenant en considération l'efficacité et l'efficience sans la limiter à sa dimension économique, mais en y intégrant les dimensions sociales, culturelles, écologiques et démocratiques.

- L'action de l'Etat, en vue d'accomplir ces fonctions de base, doit être considérée sous un aspect dynamique, qui varie avec les facteurs temporels, spatiaux, institutionnels et sociologiques.

Un concept utile dans ce contexte est celui d'une qualité de vie. Cerner la notion de qualité de vie et inventorier les multiples éléments qui y concourent n'est pas chose aisée.

L'OMS définit la qualité de vie comme étant :

" la perception qu'a un individu de sa place dans l'existence, dans le contexte de la culture et du système de valeurs dans lequel il vit".

Une étude canadienne²⁰ définit la qualité de vie comme:

" le produit de l'interaction entre les conditions sociales, sanitaires, économiques et environnementales qui affectent le développement humain et social".

²⁰ Cf. étude "Qualité de vie en Ontario 1997", Center for Health Promotion de l'Université de Toronto, 1997.

L'étude retient, en outre, que:

" chaque communauté qui cherche la définition et l'évaluation de la qualité de vie devra d'abord élaborer un consensus pour déterminer, ce qui vaut la peine de garder, d'améliorer ou de créer".

Pour le CES, la notion de qualité de vie recouvre, entre autres:

- le bien-être matériel, documenté par le revenu net après impôts, les transferts sociaux ainsi que la situation et les règles de transmission du patrimoine;
- la santé qui est:

" un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité (définition OMS)"²¹;

- les droits fondamentaux:

Par la Charte des droits fondamentaux, signée le 7 décembre 2000 lors du Sommet de Nice, les quinze pays de l'Union européenne se sont dotés d'un modèle de société qu'ils entendent bâtir ensemble: celui d'une communauté politique qui se reconnaît non seulement en référence aux droits de l'homme et à la libre entreprise, mais aussi à un mode de fonctionnement démocratique, social et éthique commun;

- la cohésion sociale:

Elle est l'expression d'une vie en commun harmonieuse de la population résidente, aussi bien active que passive, et indépendamment de la nationalité, du statut professionnel, de l'appartenance politique ou des convictions religieuses et philosophiques;

- la sécurité physique des personnes, qui constitue en fait un besoin primaire de la population;
- la planification consensuelle de la qualité de vie à long terme:

Cet aspect recouvre la notion du développement durable au sens large. Il implique pour l'Etat de pratiquer une politique d'aménagement du territoire prévoyante, de s'engager en faveur de la protection de l'environnement naturel et de maintenir l'équilibre des finances publiques, en ce compris celui des comptes de la sécurité sociale.

- Pour le CES, il incombe à l'Etat de favoriser une croissance maximale soutenable, en mettant en oeuvre les politiques économiques, écologiques et sociales appropriées.

Le CES a pris comme données de base les missions dont l'Etat est investi aujourd'hui.

²¹ Source: OMS (Organisation Mondiale de la Santé).

Ces missions sont l'aboutissement d'une longue histoire économique, politique et sociale. Depuis la création de l'Etat luxembourgeois comme pays indépendant, des missions politiques, économiques, culturelles, éducatives, écologiques et sociales sont venues s'ajouter à l'Etat "*veilleur de nuit*".

Les missions sont prises comme telles, elles forment le point de départ de l'avis. Les missions, telles qu'elles relèvent de l'intervention de l'Etat-Providence au sens large (pouvoirs centraux et locaux, sécurité sociale, entreprises à participation publique) s'expriment par des interventions monétaires (prélèvements et transferts) ou réglementaires. Les missions économiques, sociales et financières ne sont pas fondamentalement remises en cause par les membres du CES.

En effet, les missions confiées à l'Etat sont légitimées par le processus de décision démocratique. Il est clair cependant que le processus démocratique est perfectible, afin de mieux refléter les préférences du plus grand nombre.

Dans ce contexte, le CES fait un certain nombre de propositions au chapitre II "*L'Etat démocratique*" du présent avis.

- De nouveaux besoins peuvent émerger dans les domaines social et économique dans l'intérêt de certaines catégories de professions, groupes sociaux, entreprises ou pour certains types de ménages.

De nouvelles missions peuvent être confiées à l'Etat, sans que les missions en tant que telles laissent préjuger des modes opératoires qui vont permettre de les réaliser. Le poids de certaines missions va changer et surtout la manière de les exécuter.

- Le CES peut tout au plus donner quelques indications sur les tendances à plus long terme. Ainsi, les moyens utilisés, les formes de l'intervention pour atteindre les objectifs et exécuter les missions constituent une préoccupation du CES. Les travaux n'ont pas été organisés dans une approche d'un "*plus ou un moins d'Etat*", mais ils portent sur un "*mieux d'Etat*". Le CES rejoint ainsi l'approche décrite par le Gouvernement actuel dans sa déclaration gouvernementale.

Sur la base des procédures démocratiques, l'Etat doit se fixer des objectifs clairs et choisir en conséquence les instruments adéquats, afin de pratiquer une politique prospective pour réaliser au mieux ces objectifs et pour éviter toute intervention inutile dans la vie du citoyen, imposant des contraintes injustifiées à la communauté (= le principe d'efficacité). Le CES pense que l'efficacité des politiques publiques peut et doit être améliorée et leurs effets évalués et corrigés continûment.

Dans son action, l'Etat doit éviter les gaspillages. La discussion sur le rôle de l'Etat porte également sur la recherche du moyen le plus économique afin de réaliser les objectifs fixés pour un niveau de qualité choisi (= le principe d'efficacité).

L'application de ce principe d'efficacité et l'élimination des gaspillages impliquent entre autres:

- une réforme du fonctionnement de l'Etat ("*réforme administrative*", simplification administrative pour les entreprises, facilité d'accès pour les citoyens,...), une recherche d'adaptabilité, de productivité et de qualité des services prestés;
 - l'évaluation du poids de l'Etat (sous forme de réglementation, de transferts et de prélèvements obligatoires);
 - l'utilisation judicieuse et efficiente des moyens budgétaires et humains que les administrations étatiques, voire communales, les établissements et entreprises publics consacrent à l'exécution de leurs missions;
 - une gestion plus efficiente des actifs de l'Etat.
- Le CES est conscient du fait que les différents objectifs posés dans cet avis sont parfois conflictuels et demandent des compromis qui peuvent d'ailleurs évoluer dans le temps en fonction des sensibilités.

7^e recommandation:

Adopter l'approche d'un "mieux d'Etat" et souligner que le rôle de l'Etat découle des fonctions lui attribuées démocratiquement. Celles-ci contribuent à réaliser une qualité de vie soutenable et élevée de la population du pays, tout en utilisant les moyens les plus efficaces pour y parvenir.

411 Les composantes du service public

- La notion de service public a progressivement pris, depuis plus d'un siècle, une place centrale dans notre vie politique, sociale et économique.

Elle comprend quatre dimensions constitutives:

- une mission d'intérêt général;
- un régime juridique spécifique;
- des institutions chargées d'organiser le service public;
- un mode de gestion des entreprises publiques à finalités multiples complexes, allant au-delà du seul critère de la rentabilité financière.

La notion d'intérêt général est au coeur de la notion de service public. Ainsi, au niveau de la Communauté européenne, les services d'intérêt économique général mentionnés à l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne (traité CE) font partie de notre service public.

- Pour plus de clarté, le CES reprend les définitions proposées par la Commission européenne:
- le service d'intérêt général: service marchand ou non considéré comme d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public (fonctions régaliennes, éducation, sécurité sociale,...);

- le service d'intérêt économique général: service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumis de ce fait à des obligations spécifiques (transport, énergie, communication);
 - le service universel: obligations qui visent à assurer partout l'accès à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable.
- Du point de vue économique, le service public est fondé sur la nécessité de corriger les défauts du mécanisme de marché. L'Etat n'intervient que subsidiairement lorsque les mécanismes autorégulateurs (les conditions de la concurrence pure et parfaite ne sont pas réunies) ne parviennent pas à agir adéquatement, c'est-à-dire qu'ils ne permettent pas l'accès de tous à certains biens et services, dans l'intérêt de la cohésion économique, sociale et culturelle de la société.

Le caractère essentiel d'un bien et la "*défaillance du marché*" ("*market failure*") permettent de retenir trois types de services:

- ceux qui luttent contre l'exclusion;
 - ceux qui contribuent à la cohésion sociale;
 - ceux qui favorisent l'utilisation équilibrée et efficace des ressources.
- Du point de vue juridique, le service public n'existe pas en tant que tel, mais seulement en fonction de la volonté de ses promoteurs : le service public érigé comme tel par les pouvoirs publics et requérant un acte fondateur du législateur. La notion de service public est donc étroitement liée la conception de "*l'intérêt général*". Elle relève de trois grands principes: la continuité, l'égalité et l'adaptabilité.
- Le concept de service public est employé indistinctement pour désigner, soit des administrations, soit certaines activités industrielles et commerciales assurées par des entreprises publiques ou privées.

Le traité CE²², la jurisprudence et les directives ne préjugent en rien de la forme de la propriété, publique ou privée, des entreprises.

Libéralisation ne veut donc pas nécessairement dire privatisation.

Le CES constate que certaines entreprises ont déjà conclu des alliances avec des entreprises étrangères privées ou publiques ou ont ouvert leur capital à des entreprises étrangères. Il n'empêche qu'en Europe, une certaine suspicion apparaît chaque fois que des entreprises publiques d'un Etat actif dans des domaines industriels et commerciaux ont une stratégie expansive dans d'autres Etats.

Les directives de libéralisation des industries de réseau prévoient une obligation de service universel et des modalités de financement différentes selon les secteurs.

²² Cf. article 86 du traité CE.

A part les cas de transposition des deux directives "*télécom*" et "*courrier postal*", le CES constate que le Gouvernement n'a pas tenté de définir plus précisément la notion de service universel en tant que tel et les prestations minimales auxquelles ont droit les administrés/clients.

Le caractère essentiel du service public est donné lorsque l'absence d'accès est un facteur d'exclusion. Le service public est un concept qui évolue et qui nécessite des adaptations. La société de l'information (société de la connaissance) va imposer de nouvelles normes minima en dessous desquelles les citoyens seront considérés comme exclus.

Les choix stratégiques de l'Etat ne se situent plus au niveau de la garantie de l'accès au réseau classique, mais il s'agit de permettre aux citoyens d'accéder aux services, tout en vérifiant que les moyens par lesquels ces services sont produits répondent à des critères comme l'utilisation d'une technologie moderne, des prix raisonnables, la protection de l'environnement, etc....

8^e recommandation :

Trouver les moyens les plus adaptés - prestations publiques ou privées - pour garantir un service d'intérêt général de qualité choisi par le législateur. Selon le type de service, il appartient au législateur et au Gouvernement de déterminer les niveaux de qualité requis et les modes de prestation et de financement correspondants.

412 La séparation des missions de leur exécution

Les missions de l'Etat sont le résultat d'un processus historique parfois très conflictuel, qui a transformé l'Etat minimal "*veilleur de nuit*" en Etat-providence. Les missions que l'Etat s'est vu confiées au cours des années sont légitimées par un vote démocratique. Elles peuvent être exécutées par des commanditaires.

Afin d'analyser les possibilités de séparation des missions de l'Etat et de leur exécution, il convient d'abord d'évaluer le champ d'intervention de l'Etat.

4121 Le champ d'intervention: essai d'évaluation

Le CES a tenté d'évaluer quantitativement l'ampleur de l'intervention de l'Etat, à travers plusieurs indicateurs statistiques.

Force est de constater qu'il est extrêmement difficile de fournir un aperçu du champ d'intervention de l'Etat au sens large: Etat central, pouvoirs communaux, sécurité sociale, établissements publics et entreprises privées à participation publique ou liées à l'Etat par des liens juridiques ou financiers.

Hormis le problème général posé par l'évaluation du champ d'intervention de l'Etat au sens large, le CES a été confronté à l'absence d'un bilan consolidé des entreprises publiques ou à participation publique.

Le CES déplore ce manque de transparence quant aux participations indirectes. Pour les participations directes, le CES approuve l'initiative prise par le Ministère des Finances de publier dans son rapport d'activité annuel un tableau synoptique illustrant les participations de l'Etat dans le capital des sociétés de droit privé²³, des établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale²⁴ et d'institutions financières internationales.

L'évaluation du champ d'intervention est également rendu difficile en raison des formes diversifiées d'intervention de l'Etat. Ceci concerne en particulier la promulgation des lois et règlements qui imposent des droits et obligations à certains acteurs aux dépens d'autres dans tous les domaines économiques et sociaux. La protection de certains groupes professionnels ou de groupes de salariés crée des barrières à l'entrée qui imposent des prix et des coûts à supporter par les consommateurs/utilisateurs. Celles-ci ne peuvent se justifier que si la finalité qui consiste à garantir des services de haute qualité, de fiabilité et de sécurité, est vraiment réalisée (cf. notaires, médecins, pharmaciens,...).

L'analyse des chiffres disponibles montre que le Luxembourg se situe en dessous de la moyenne des pays de l'UE en ce qui concerne la pression des prélèvements obligatoires (fiscalité et contributions sociales).

Cependant, les indicateurs macroéconomiques de pression des prélèvements obligatoires sont sujets à controverse pour des raisons méthodologiques.

Il faut rappeler que les dépenses publiques se composent majoritairement de transferts publics aux ménages et aux entreprises.

Réduire le poids de l'Etat en termes de dépenses publiques revient prioritairement à réduire les transferts aux ménages (santé, pensions, allocations familiales...), à comprimer les dépenses d'investissement (infrastructures sociales, économiques) qui préparent le développement économique futur ou le remplacement des équipements désuets et, enfin, à diminuer les coûts de fonctionnement de l'appareil étatique (nombre d'agents, salaires, retraites).

Pour exécuter les missions décrites ci-avant et compte tenu des obligations qu'impose le respect de la souveraineté du Luxembourg sur la scène communautaire et internationale et la volonté d'exploiter les niches de souveraineté, il n'apparaît pas que le poids de l'appareil de l'Etat - en termes de ressources utilisées comme input pour ses services par rapport au PIB lui-même en forte croissance - soit excessif, même dans la comparaison internationale.

Pour évaluer le poids de l'Etat dans l'économie luxembourgeoise, on peut en effet comparer la dépense publique au PIB. Or, on constate que les dépenses de l'administration publique²⁵ équivalent à 42.6% du PIB²⁶. Force est de constater que le Luxembourg se situe bien en dessous de la moyenne des pays de l'Union européenne.

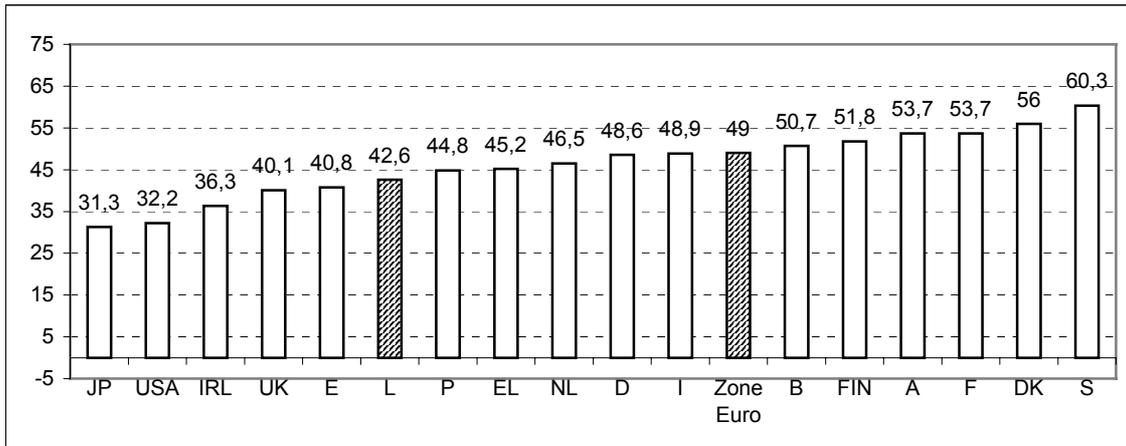
²³ Cf. rapport d'activité 2000 du Ministère des Finances - mars 2001, page 73.

²⁴ Cf. rapport d'activité 1999 du Ministère des Finances - mars 2000, page 51.

²⁵ Ce constat est basé sur les données du système européen de comptes nationaux (SEC 95).

²⁶ Chiffres de 1999 (cf. European Economy- supplément A, N° 1 / 2 - avril 2000).

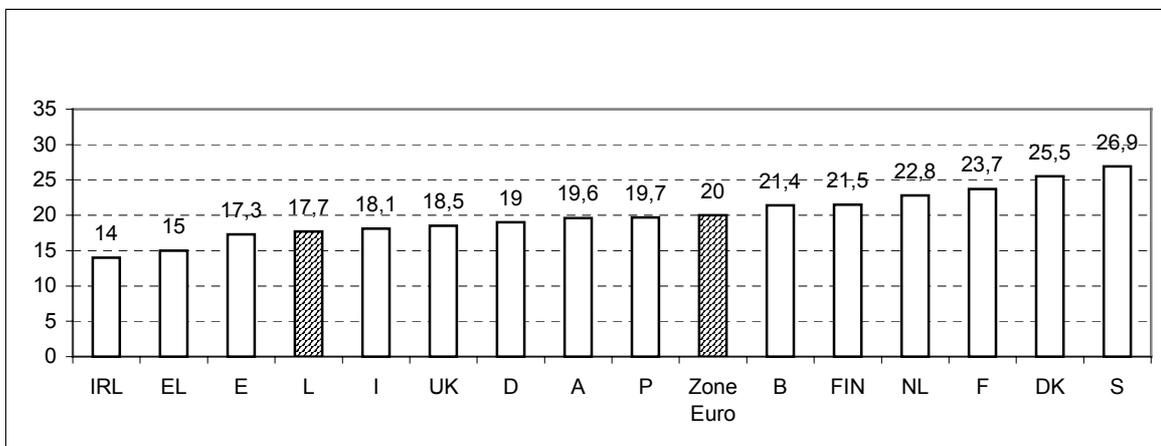
Graphique 1: Dépenses publiques en pourcentage du PIB (1999)



*Source COM., DG ECFIN / EUROSTAT

Le même constat s'impose d'ailleurs si, au lieu de regarder les dépenses publiques, on s'intéresse à la consommation publique ou plutôt au poids de la consommation publique en pourcentage du PIB.

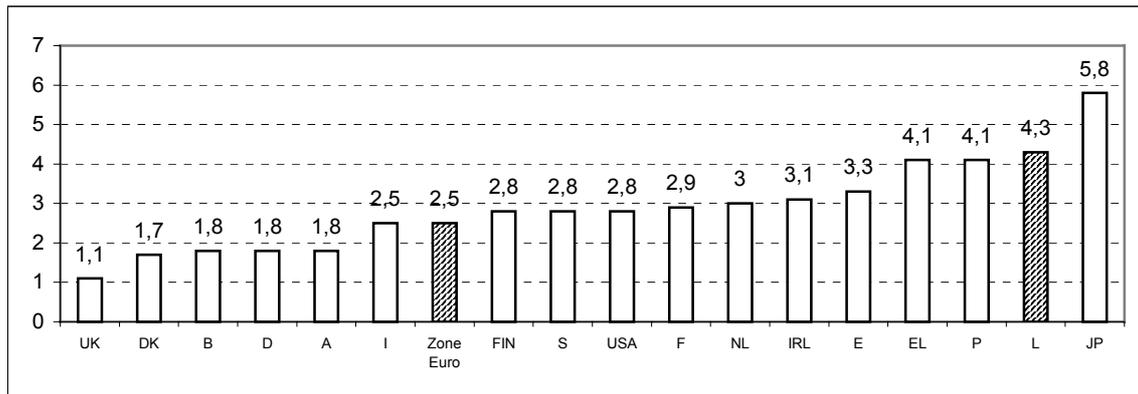
Graphique 2: Consommation publique en pourcentage du PIB (1999)



*Source COM., DG ECFIN / EUROSTAT

Cependant, en tenant compte d'un autre agrégat qui est l'investissement public (en pourcentage du PIB également), le Luxembourg se classe au-dessus de la moyenne communautaire. Ce constat traduit évidemment des choix politiques importants à mettre en relation avec une situation budgétaire très favorable par rapport aux autres pays membres de l'UE.

Graphique 3: Investissement public en pourcentage du PIB (1999)



*Source COM., DG ECFIN / EUROSTAT

En analysant de plus près les statistiques luxembourgeoises concernant les dépenses publiques, on constate qu'entre 1997 et 2000, elles ont augmenté, en termes nominaux, de 270,77 à 340,77 milliards de LUF. Cependant, en pourcentage du PIB, ceci revient, en fait, à une diminution de 43,35% à 41,19%.

Ces comparaisons, ainsi que celles qui suivent doivent toujours être mises en relation avec la croissance extraordinaire que le PIB a enregistrée au courant des dernières années. Or, la croissance du PIB et celle en résultant de l'emploi et de la population résidente font également croître la demande qui s'adresse à l'Etat. Donc, si la référence à la croissance exceptionnelle relativise quelque peu ces chiffres, force est de constater qu'il y a eu une baisse des dépenses publiques en pourcentage de PIB.

Dans les dépenses publiques, une variable importante est le coût de fonctionnement de l'appareil étatique (personnel et équipement). La meilleure approximation de ce coût de fonctionnement sont les dépenses de consommation finale des administrations publiques²⁷. Celles-ci ont augmenté entre 1997 et 2000 de 111.49 à 136,97 milliards de LUF, mais leur part dans les dépenses totales de l'Etat a diminué de 41.18% en 1997 à 40.19% en 2000. En les comparant par rapport au PIB, cette baisse est évidemment encore plus marquée de 17.85% à 16.56%.

Tableau 1: Dépenses publiques (1997-2000)

ANNEE	1997	1998	1999	2000
PIB (en milliards de LUF)	624.6	665.74	731.82	827.19
Dépenses publiques (en milliards de LUF)	270.8	287.75	312.04	340.77
Dépenses publiques/PIB (%)	43.35	43.22	42.64	41.2
Dépenses de consommation finale publique (en milliards de LUF)	111.5	114.43	126.87	136.97
Dépenses de consommation finale publique/Dépenses publiques (%)	41.18	39.77	40.66	40.19
Dépenses de consommation finale publique/PIB (%)	17.85	17.19	17.34	16.56
Rémunérations des salariés publics (en milliards de LUF)	57.79	60.42	63.4	66.71
Rémunération des salariés publics/Dépenses publiques (%)	21.34	21	20.32	19.58
Rémunération des salariés publics/PIB (%)	9.25	9.08	8.66	8.06

*Source STATEC

²⁷ Dans cette consommation finale, toutes les ventes "non marchandes" que l'administration publique peut réaliser sont comptées avec un signe négatif, p.ex la vente des timbres pour les passeports (cf. système européen de comptes nationaux SEC 95).

Dans les coûts de fonctionnement de l'administration publique, un poste très important est celui des salaires que l'Etat paie à ses salariés. Ces coûts ont augmenté, en termes nominaux de 57,8 à 66,7 milliards de LUF entre 1997 et 2000. En pourcentage des dépenses totales, ceci revient à une diminution de 21,34% à 19,57%, ou encore par rapport au PIB à une diminution de 9,25% à 8,06%. Le poids des salaires dans les dépenses de l'Etat et par rapport au PIB a donc baissé.

Afin de compléter l'analyse du poids de l'Etat dans l'économie et dans les dépenses publiques, il faut étudier l'emploi dans les administrations publiques. En effet, en absolu, l'administration publique est l'employeur qui a le plus de salariés. Néanmoins, il convient de mettre en relation le nombre absolu de salariés de l'administration publique avec l'évolution de l'emploi dans l'économie marchande.

Or, la part de l'emploi dans l'administration publique a légèrement diminué entre 1999 et 2001 par rapport à l'emploi intérieur (frontaliers inclus), mais a légèrement augmenté par rapport à l'emploi national. Cependant, étant donné que l'emploi public est nécessairement salarié, il convient plutôt de comparer l'emploi public à l'emploi salarié.

Le pourcentage de l'emploi dans l'administration publique par rapport à l'emploi salarié total a également légèrement diminué durant les trois dernières années, mais le pourcentage de l'emploi public par rapport à l'emploi national (des résidents) et par rapport à l'emploi salarié luxembourgeois a augmenté.

Tableau 2: Emploi dans l'administration publique (1999-2001)

ANNEES	1999	2000	2001
Emploi salarié	228416	242267	254217
dont luxembourgeois	89278	90854	91944
dont résidents étrangers	63209	67011	67936
dont résidents (emploi salarié national, luxembourgeois et résidents étrangers)	152487	157865	159880
dont frontaliers	75929	84402	94337
Emploi dans l'Administration Publique	28743	29931	31174
dont luxembourgeois	26167	27196	28124
dont résidents étrangers	2007	837	2394
dont résidents	28174	28033	30518
dont frontaliers	569	559	656
Fonctionnaires	20882	21449	22001
Fonctionnaires dans l'administration publique	15603	16140	16512
<i>Emploi dans l'administration publique/Emploi salarié (%)</i>	12.58	12.35	12.26
<i>Emploi dans l'administration publique/Emploi salarié résident (%)</i>	18.85	18.96	19.50
<i>Emploi luxembourgeois dans l'administration publique/Emploi salarié luxembourgeois (%)</i>	29.31	29.93	30.59
<i>Emploi luxembourgeois dans l'administration publique/Emploi total administration publique(%)</i>	91.04	90.86	90.22
<i>Fonctionnaires/Emploi salarié (%)</i>	9.14	8.85	8.65
<i>Fonctionnaires/Emploi salarié national (résidents) (%)</i>	13.69	13.59	13.76
<i>Fonctionnaires/Emploi salarié luxembourgeois (%)</i>	23.39	23.61	23.93
<i>Fonctionnaires/Emploi dans l'administration publique (%)</i>	54.28	53.92	52.97
<i>Fonct. dans l'administration publique / Fonctionnaires total (%)</i>	74.72	75.25	75.05

* Source IGSS/CCSS (chiffres au 31 mars pour 1999 et 2000, 31 janvier pour 2001)

Concernant plus spécifiquement les employés ayant le statut de fonctionnaire, leur part dans l'emploi salarié national et luxembourgeois a augmenté, alors que leur part dans l'emploi salarié total et dans l'emploi intérieur total a diminué.

Ces phénomènes sont évidemment à mettre en relation avec les obligations de nationalité et de langue que bon nombre des salariés de l'administration publique doivent remplir et les contraintes en résultant pour l'offre et la demande d'emploi public. L'intervention de l'Etat au niveau du marché du travail est donc clairement identifiable.

Ainsi, un Luxembourgeois sur trois (ou 30,59%) qui a un emploi salarié travaille dans l'administration publique et les fonctionnaires représentent presque un quart de l'emploi salarié luxembourgeois (contre seulement 13,76 % de l'emploi salarié national ou 8,65% de l'emploi salarié intérieur).

Un constat intéressant est sans doute que le pourcentage des salariés de l'administration publique ayant le statut de fonctionnaire par rapport à l'emploi public total n'est qu'environ de 1 sur 2 (52,97%) et a baissé entre 1999 et 2001.

A noter également que l'administration publique emploie trois fonctionnaires sur quatre ou encore 75,05% des fonctionnaires²⁸.

Ce constat amène le CES à formuler un certain nombre de recommandations qui sont traitées au paragraphe 16, chapitre III du présent avis.

Finalement, notons que l'emploi salarié de l'administration publique est plus féminisé que l'emploi total (42,4% de femmes dans l'administration publique contre 37,2% dans l'emploi total), mais ceci n'est pas vrai pour les fonctionnaires. En effet, chez les salariés ayant le statut de fonctionnaire, la proportion de femmes n'est que de 28,5%.

4122 L'approche contractuelle

- Le CES constate qu'une approche dite "*contractuelle*"²⁹ se développe tant dans la théorie que dans la pratique politique dans l'Union européenne et dans ses Etats membres. Elle procède de la séparation entre le producteur et le commanditaire des services d'intérêt économique général entre mandant (pouvoirs publics et collectivités locales) et mandataire (prestataires de services privés, publics ou mixtes).

L'approche contractuelle ("*provider-purchaser split*") devrait permettre plus de transparence, assurer la vérité des prix, faciliter le contrôle de normes de qualité, ainsi que les exigences de service universel. Cette approche n'est pas vraiment nouvelle.

L'Etat y recourt régulièrement par les travaux confiés à des tiers par voie de marchés publics.

La sécurité sociale confie les soins de santé à des fournisseurs - publics ou privés -, alors que le financement est mutualisé, tout en bénéficiant de transferts publics.

- Le CES estime que cette approche se justifie si elle permet plus de transparence, répond aux exigences de service universel et est surveillée par une instance de régulation efficace. L'utilisation de cette approche doit se faire d'une façon démocratique et transparente et suite à une analyse prenant en considération des critères économiques, sociaux et écologiques, ainsi que le critère de qualité de service. La contractualisation requiert l'existence d'acteurs privés ou publics, marchands ou non-marchands ayant une expertise reconnue et satisfaisant aux standards de qualité, retenus par les autorités politiques après un débat politique démocratique, transparent et critique.

Pour des raisons d'efficacité (adéquation entre objectifs et moyens) et d'efficience (moindre coût), les missions de l'Etat devraient être confiées aux opérateurs publics ou privés qui sont le mieux à même de fournir le service selon des critères

²⁸ Les autres fonctionnaires étant principalement des agents des CFL (14,92% des fonctionnaires en 2000) et des fonctionnaires des P&T (7,95% des fonctionnaires en 2000).

²⁹ TROSA S. "*Quand l'Etat s'engage*", Editions d'Organisation, 1999.

de qualité prédéterminés. Ces critères de qualité (y compris de sécurité ou d'environnement) sont définis par les pouvoirs publics et doivent être davantage soumis à un débat ouvert, afin de réaliser les objectifs de façon satisfaisante.

Ce mouvement de séparation entre prestataire et commanditaire a commencé dans certains secteurs en voie de libéralisation, sans que les modifications des structures juridiques des sociétés n'aient été accompagnées, jusqu'ici, de privatisation à grande échelle (énergie, postes et télécommunications, transports).

Les décisions de dérégulation et leurs modalités doivent être appréciées au cas par cas, afin de réaliser les objectifs déterminés de manière satisfaisante (principe d'efficacité) et d'assurer le non gaspillage (principe d'efficience) dans l'intérêt des utilisateurs/ consommateurs et de manière que l'Etat conserve un pouvoir suffisant ou des dispositifs d'incitation effectifs.

9^e recommandation :

- ***Décider de l'opportunité d'une contractualisation en fonction des critères économiques, sociaux, écologiques et de qualité de service.***
- ***Veiller à ce qu'une politique de libéralisation, voire de privatisation réponde aux exigences du service universel.***

42 L'Etat et les nouveaux défis

Le CES estime que l'Etat est censé relever trois défis autour desquels s'articule plus particulièrement le présent avis:

- le défi politique;
- le défi économique;
- le défi social.

421 Le défi politique: L'approfondissement de la démocratie et l'efficacité des institutions politiques

Le défi politique consiste à approfondir la démocratie, tout en améliorant l'efficacité de la prise de décisions. Pour ce faire, l'Etat doit garantir et coordonner les éléments suivants:

- les flux de la prise de décisions: la rapidité et la pertinence, respectivement la transparence dans la prise de décision sont fondamentales;
- les mécanismes de contrôle: un fonctionnement correct et efficace des institutions politiques doit permettre d'assurer, voire de développer un Etat moderne compétitif;
- un bon fonctionnement de la justice, tant pour ce qui est de l'esprit de l'impartialité que du respect de délais raisonnables, fait partie de l'efficacité des institutions politiques.

422 Le défi économique: Le renforcement de la compétitivité économique

- Selon la Commission européenne

" un pays est compétitif s'il répond aux trois facteurs suivants: sa productivité augmente à un rythme similaire ou supérieur à celui de ses principaux partenaires commerciaux ayant un niveau de développement comparable, il parvient à maintenir un équilibre dans le cadre d'une économie de marché ouvert, il connaît un niveau d'emploi élevé" ³⁰.

L'organisation et le fonctionnement efficaces du secteur public ont une influence directe sur la compétitivité du pays en termes de revenus, de niveau d'emploi et de cohésion sociale. Ils ont également une influence sur la compétitivité des entreprises et donc sur la productivité, qui en retour affecte la compétitivité du pays.

- Pour renforcer la compétitivité économique, l'Etat doit veiller à soutenir la compétitivité des entreprises. Tel processus d'optimisation des ressources permet de maintenir un niveau de vie élevé.

A cet effet, l'Etat doit:

- exploiter le réservoir de souveraineté résiduelle;
 - garantir le rendement des actifs de l'Etat;
 - renforcer la compétitivité de l'appareil productif par une adaptation du cadre législatif et une modernisation continue des infrastructures publiques. L'Etat dispose de moyens importants pour favoriser cette compétitivité économique;
 - investir dans le relèvement général des compétences, des qualifications et des savoir-faire de la population.
- Au niveau national, le mode de gestion privé ou public des services économiques d'intérêt général doit être choisi en fonction des critères de compétitivité et d'efficacité, étant entendu que la qualité du service doit être celle déterminée démocratiquement.

Tant pour les prestataires des services économiques d'intérêt général que pour les autres administrations publiques, le CES propose l'instauration d'une comptabilité analytique, dont les informations permettent de proposer des décisions de gestion favorables au renforcement de la compétitivité économique.

- Au niveau européen, la compétitivité doit s'analyser par rapport à d'autres régions d'Europe comparables, et, au niveau régional, par rapport aux différentes composantes de la Grande Région.

³⁰ Commission européenne "Croissance et emploi dans le cadre de la stabilité de l'UEM", 1998.

423 Le défi social: Le développement du modèle social

Dans la mesure où l'objectif d'une société démocratique est de maximiser le bien-être de la population, l'optimisation des modes de régulation sociale est un élément très important.

L'optimisation du modèle social peut être mesurée, tant au regard de la cohésion sociale que du bien-être de la population:

- la cohésion sociale désigne la capacité de la société en question de résoudre les conflits des concitoyens entre eux et l'intégration des immigrants face à la perspective de la poursuite de la croissance démographique;
- le bien-être de la population est lié au développement durable (coordination des politiques économique, sociale et environnementale), mais également à d'autres critères comme la santé et l'espérance de vie, une chance d'épanouissement (éducation et culture) ou le combat contre la pauvreté.

10^e recommandation:

- ***Soutenir le rôle régulateur de l'Etat, afin:***
 - ***d'approfondir la démocratie et de renforcer l'efficacité des institutions politiques;***
 - ***de renforcer la compétitivité économique;***
 - ***de développer le modèle social en vue de la cohésion et du bien-être de la population.***
- ***Orienter, en conséquence, les grands choix qui engagent le développement politique, économique et social à long terme du Luxembourg.***

Chapitre II
L'ETAT DEMOCRATIQUE

- 1 LA SOUVERAINETE, UN ACTIF STRATEGIQUE A PRESERVER**
- 2 LA GLOBALISATION ET LES MARGES DE MANŒUVRE**
- 3 L'AMELIORATION DE LA PRISE DE DECISION COLLECTIVE**
- 4 L'AMELIORATION DU SERVICE PUBLIC**

II L'ETAT DEMOCRATIQUE

1 LA SOUVERAINETE, UN ACTIF STRATEGIQUE A PRESERVER

- La souveraineté du Grand-Duché comme Etat et Nation, reconnue par les traités de Vienne, de Londres et de l'UE, est l'actif stratégique le plus précieux. La reconnaissance de l'Etat luxembourgeois a été conquise progressivement et non sans difficultés au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle.

La souveraineté permet au Luxembourg de bénéficier d'une autonomie quant aux choix de son organisation politique, économique et sociale et de définir l'orientation et les moyens de l'action publique.

Au cours des années, la souveraineté formelle de l'Etat s'est réduite par des transferts de compétences à des organisations supranationales.

Parallèlement, l'Etat a étendu sa zone d'influence et de co-décision à de nombreux autres domaines déjà soumis au vote qualifié. L'exemple le plus parlant est le rôle que joue le Luxembourg dans le Système européen des banques centrales.

- Le poids institutionnel du Luxembourg est bien plus important que son poids économique (en termes de PIB) et démographique (en termes de population). Par ailleurs, le traité sur l'Union européenne garantit que certaines matières, vitales pour le Luxembourg, sont prises à l'unanimité au sein du Conseil de l'Union européenne.

Cependant, l'avantage procuré par la souveraineté risque d'être remis en cause par l'élargissement de l'Union européenne vers les pays d'Europe Centrale et Orientale, par l'action des pouvoirs régionaux européens et la multiplication de petits Etats-nations émergents - en Europe et dans le monde (le nombre des Etats reconnus pas l'ONU n'a pas cessé d'augmenter). La multiplication des entités politiques souveraines ou autonomes risque d'affaiblir la position du Luxembourg au sein de l'UE.

La souveraineté nationale peut être renforcée par un sentiment "*national*" entendu comme appartenance à un système de valeurs démocratiques partagées par l'ensemble des citoyens. Ces valeurs sont notamment des valeurs de tolérance, d'ouverture et de solidarité entre les citoyens.

En dépit du "*melting pot*" culturel, qui fait la spécificité luxembourgeoise (cf. un tiers de la population totale et deux tiers de l'emploi de la main-d'oeuvre n'ont pas la nationalité luxembourgeoise), il faut veiller à cimenter l'Etat luxembourgeois. Un effort continu d'intégration des citoyens non luxembourgeois résidant au Luxembourg ou qui travaillent au Luxembourg devra être entrepris. Il faut également s'assurer que les citoyens non Luxembourgeois puissent participer pleinement à la vie publique. Le droit de vote actif et passif aux élections professionnelles et sociales a été accordé sans distinction de nationalité. Le droit

de vote aux élections locales et européennes a été accordé aux citoyens européens et l'accès à la fonction publique leur a également été ouvert en partie.

La langue luxembourgeoise, ensemble avec l'allemand et le français, soulignant la situation du Luxembourg entre le monde roman et germanique, contribue à la formation de l'identité luxembourgeoise. En outre, il importe d'encourager l'apprentissage de la langue anglaise, qui est devenue la langue utilisée couramment au niveau international.

L'image du pays revêt une grande importance. Le CES est d'avis que la politique devrait traduire les valeurs de tolérance et de générosité et s'appuyer sur une politique forte d'aide au développement, de soutien à la science et à la culture.

- Le Luxembourg, pour préserver ses intérêts vitaux, doit conserver à tout prix son poids dans les institutions communautaires (Parlement, Commission, Conseil...), même après l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et d'Europe de l'Est. Le CES soutient la position du Gouvernement quant à l'influence du Luxembourg et à la démocratisation des organes de l'UE³¹.

11^e recommandation :

- ***Continuer à s'engager en faveur d'une politique européenne de paix et de sécurité, afin de stabiliser le continent européen et favoriser son développement économique et social.***
- ***Renforcer l'intégration des citoyens non luxembourgeois résidant au Luxembourg ou qui travaillent au Luxembourg.***
- ***Veiller à ce que le Luxembourg conserve son poids dans les institutions communautaires.***

³¹ Cf. traité de Nice – annexe 1: Protocole sur l'élargissement de l'Union européenne.

2 LA GLOBALISATION ET LES MARGES DE MANOEUVRE

Même si la marge de manoeuvre d'un petit pays est relativement réduite, il y a lieu de conserver des moyens d'actions permettant d'attirer ou de stimuler l'épargne et l'investissement, même dans une économie de plus en plus globalisée.

La globalisation de l'économie qui se traduit par une mobilité accrue des produits et des services, des facteurs de production et de l'information mettent en concurrence les Etats, les systèmes économiques et sociaux.

La technologie de l'information tend à abolir le temps et l'espace et accélère le processus de globalisation.

Cependant, le CES rend attentif au fait que le mouvement de globalisation n'est pas nouveau. Depuis toujours, le Luxembourg est ouvert au commerce international. Il a dû s'adapter à son environnement et a eu l'intelligence de profiter des opportunités qui s'offraient à lui.

Le CES est d'avis qu'une certaine dose de concurrence loyale entre les politiques étatiques peut être bénéfique dans la mesure où elle incite les gouvernements à rechercher une meilleure efficacité de l'appareil étatique, à pratiquer une gestion publique plus rigoureuse et à adapter les modes d'intervention de l'Etat dans l'économie. La globalisation pousse les Etats à équiper les sites de production, afin de les rendre le plus attrayant possible pour d'éventuels investisseurs.

L'intégration européenne, en particulier les traités de Maastricht et d'Amsterdam, a permis aux Etats membres de l'Union européenne de reconquérir une partie de l'espace politique abandonné à la concurrence mondiale, en particulier dans les domaines monétaire et financier, par un acte politique : la création de la monnaie unique, l'euro.

Les Etats membres de la zone euro ont certes cédé des privilèges découlant de leur souveraineté nationale - comme par exemple l'arme de la dévaluation compétitive - mais l'union monétaire permet, en revanche, de s'affranchir, en partie du moins, de la menace que faisait peser l'instabilité périodique des marchés monétaire et financier sur la croissance réelle et l'emploi au sein de l'Europe.

Les crises boursière et monétaire en Asie, en Amérique du Sud et en Russie ont montré la nécessité d'une régulation plus poussée des marchés financiers et boursiers.

Le CES est d'avis que le rôle du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque Mondiale et de la Banque de règlements internationaux (BRI), en particulier, en matière de règles prudentielles devrait être renforcé. Le CES invite donc le Gouvernement à agir dans ce sens.

Le primat de la politique sur l'économie devrait également s'exprimer dans un prochain round de négociation multilatérale de l'Uruguay Round.

Le CES est d'avis que la politique communautaire devrait promouvoir l'intégration de clauses sociales et environnementales dans les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), tout en ayant conscience que l'introduction de telles clauses rend obligatoire une ouverture plus grande pour les produits des pays en voie de développement.

12^e recommandation :

- ***Conserver des moyens d'actions permettant d'attirer ou de stimuler l'épargne et l'investissement, même dans une économie de plus en plus globalisée.***
- ***Promouvoir l'intégration de clauses sociales et environnementales dans les accords de l'OMC.***

3 L'AMELIORATION DE LA PRISE DE DECISION COLLECTIVE

31 Parfaire le fonctionnement de la société démocratique

La revitalisation de la démocratie parlementaire a été poursuivie tout au long des années par le renforcement des prérogatives de la Chambre des Députés. Ainsi, par exemple, les moyens budgétaires et humains des groupes parlementaires ont été améliorés sensiblement.

Il y a un certain nombre de mesures qui en plus pourraient être prises, afin de renforcer le pouvoir législatif face à la puissance de l'exécutif.

Par exemple, le CES aimerait évoquer le rôle de l'opposition parlementaire dans les commissions. Plus souvent que par le passé, la Chambre des Députés pourrait se saisir d'un débat d'orientation générale ou prospective sur les grands thèmes sociaux et économiques. Plus souvent que par le passé, le Gouvernement pourrait commanditer des rapports à des députés comme, par exemple, ceux réalisés au sujet de la fraude fiscale ou de la réforme judiciaire.

Finalement, il y a lieu de relever la création de deux instances judiciaires nouvelles: le Tribunal administratif et la Cour administrative qui régissent les rapports entre les institutions politiques et les citoyens et la Cour constitutionnelle qui contribue à clarifier l'interprétation des lois et règlements.

32 La démocratie économique: le dialogue social

La cogestion a permis de garantir certaines formes de participation dans les entreprises³².

Au cours du temps, surtout depuis la crise des années 1970, les partenaires sociaux ont été intégrés plus étroitement dans le processus de préparation des décisions dans le domaine économique et social. Une nouvelle enceinte politique de dialogue social, le comité de coordination tripartite, a été mise en place à côté d'institutions plus anciennes comme le CES et les chambres professionnelles.

D'autres enceintes de dialogue social spécifique comme le Comité permanent pour l'emploi, se sont ajoutées au vaste réseau des institutions de la participation et du dialogue social sur le plan national. Il faut cependant constater que les travaux de certains organismes se recoupent avec les travaux d'autres enceintes, ce qui risque de disperser les moyens et de gêner la cohérence d'ensemble. Le CES tient à rappeler qu'il a établi le bilan du fonctionnement des institutions de la concertation socio-économique et du dialogue social dans son avis sur la réforme du CES du 21 décembre 2000³³. Il y a fait les propositions permettant une adaptation de ses missions du dialogue social à l'évolution intervenue.

³² Cf. avis du CES du 11 juillet 1972 sur la cogestion institutionnelle des travailleurs et les comités mixtes d'entreprises, du 15 juillet 1999 sur le bilan de la loi de 1974 sur la représentation des salariés dans les conseils d'administration et la création de comités d'entreprises et avis annuel, ainsi que celui du 22 avril 1999 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays de 1999.

³³ Cf. www.etat.lu/CES.

13^e recommandation :

- *Envisager des synergies entre le CES et le Comité de coordination tripartite, compte tenu des rôles spécifiques que chacune de ces instances a à jouer dans le dialogue social.*
- *Doter le secrétariat du CES de moyens suffisants pour mener à bien des travaux dans des conditions optimales³⁴.*

33 Les Chambres professionnelles

- Les Chambres professionnelles jouissent de la personnalité civile et de l'autonomie financière, tout en étant placées sous la tutelle du Ministère compétent pour le secteur professionnel couvert par chaque Chambre.

L'attribution la plus importante des Chambres professionnelles est celle de participer directement à la procédure législative. Ainsi, le Gouvernement doit demander l'avis des Chambres professionnelles sur les projets de loi et de règlement grand-ducal qui touchent les intérêts de leurs ressortissants respectifs. Assise sur des fondements légaux précis, la fonction consultative des Chambres professionnelles n'est pas toujours respectée à sa juste valeur par les autorités gouvernementales.

- Les deux critères d'efficacité de cette fonction consistent d'une part, dans la sélection des projets soumis pour avis aux Chambres, et d'autre part, dans les délais qui leur sont impartis pour la remise des avis.

331 Le choix des projets transmis aux Chambres : un manque de cohérence

La sélection des projets soumis aux Chambres pour avis devrait dépendre de règles clairement définies plutôt que de l'appréciation, sinon de l'arbitraire, des départements ministériels.

Dans ce contexte, le CES estime qu'une concertation entre le Gouvernement et les Chambres professionnelles serait de mise pour revoir les procédures de consultation des Chambres professionnelles.

332 Le délai donné pour la remise d'un avis : souvent trop court, parfois même inexistant

Le respect de la fonction consultative des Chambres professionnelles se mesure également par rapport aux délais qui leur sont impartis pour la remise de leurs avis.

Le CES dénonce que les Chambres professionnelles sont régulièrement consultés in extremis, alors que la publication au Mémorial du texte en question est déjà en cours.

³⁴ Cf. avis du CES du 21 décembre 2000 sur la réforme du CES, publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

Les mêmes remarques restent pertinentes en ce qui concerne les amendements aux projets de loi qui les orientent souvent dans de nouvelles directions par rapport à la version initiale.

Les Chambres professionnelles doivent évidemment être en mesure de pouvoir adapter leur avis à ces nouveaux développements.

Dans cet ordre d'idées, il serait utile que les projets de loi leur transmis pour avis soient accompagnés de fiches d'impact regroupant les répercussions escomptées des mesures proposées.

Le CES est d'avis qu'une revalorisation de la fonction consultative des Chambres professionnelles s'impose dans un Etat moderne respectueux du principe de la responsabilité partagée entre les différents organes participant à l'exercice du pouvoir législatif.

Par ailleurs, les membres du CES se sont interrogés dans quelle mesure une réforme de la loi sur les Chambres professionnelles permettrait de mieux servir les intérêts de leurs membres.

14^e recommandation:

Revaloriser le rôle et la fonction consultative des Chambres professionnelles et étudier leur réforme organique.

34 Optimiser la chaîne de décision collective

Dans un modèle linéaire de prise de décision, on peut distinguer quelques grandes étapes menant à une décision qui peut prendre la forme d'une loi ou d'un règlement grand-ducal.

La procédure formelle prévue par la Constitution et les lois spéciales - adoption par le Conseil de Gouvernement, consultation des Chambres professionnelles et du Conseil d'Etat, approbation par le Parlement, promulgation par le Chef de l'Etat - peut être optimisée de deux manières:

- en améliorant la qualité des textes, y compris l'exposé des motifs et les considérations sur l'impact financier et administratif, notamment par l'établissement de fiches d'impact,
- en raccourcissant les délais entre l'adoption du projet par le Conseil de gouvernement et leur entrée en vigueur.

L'optimisation de la prise de décision demande une réorganisation des services ministériels et administratifs.

Avant de procéder au recrutement d'agents supplémentaires, le CES propose que l'Etat identifie les possibilités de dégager des ressources humaines nécessaires par la réorganisation des départements ministériels, des administrations et de certains services publics. En tout état de cause, il faudra mieux utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication, travailler plus

étroitement avec les CRP et recourir à l'expertise - externe et interne -, tout en veillant au coût, au rapport qualité prix, en somme au respect du critère de l'efficience.

Par ailleurs, le CES demande d'accorder aux administrations publiques les moyens d'améliorer la qualité du travail législatif et réglementaire. Il demande un recours beaucoup plus poussé à des textes coordonnés et à une évaluation systématique de l'efficacité, de l'utilité et de l'actualité des textes existants.

Les phases les moins développées dans le processus de décision sont, au début du processus, la phase de prospective, d'anticipation à moyen ou long termes des problèmes économiques et sociaux et, en fin de processus, la phase d'évaluation de l'efficacité des décisions publiques/politiques.

15^e recommandation :

Renforcer l'appareil de l'Etat dans les deux étapes extrêmes du processus décisionnel, à savoir la prospective et l'évaluation.

4 L'AMELIORATION DU SERVICE PUBLIC

- Le traité d'Amsterdam reconnaît les services d'intérêt économique général (article 16 du traité instituant la Communauté européenne) comme composantes des valeurs communes de l'Union européenne, souligne leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale et chargent les institutions nationales et européennes de veiller à ce qu'ils puissent accomplir leurs missions. L'article 36 de la Charte des droits fondamentaux³⁵, adoptée par le Conseil européen de Nice, reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général, tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément aux dispositions du traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne.

Les Etats membres sont donc libres de définir les missions, ainsi que les modalités de gestion des services d'intérêt économique général, la Commission assumant la responsabilité de veiller au respect des règles du Marché intérieur et de la concurrence.

Il s'agira donc de réfléchir à une articulation équilibrée entre Marché intérieur et services d'intérêt économique général.

Selon la déclaration sur les services d'intérêt économique général (cf. annexe II aux conclusions du Conseil de Nice), l'accomplissement des missions de services d'intérêt économique général doit s'effectuer dans le respect des attentes légitimes des consommateurs qui souhaitent obtenir des prix abordables, dans un système de prix transparent, et qui sont attachés à un égal accès à des services de qualité indispensables à leur insertion économique, territoriale et sociale.

- Il s'ensuit que les utilisateurs des services publics³⁶ doivent être considérés à la fois comme consommateurs de ces services et comme citoyens.

Ce partenariat avec le consommateur implique d'être à l'écoute de ses attentes, choix, aspirations et exigences spécifiques et individuelles, de lui reconnaître ses droits (par exemple sous forme de Charte), y compris au dédommagement en cas de non respect des contrats, d'encourager la création d'interfaces de façon à lui reconnaître sa place centrale dans la finalité du service public.

Le concept traditionnel du service public est donc élargi par celui de la concertation et de la participation des usagers, désormais considérés comme partenaires du gestionnaire du service public.

En outre, une modernisation du service public tendant vers une plus grande satisfaction des besoins de l'utilisateur relève de deux autres principes nouveaux du service public: la transparence et la simplification administrative.

³⁵ Cf. article 36 ("*Accès aux services d'intérêt économique général*") de la Charte des droits fondamentaux, signée le 7 décembre 2000 à Nice.

³⁶ Cf. définition sous le Chapitre I: La démarche du CES et le cheminement de ses réflexions - Paragraphe 411: Les composantes du service public.

41 Les nouvelles formes de régulation

- L'externalisation de services d'intérêt économique général nécessite une redéfinition du service d'intérêt économique général/service universel et la mise en place d'une fonction de contrôle budgétaire et d'audit de la qualité, ainsi qu'une évaluation de l'efficacité.

Le CES note que le mouvement de l'externalisation s'accompagne de la création de nouvelles entités de régulation dans le domaine public, dont l'importance est appelée à augmenter.

- On peut définir la régulation comme modes d'ajustements permanents d'une pluralité d'actions internes ou externes. Ces ajustements comprennent l'établissement de règles de fonctionnement d'un système, le contrôle de leur exécution, et surtout des adaptations permanentes et quotidiennes. S'il y a régulation, c'est parce que les règles ne peuvent pas tout prévoir, doivent être interprétées et sont remises en cause par une adaptation perpétuelle, en fonction des situations, des objectifs et des stratégies des acteurs.

Depuis 1990, la Commission européenne a créé dans la panoplie générale de la régulation une dizaine d'instances aux noms et missions différents, telles que l'instance de réglementation de la sécurité alimentaire, de la réglementation maritime ou aérienne, etc

Au Luxembourg, l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) est l'autorité de réglementation de la concurrence dans les secteurs libéralisés (télécoms, services postaux, énergie).

- Les missions essentielles d'une autorité de régulation doivent s'articuler dans le cadre de la surveillance du respect des principes fondamentaux du service d'intérêt général, notamment :
 - la continuité du service;
 - la non discrimination des usagers et le libre accès aux services (enquêter sur la réalité de la baisse coûts/prix pour l'utilisateur final, contrôler la qualité des services offerts, veiller aux règles d'une concurrence loyale entre opérateurs etc...);
 - la neutralité et l'indépendance du service.

Afin de pouvoir répondre aux objectifs précités, l'ILR doit disposer:

- d'une indépendance par rapport à l'administration gouvernementale et aux opérateurs externes;
 - d'une autonomie des ressources;
 - d'une définition claire des devoirs et du rôle vis-à-vis des opérateurs.
- Les activités de surveillance et de contrôle de l'autorité de régulation ne pourront toutefois exclure que les monopoles publics soient remplacés par des monopoles privés. Le CES plaide pour la mise en place d'un nouveau cadre juridique de la concurrence. Celui-ci doit traiter des abus de position dominante et des ententes.

La loi de 1970 sur les pratiques commerciales restrictives devrait donc être réformée.

- Parallèlement, l'Etat doit veiller à ce que les infrastructures de transport, de communication et d'énergie, dont il est propriétaire, soient améliorées constamment en maintenant un niveau d'investissement public approprié.

Des questions d'ordre stratégique peuvent entrer en jeu, notamment du fait de la petite taille du pays. Dans le souci d'assurer la prestation de services d'intérêt économique général qui doivent répondre à des besoins sociaux ou de développement économique de long terme, il faut veiller à ne pas avoir un actionariat qui poursuive une logique industrielle et financière à court terme incompatible avec le développement de services de qualité accessibles aux utilisateurs résidents ou limitant l'innovation et le développement de services futurs.

- Pour faire une régulation efficace, il faut une séparation adéquate entre contrôleurs et contrôlés.

Dans la mesure où l'Etat confie de plus en plus de tâches à des opérateurs externes, le rôle de l'Etat va se transformer progressivement en celui d'un auditeur de la qualité des prestations, de leur conformité aux normes fixées en matière de moyens et de résultats. Ce nouveau mode de gouvernance publique nécessite le renforcement des tâches de contrôle et d'inspection.

16^e recommandation:

- ***Charger les autorités de régulation de surveiller l'application effective des règles de la concurrence dans le respect d'une articulation équilibrée entre marché et service d'intérêt général.***
- ***Garantir l'entrée de nouveaux opérateurs, en vue de maintenir un niveau adéquat de concurrence.***
- ***Accorder aux autorités de régulation les ressources requises leur permettant d'exécuter leurs missions dans les meilleures conditions.***
- ***Moderniser la loi de 1970 sur les pratiques commerciales restrictives en matière d'abus de position dominante et d'entente.***

42 L'efficacité de l'administration publique

Le CES estime qu'il faut des réformes structurelles, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'Etat, sa capacité d'exécuter ou de faire exécuter les missions dont il a la charge.

De nombreux pays se sont lancés dans une restructuration de l'appareil de l'Etat depuis une vingtaine d'années.

Cependant, chaque Etat a suivi une politique différente qui tient à son histoire et à sa culture politique.

Le CES encourage le Gouvernement luxembourgeois à s'inspirer des modèles les plus appropriés à notre système d'administration publique et à participer aux

études d'évaluation et d'étalonnage ("*benchmarking*") de la gestion publique à l'étranger.

Les résultats de ces études pourraient utilement guider les orientations futures de réforme administrative, dont un premier bilan a été dressé dans le rapport d'activité 1999 du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative³⁷.

421 La réforme administrative

- La réforme administrative, arlésienne de la politique gouvernementale, remonte aux années soixante. En l'absence d'un concept sur l'orientation future des services publics, les initiatives prises en la matière se sont rapidement enlisées.

La légitimation du service public associée à la fonction de régulation émanant de l'Etat ont conduit longtemps à négliger la question de l'évaluation du service rendu au public et de son adaptation aux besoins et attentes des citoyens.

Même si le dernier Accord de coalition consacre tout un chapitre à la réforme administrative, les moyens afférents déployés actuellement restent largement insuffisants pour relever le défi principal, à savoir l'efficacité.

- Le CES est d'avis qu'il n'est pas possible de garantir l'efficacité de l'Etat, sa capacité d'exécuter ou de faire exécuter les missions dont il a la charge, s'il ne s'appuie pas sur des réformes de procédures et de structures et s'il ne s'interroge pas sur la pertinence des structures régaliennes et hiérarchiques dominantes dans la vie des services publics.

Certains éléments doivent être considérés:

- le regroupement des ministères et administrations autour de grandes missions: social, entreprise et développement économique, société de la connaissance, relations extérieures, finances.

Des gains d'efficience et de cohérence des politiques pourraient également émaner d'une meilleure organisation des départements ministériels et des administrations.

En effet, actuellement, beaucoup de compétences sont dispersées, voire dédoublées au gré des arrangements politiques de gouvernements de coalition successifs. Certains départements ministériels ont une taille trop réduite par rapport à la masse critique nécessaire pour mener une action efficace.

D'autres matières comme la société de l'information, les nouvelles technologies de l'information exigent une action coordonnée, voire transversale. Les comités interministériels ne peuvent pas pallier l'éclatement des compétences;

³⁷ Cf. rapport d'activité 1999 du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (publié en mars 2000).

- la modernisation du statut du fonctionnaire, qui devrait s'articuler autour des axes suivantes:
 - .. la gestion moderne des ressources humaines;
 - .. la formation au management public;
 - .. la participation et l'implication des salariés.
- les instruments de gestion, à travers:
 - .. le développement des technologies de l'information et de la communication dans le but d'une meilleure information des citoyens et d'une augmentation de l'efficacité des administrations publiques;
 - .. l'introduction de normes ISO;
 - .. l'approche séparant mandant et mandataire (cf. voir dans le présent avis le paragraphe 4122 du chapitre I).
- Le CES souligne que le statut du fonctionnaire est un élément essentiel qui doit être absolument préservé pour toutes les tâches participant de la souveraineté ou qui requièrent une grande indépendance ou impartialité, conformément à la loi sur l'accès à fonction publique.

422 La transparence et le contrôle

- Des efforts substantiels ont été faits pour établir un inventaire du patrimoine de l'Etat. Le CES encourage ces efforts.
- Les principes majeurs de la réforme de la comptabilité de l'Etat sont l'introduction d'une comptabilité en partie double, le renforcement du contrôle des dépenses, ainsi que l'optimisation et la centralisation de la gestion de la trésorerie et enfin la mise en place des contrôleurs financiers.

Le contrôle financier est amélioré par le renforcement de la nature du contrôle a priori et l'introduction du contrôle a posteriori.

Le contrôle a priori est effectué par des contrôleurs financiers, le contrôle a posteriori par la Cour des Comptes. La réforme met en place deux axes de développement:

- l'introduction de principes d'autonomie par le biais de services de l'Etat à gestion séparée;
- la mise en place de procédures et de normes homogènes et connues de tous.

A côté de la comptabilité en partie double, il faudrait introduire une saisie centralisée de la facturation permettant la mise en place d'une gestion prévisionnelle.

- Le CES approuve la réforme de la Cour des Comptes qui doit jouir d'une véritable indépendance face au pouvoir exécutif.

Les nouveaux pouvoirs d'investigation de la Cour devraient contribuer à contrôler, mais également à évaluer l'efficacité des dépenses publiques.

Le CES n'exclut pas à priori des missions ponctuelles d'audit externe, tout en s'opposant à un outsourcing permanent des fonctions de révision du secteur public.

- Le CES note que les deux lois³⁸ concernant la création d'une Cour des Comptes et la réforme de la comptabilité de l'Etat visent à augmenter l'efficacité de la gestion publique et à améliorer les instruments de mesure y afférents.

Il est à souhaiter que ces lois vont contribuer à améliorer plusieurs aspects de la politique budgétaire³⁹ de l'Etat et fournir des indications pertinentes sur la gestion des deniers publics (transparence, fonds spéciaux, affectation des plus-values, contrôle budgétaire, fiches d'impact des dispositions légales et réglementaires, etc).

Le CES propose une évaluation de la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat pour apprécier si les objectifs poursuivis ont été atteints en termes de transparence et de rapidité.

17^e recommandation:

- ***Faire avancer la réforme administrative dans un but d'efficacité et d'efficience.***
- ***Contrôler la gestion des deniers publics et en assurer la transparence.***
- ***Evaluer les nouvelles lois sur la comptabilité de l'Etat et sur la création d'une Cour des Comptes pour apprécier si les objectifs poursuivis ont été atteints.***

³⁸ Cf. loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des Comptes:

a) sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat; b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances; c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics.

³⁹ Cf. voir ci-après Chapitre III: Le rôle économique de l'Etat - Section 21: La politique budgétaire.

Chapitre III
LE ROLE ECONOMIQUE
DE L'ETAT

- 1 LES PRINCIPES DIRECTEURS DU ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT
- 2 DEUX ELEMENTS DE LA GESTION MACROECONOMIQUE: LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET LE DIALOGUE MACROECONOMIQUE
- 3 LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES
- 4 L'ETAT ACTIONNAIRE
- 5 L'ETAT ET LES SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL

III LE ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT

- Selon le CES, le rôle principal de l'Etat est de contribuer à l'obtention et au maintien d'une qualité de vie soutenable et élevée de la population du pays. Pour remplir ce rôle, l'Etat doit notamment poursuivre des objectifs économiques et sociaux⁴⁰.
- Le rôle économique de l'Etat couvre principalement deux aspects différents.

En premier lieu, l'Etat doit créer un environnement favorable (au niveau de la législation, de la fiscalité, de l'infrastructure, etc.) au développement économique, veiller à une utilisation rationnelle des ressources (c'est-à-dire des facteurs de production) et promouvoir l'efficacité de l'administration publique.

Le deuxième aspect concerne l'amélioration de la qualité de vie à long terme, dont font partie le financement des obligations souscrites à supporter par les générations futures et la sauvegarde de l'environnement naturel.

L'élément de base qui sous-tend ces deux aspects du rôle économique de l'Etat est la croissance économique quantitative et qualitative. Celle-ci est la condition nécessaire pour le maintien de la prospérité de la société, de la cohésion économique et sociale et du bien-être général de la population. Pour favoriser une croissance durable, l'Etat doit mettre en oeuvre une politique économique porteuse, propice à l'épanouissement des activités économiques et sauvegardant les équilibres économiques fondamentaux.

- Le CES estime que les orientations à la base d'une telle politique économique d'équilibre sont le maintien de la stabilité macroéconomique, caractérisée par des faibles taux d'inflation et de chômage, une croissance durable respectueuse de l'équilibre écologique, la maîtrise des coûts de production, l'amélioration continue de la productivité, des finances publiques saines et, dans le cas du Luxembourg, un excédent de la balance des paiements courants.

En outre, il y a lieu d'établir un équilibre sectoriel et régional au sein de l'économie luxembourgeoise, ce qui soulève entre autres des questions d'aménagement du territoire et d'investissements dans les infrastructures, pour lesquelles il faut établir des priorités claires.

- Aux yeux du CES, l'épanouissement des activités économiques présuppose le maintien d'un cadre propice et souple dans les domaines des échanges, des marchés des capitaux et de l'investissement. Une autre condition nécessaire est la disponibilité en quantité suffisante de facteurs de production, avec un rapport qualité/prix compétitif, ainsi que la mise à disposition aux acteurs économiques d'infrastructures modernes et performantes.

Vu les ressources naturelles, territoriales et humaines limitées du pays, il y a lieu de privilégier les activités à haut potentiel technologique intenses en capital et économes en ressources naturelles.

⁴⁰ Les objectifs sociaux sont présentés dans le Chapitre IV: Le rôle social de l'Etat.

- D'une manière générale, le CES estime que l'Etat soutient et complète l'action privée. Il doit ainsi viser à mettre en oeuvre une politique active de diversification économique, une politique adéquate de redistribution, une pression fiscale acceptable, un système d'éducation et de formation performant, un accès large à la culture, une politique de protection sociale équitable, tout en assurant un financement à long terme dans une optique de développement durable, ainsi que des services d'intérêt général efficaces et de qualité.

L'Etat doit par ailleurs accompagner le développement économique par une politique de recherche et de développement, ainsi que d'innovation adaptée aux besoins des acteurs économiques. Dans ce domaine, une grande importance est à attribuer aux partenariats et coopérations étroites entre les acteurs économiques privés et publics.

- La capacité de l'Etat à mener à bien ces missions économiques est déterminée par sa réactivité face aux changements conjoncturels et structurels qui s'opèrent dans un monde caractérisé par la globalisation des marchés.

1 LES PRINCIPES DIRECTEURS DU ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT

11 La mesure de l'efficacité de l'Etat

- Dans un monde globalisé, le Luxembourg doit constamment se positionner par rapport aux autres pays et régions ayant un niveau de vie comparable. Si notre société veut rester engagée sur la voie de la prospérité, il faut maintenir une croissance durable de l'économie. Cet objectif présuppose, entre autres, que notre économie de petit espace se distingue par de meilleures performances que celles de ses partenaires et qu'elle s'adapte aux meilleures expériences et pratiques étrangères. Au préalable, il s'agit donc de pouvoir apprécier et évaluer l'économie dans son ensemble et de la comparer notamment à celle des principaux partenaires économiques.

Le CES recommande au Gouvernement d'établir un système d'information, basé sur plusieurs indicateurs, permettant à l'Etat de mesurer la compétitivité de l'économie, mais aussi l'efficacité et l'efficience de ses propres services.

L'Etat doit créer un outil lui permettant de quantifier, sur base de critères reconnus, comparables et vérifiables, la compétitivité économique et l'efficacité et l'efficience de l'Etat. Il doit instituer une sorte de "*benchmarking*", c'est-à-dire un système d'étalonnage permanent permettant de suivre l'efficacité et l'efficience de l'Etat luxembourgeois dans le monde par rapport aux meilleures expériences étrangères (volet macroéconomique) et de mesurer l'efficacité des institutions et des administrations de l'Etat et de leur gestion (volet microéconomique).

Le CES voudrait ainsi distinguer entre deux volets du système d'information: le volet macroéconomique et le volet microéconomique.

- Le volet macroéconomique doit mesurer la capacité de l'Etat à créer un cadre favorable au développement économique et susceptible d'attirer des investisseurs étrangers ayant le choix d'autres sites d'implantation dans le monde. Il s'agit de la mesure de l'efficacité externe de l'Etat et notamment de son économie.

Le CES note qu'au cours des dernières années les demandes et les exigences en matière de qualité des informations relatives aux économies sont en augmentation sensible du fait de la complexité et des interrelations croissantes du système économique globalisé. Le besoin de disposer d'informations économiques et de statistiques pertinentes s'est accru aussi au Luxembourg.

Dans ce contexte, le CES est d'avis que des données statistiques récentes et fiables sur l'activité économique, en général, et sur les différents secteurs économiques, en particulier, ne sont qu'insuffisamment disponibles. Dans des comparaisons internationales, des données plus spécifiques sur le Luxembourg font trop souvent défaut ou ne permettent pas une comparaison exacte du fait de différences méthodologiques.

Aussi le CES demande-t-il que le cadre réglementaire soit créé pour permettre une meilleure exploitation statistique et scientifique des données disponibles auprès des différents opérateurs, tels que le Statec, la Banque centrale du

Luxembourg, l'Administration des Contributions, l'Administration de l'Enregistrement, l'Administration des Douanes et les Administrations de la Sécurité Sociale⁴¹.

Lorsque ces institutions transfèrent des informations statistiques aux organismes internationaux, elles doivent mettre en garde ces derniers, le cas échéant, des spécificités que présente le Luxembourg dans de nombreux domaines. Il s'agit notamment des indicateurs exprimés en relation avec le nombre d'habitants qu'il y a lieu de relativiser du fait de la grande ouverture du Luxembourg sur l'extérieur et de l'espace économique du pays qui dépasse les limites de ses frontières.

Des informations non relativisées ou mal interprétées peuvent induire en erreur et risquent même d'amener des investisseurs potentiels à s'implanter sur un site concurrent du Luxembourg.

- Le volet microéconomique doit mesurer la capacité de l'Etat à accomplir ses missions et à gérer ses affaires courantes en optimisant les moyens mis en oeuvre en vue d'atteindre les objectifs fixés.

Il entend ainsi quantifier la performance de l'administration publique en matière de l'offre des services publics aux administrés à un niveau budgétaire donné. Il s'agit de la mesure de l'efficacité interne de l'Etat et notamment de sa gestion publique.

- Le CES prend note des initiatives lancées par le Ministère des Finances en ce qui concerne la gestion du patrimoine de l'Etat et insiste sur la nécessité de conduire à bien ces efforts.

Il s'agit d'un instrument de première importance pour déterminer si l'Etat est un bon gestionnaire des biens qui lui sont confiés. En effet, la gestion du patrimoine doit également contribuer à accroître la compétitivité externe et interne de l'Etat. L'établissement d'un inventaire du patrimoine de l'Etat est donc prioritaire.

Le CES plaide pour une gestion plus transparente des biens publics et demande une explicitation des choix en matière de gestion patrimoniale. Ainsi, en ce qui concerne la comptabilité patrimoniale, l'établissement de l'inventaire du domaine de l'Etat est à compléter par un exercice d'identification des revenus et des charges y relatifs. En effet, la conjonction entre le capital investi et les charges afférentes permettra de déterminer un optimum quant au volume du patrimoine de l'Etat et des ressources à engager.

Toutefois, le CES est conscient du fait que les actifs considérés ne doivent pas toujours faire l'objet d'une analyse purement financière. En effet, le patrimoine de l'Etat peut être classé en deux grandes catégories, à savoir le domaine privé et le domaine public⁴².

⁴¹ Le CES a formulé cette même remarque dans son avis annuel du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2001.

⁴² Ni le code civil ni le droit public ou administratif ne donnent une définition du "*domaine de l'Etat*" désigné souvent sous le mot "*domaine*" tout court. Cette notion comprend, en général, l'ensemble des biens de l'Etat. D'après une distinction classique fondée sur des raisons historiques ainsi que sur une jurisprudence constante, le domaine de l'Etat comprend des biens qui relèvent du domaine public et d'autres qui dépendent du domaine privé.

Le domaine public est formé par les biens immeubles de l'Etat, affectés à l'usage direct du public. Les biens du domaine public ne peuvent pas faire l'objet de droits exclusifs au profit d'un particulier; ils sont donc hors du commerce, inaliénables, insaisissables et imprescriptibles.

Le domaine privé de l'Etat se compose de tous les biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat et ne faisant pas partie du domaine public. Ce sont des biens susceptibles de faire l'objet de droits privatifs; ils sont dans le commerce, aliénables, saisissables et prescriptibles. L'Etat jouit du domaine privé particulier. Il en a les mêmes droits et les mêmes devoirs.

Pour chacune des deux catégories, des critères différents doivent être utilisés pour mesurer le rendement:

- pour le domaine privé: le rendement économique et financier (exemple: les immeubles administratifs et commerciaux de l'Etat, les participations financières, etc...);
- pour le domaine public:
 - .. le domaine public relatif aux infrastructures publiques: le rendement en termes d'utilité collective, ce qui implique le recours systématique à la méthode des coûts/avantages avant toute décision (exemple: les infrastructures en matière de transport public, etc...);
 - .. le domaine public reflétant un choix politique: des critères variables, mais explicites en fonction des objectifs posés (exemple: le patrimoine culturel).

Le CES estime que la transparence de la gestion patrimoniale et l'explicitation des choix sont indispensables pour permettre aux citoyens de connaître la politique de l'Etat et de porter un jugement sur la question de savoir si les objectifs posés ont été atteints.

- Le CES rappelle qu'un des objectifs de la réforme administrative est d'assurer un "mieux d'Etat" et notamment

*"d'éviter une extension du champ d'intervention de l'Etat qui nuirait à sa capacité d'agir et qui constituerait un handicap pour l'environnement dans lequel il évolue. Il est plus particulièrement renvoyé à la nécessité d'un Etat efficace qui devient un atout notamment pour la société et l'économie du pays et qui évite toute intervention inutile dans la vie du citoyen imposant des contraintes injustifiées à la communauté"*⁴³.

Cette citation de la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 met en exergue la nécessité d'un système d'information et d'un moyen de mesure de l'efficacité interne de l'Etat, de sa gestion et de son organisation. Ainsi, le CES est d'avis qu'un tel moyen de mesure devrait être institué dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme administrative.

⁴³ Source: déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

En ce sens, le CES propose la constitution d'une cellule unique ayant pour objet de promouvoir des réformes structurelles et de transposer les meilleures pratiques de gestion publique mises en œuvre à l'étranger.

En deuxième lieu, l'efficacité de la gestion des affaires de l'Etat devrait être assurée par une institution publique remplissant un rôle comparable à celui de la fonction de contrôle de gestion en vigueur dans la plupart des entreprises et dont le but est de suivre la performance de gestion de chaque fonction de l'Etat par rapport aux moyens budgétaires affectés et par rapport à des objectifs précis.

Le CES donne à considérer qu'un système d'information est d'ailleurs prévu au niveau communautaire sur base d'indicateurs de performances structurelles, qui visent à évaluer le progrès des réformes économiques et sociales sur les quatre domaines prioritaires développés par le Conseil européen de Lisbonne⁴⁴, à savoir l'emploi, l'innovation, la réforme économique et la cohésion sociale.

Ce système d'information regroupe notamment les indicateurs développés dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi (processus de Luxembourg), des réformes économiques (processus de Cardiff), de la société de l'information et de la cohésion sociale (processus de Lisbonne) et du dialogue macroéconomique (processus de Cologne).

Tel système pourrait notamment servir de base pour élaborer un "benchmarking" tenant compte de l'ensemble de ces indicateurs en vue de mesurer la compétitivité de l'Etat luxembourgeois. Les résultats d'un tel "benchmarking" devraient être régulièrement publiés, présentés, entre autres, lors de la déclaration sur l'état de la nation par le Premier Ministre.

Le CES estime qu'un tel système d'information doit viser les activités de l'Etat au sens large et prendre en compte, à côté de l'administration centrale, aussi les administrations locales. Ceci est important dans la mesure où le lien de l'Etat avec les communes est incontournable.

Les moyens financiers des communes sont importants et l'organisation des finances communales n'incite pas suffisamment les communes à une maîtrise des dépenses tant de fonctionnement que d'investissement. En outre, l'affectation des finances communales devrait être soumise à un processus de coordination au niveau régional.

Dans ce contexte, le CES rappelle son avis du 16 juillet 1974 sur la fusion des communes. Il y a plaidé pour une amélioration de la gestion et du rendement des services publics locaux, une répartition plus équitable des charges entre les citoyens et une rationalisation de la politique des équipements publics locaux, par le biais d'un regroupement communal :

" A long terme il devrait pouvoir être réalisé des économies d'échelle dans la prestation de toute une série de services et dans la réalisation de certains éléments d'infrastructure. Aussi la situation financière des communes devrait-

⁴⁴ Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000.

elle constituer plutôt un argument pour et non un empêchement de la fusion des communes".

En effet, une multiplication des centres de décision est préjudiciable à une gestion coordonnée des finances publiques et à un traitement égal des citoyens sur le plan communal.

Le CES est cependant conscient du fait qu'une limitation de l'autonomie communale est politiquement difficile dans la mesure où elle pourrait impliquer la nécessité de regrouper des activités essentielles des communes nécessaires pour obtenir une taille critique.

18^e recommandation:

- ***Etablir un système d'information global, cohérent et comparable, permettant à l'Etat de mesurer son efficacité externe et interne, en tenant compte des indicateurs de performances structurelles retenus au niveau communautaire.***
- ***Constituer une cellule de prospective permanente de réforme administrative, ayant pour mission de transposer les meilleures pratiques de gestion publique, observées à l'étranger.***
- ***Regrouper les activités communales pour obtenir des économies d'échelle.***

12 L'exécution des missions incombant à l'Etat

- Au niveau de l'exécution des missions incombant à l'Etat, le CES demande à ce que les pouvoirs publics se posent systématiquement la question suivante: faire ou faire faire? Il s'agit ici d'adapter le rôle de l'Etat à sa capacité d'action, afin d'atteindre une utilisation efficace et rationnelle des ressources publiques et l'efficacité des services offerts.
- Le CES est d'avis que l'Etat doit exécuter lui-même les missions liées à la souveraineté nationale (sécurité nationale, ordre public, ...) ou relevant d'intérêts spécifiques nationaux et qu'il doit conserver un rôle clé dans la fourniture des services publics de base (éducation, santé, infrastructure).

Certains services publics ne doivent pas nécessairement être fournis par l'Etat ou des communes, mais peuvent être organisés par d'autres organismes publics ou privés du secteur marchand ou non-marchand. Le choix de l'opérateur doit se faire d'une façon transparente sur la base des critères énoncés au chapitre I, paragraphe 4122, du présent avis.

Ces services publics peuvent également être organisés concurremment par l'Etat et d'autres organismes. Dans ce cas, il faut éviter des gaspillages induits par le financement public de réseaux parallèles.

- Pour ce qui est des missions d'un service d'intérêt économique général, le CES propose de recourir davantage au "*faire faire*", si cette approche améliore le rapport qualité-prix du service fourni, permet plus de transparence, et, en cas des

services publics, répond aux exigences de service universel et comprend le contrôle d'une instance de régulation indépendante.

- Selon le mode de fonctionnement choisi, le contrôle de l'activité afférente effectuée par le secteur privé doit en effet être organisé différemment.
- En conclusion, le CES est d'avis que l'Etat conserve un rôle clé dans la fourniture des services publics de base. Pourtant, il n'y a pas d'obligation ou de nécessité de l'assurer seul. En effet, la gestion et la fourniture de tels services peuvent être attribués à des organismes publics, au marché privé ou au secteur associatif.

19^e recommandation :

Confier les activités aux prestataires publics ou privés qui disposent des moyens les plus adaptés pour garantir un service de qualité.

13 La politique d'aménagement du territoire et d'environnement

131 Viser l'équilibre interrégional

- La dimension nationale de l'efficacité de l'Etat, en général, et des structures économiques, en particulier, englobe un concept important qui est celui de l'équilibre interrégional du pays.

Ce concept revêt un caractère particulièrement crucial au Luxembourg, qui se distingue par l'étroitesse de son territoire et par le dynamisme de son économie. Le développement économique fulgurant des dernières décennies a engendré un accroissement rapide de la population résidante, principalement sous l'effet d'une forte immigration. Actuellement, la population du Grand-Duché s'accroît à un rythme annuel moyen de quelque 1,5%, ce qui est énorme dans la comparaison européenne.

Dans ce contexte, d'aucuns redoutent une population résidante au Luxembourg dépassant d'ici 20 ans les 700.000 habitants⁴⁵, si la croissance économique reste aussi forte qu'à l'heure actuelle. La poursuite d'une certaine croissance économique est même nécessaire si l'on veut garantir à long terme le financement de la protection sociale et notamment de l'assurance vieillesse⁴⁶.

Face à cette problématique et conformément à la position exprimée en 1998 dans son avis sur le développement durable, le CES estime que le territoire luxembourgeois offre encore suffisamment de disponibilités pour faire face, aussi à l'avenir, à la croissance économique et à l'accroissement de la population en découlant. Cependant, une condition nécessaire pour réussir, à l'avenir, le développement harmonieux du pays et de sa population est la mise en oeuvre par l'Etat d'une politique d'aménagement du territoire appropriée, adaptée aux contraintes d'une économie de petit espace, promouvant le développement

⁴⁵ Selon les projections démographiques du Bureau International du Travail sur l'évaluation actuarielle et financière du régime d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg, le Luxembourg pourrait compter 780.800 habitants en 2050.

⁴⁶ Cf. évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg, Bureau Internationale du Travail (BIT), 2001.

économique et contribuant à l'obtention et au maintien d'une qualité de vie soutenable et élevée de la population du pays.

Cette politique d'aménagement du territoire de l'Etat doit se caractériser par une approche prospective, selon laquelle les actions nécessaires ne doivent pas accompagner le développement économique et l'accroissement de la population, mais doivent précéder ces derniers.

Plutôt que de "*contrôler*" la croissance économique en termes quantitatifs, il faut que les autorités gouvernementales créent un concept cohérent et global, qui permettra, à long terme, de préparer le terrain dans les meilleures conditions, avant d'accueillir de nouvelles activités et la main-d'oeuvre nécessaire. Le CES regrette que, jusqu'à présent, un tel concept prospectif fasse défaut.

- Afin de réduire les effets négatifs des points de vue économique et écologique découlant d'une concentration trop prononcée des activités économiques et des services publics et administratifs, le CES plaide pour une politique d'aménagement du territoire soutenant l'équilibre interrégional de notre pays.

Actuellement plus de la moitié du produit intérieur brut (PIB) luxembourgeois est réalisée dans la capitale et dans sa périphérie, ce qui entraîne une vaste concentration des activités économiques dans cette région du pays.

En outre, la plupart des services aux administrés et des instances publiques (ministères, administrations, écoles, hôpitaux, ...) y sont localisés. Les problèmes découlant d'une telle structure de l'économie sont connus (trafic, coût du logement, accès, ...) et ne diffèrent guère de la situation des centres névralgiques d'autres pays ou régions.

Ainsi, le CES recommande au Gouvernement de mettre en oeuvre une politique d'aménagement du territoire (cf. loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire⁴⁷) cohérente, promouvant le déploiement d'activités économiques dans des zones d'activités spécifiques, réparties sur l'ensemble du territoire du pays, et permettant aux agents économiques une mobilité accrue entre les différentes régions et un accès plus facile aux administrations et aux services publics au sens large.

Cette politique doit être complémentaire à la politique économique dont l'objectif principal des dernières décennies a été la diversification du tissu économique.

- Le CES est d'avis que l'équilibre interrégional requiert notamment un désenclavement de la région nord et, dans une moindre mesure, de la région est du pays.
- Un tel désenclavement doit avoir comme résultat une certaine proximité des services publics pour les administrés. Il doit notamment passer par une

⁴⁷ Cf. article 1er, alinéa 1er: "*L'aménagement du territoire poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles*".

amélioration des communications (la route du nord et la liaison avec la Sarre sont des exemples illustrant la voie à suivre dans ce contexte) et des transports en commun, ainsi que par une adaptation constante au progrès technologique des infrastructures de télécommunications.

Le désenclavement des activités économiques doit par ailleurs être réalisé au moyen d'une promotion décentralisée des activités des petites et moyennes entreprises par des actions pouvant réunir les efforts des pouvoirs publics et des institutions privées.

Des initiatives comme le "*Guichet unique PME*" dans le cadre du programme communautaire "*Leader II*" sont à saluer⁴⁸.

- Parallèlement au désenclavement, les administrations et les entreprises doivent aussi oeuvrer en vue de se rapprocher des agents économiques par un recours accru aux technologies de l'information et des communications (TIC). Les conditions de base pour réaliser cet objectif sont bien présentes, puisque le Grand-Duché fait partie des pays les plus informatisés (63% des ménages disposent au moins d'un ordinateur⁴⁹) en Europe.

Par contre, le CES attire l'attention sur le fait que les frais de communication, en général, et l'utilisation de Internet, en particulier, sont toujours trop élevés au Luxembourg, qui veut jouer un rôle prépondérant au niveau des nouvelles technologies d'information et de communication et du commerce électronique.

- Par ailleurs, le CES estime que l'Etat et les communes doivent mettre à disposition des acteurs économiques les infrastructures adaptées permettant un déploiement des activités économiques.
- Sous l'optique de l'équilibre interrégional, le CES plaide pour une diversification et une répartition appropriée des emplacements de zones d'activités, afin de les localiser aux endroits où un acheminement des facteurs de production s'avère être le plus facile.

Les zones d'activités existantes peuvent être utilement complétées par des activités économiques spécifiques, économes en ressources naturelles et humaines et/ou à fort potentiel technologique.

- Parmi la mise à disposition d'infrastructures aux agents économiques, il faut aussi citer le logement pour les particuliers. Vu les prix élevés des terrains à bâtir au Luxembourg, il est de plus en plus difficile d'accéder à la propriété.

⁴⁸ Le Guichet Unique PME (petites et moyennes entreprises) est prioritairement un service régional de conseil aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux créateurs d'entreprise de la région du nord. Il représente pour les deux porteurs du projet, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, un pas important vers un conseil décentralisé aux entreprises et il constitue une initiative innovante pour la motivation et la stimulation des PME des secteurs de l'artisanat, du commerce, de l'Horeca, de l'industrie, du tourisme, du transport et des autres services.

⁴⁹ Source: ILRES "*Etude Informatique et Téléphonie 2000*", juillet 2001.

Le CES est d'avis qu'une des raisons du manque de terrains à bâtir et de l'explosion des prix en découlant réside dans le fait que les procédures pour l'ôter des terrains sont trop compliquées et que les communes sont trop passives en ce qui concerne le lotissement de nouveaux terrains à bâtir. Ainsi, les procédures de mise à disposition de terrains à bâtir devraient être accélérées et multipliées. Pour augmenter l'offre de terrains destinés à la construction, le CES préconise aussi l'introduction de mesures contre la spéculation foncière.

Les aspects du logement concernent aussi le rôle social de l'Etat. Par conséquent, le CES va revenir sur ce sujet dans le chapitre IV du présent avis⁵⁰.

- Au-delà des infrastructures décrites ci-avant, il faut aussi prévoir une solution adaptée en ce qui concerne la gestion des déchets industriels, de construction, ménagers, pharmaceutiques et autres.

A ce sujet, le CES demande une analyse nationale, sur base du Plan national de Gestion des Déchets, des quantités et des catégories de déchets existantes et des besoins en découlant en ce qui concerne le traitement ultérieur (c.-à.-d. le recyclage, le dépôt des déchets ultimes ou leur exportation).

Une telle analyse devra également être réalisée dans les autres régions de la Grande Région pour trouver par après des solutions transfrontalières en matière de gestion des déchets. La recherche de solutions coordonnées et viables à long terme devra impliquer tous les partenaires concernés par cette problématique (entreprises, communes, autorités étrangères).

Dès à présent, le CES estime que toute solution devra inclure des coopérations et des synergies au niveau de la Grande Région sur base d'accords politiques à moyen et à long termes entre les différentes régions.

- Le CES voudrait finalement rendre attentif au formidable potentiel de développement économique qu'offrent les friches industrielles au sud du Luxembourg, en vue d'atteindre l'objectif d'une décentralisation dans le pays.

En effet, la reconversion des anciens sites sidérurgiques peut ouvrir de nouvelles visions pour la région sud du Grand-Duché et contribuer à rétablir un nouvel équilibre entre le sud et le centre du pays.

A terme, la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de la reconversion devra aboutir à une amélioration substantielle de la qualité de vie dans la région, dont le rôle au sein du pôle transfrontalier Grande Région se trouverait dans ce cas renforcé.

⁵⁰ Cf. voir aussi l'avis du CES du 7 juillet 1999 intitulé "*Les problèmes liés au logement*", publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

132 Promouvoir une politique de l'environnement, conciliant les impératifs économiques et écologiques

Pour atteindre un équilibre interrégional durable et une qualité de vie élevée, la croissance économique et le développement harmonieux de la société doivent être réalisés notamment par une politique visant à concilier les impératifs économiques et écologiques. Dans ce sens, les instruments de politique de protection de l'environnement doivent permettre aux entreprises de répondre aux impératifs écologiques, tout en préservant leur position compétitive.

- De manière générale, le CES recommande au Gouvernement de pratiquer une politique dans laquelle les incitations positives dominent les interventions répressives. La motivation des ménages en vue d'adopter un comportement plus écologique dans leur vie journalière est primordiale. Le CES reconnaît que de nombreux efforts ont été faits dans ce contexte (cf. tri des déchets ménagers, participation de la population au recyclage...). Ceux-ci doivent être renforcés, notamment par des mesures appropriées au niveau de l'enseignement.

Les actions de motivation doivent aussi viser le comportement des entreprises. Au-delà, les instruments de soutien et de promotion jouent un rôle important en vue de stimuler les entreprises à adopter les procédés de production les plus rationnels et écologiques dans leur stratégie d'ensemble. Le Gouvernement doit fixer des objectifs écologiques réalisables (obligation de résultat), tout en laissant aux entreprises le choix des moyens (cf. accords volontaires dans l'industrie ou dans le secteur bancaire). Si les buts fixés ne sont pas atteints, il y a lieu de choisir d'autres moyens qui permettent d'atteindre les objectifs.

- En matière de protection de l'environnement, la planification joue un rôle de première importance. Une politique environnementale à long terme suppose la collecte de toutes les informations disponibles, susceptibles de faciliter plus tard l'aménagement de zones d'activités et la localisation d'une entreprise sur un site déterminé.

Dans ce contexte, les politiques d'environnement et de l'aménagement du territoire doivent poursuivre les mêmes objectifs, tout en soutenant le développement économique qualitatif. En ce qui concerne le développement durable⁵¹, le CES recommande au Gouvernement d'assurer avant tout une fonction de coordination des différentes politiques sectorielles en vue de réaliser à long terme l'objectif de durabilité plutôt que d'aboutir à un cadre réglementaire trop contraignant en matière de protection de l'environnement.

Le CES se prononce en faveur d'une véritable stratégie politique, tant sur le plan national qu'international, ralliant les acteurs économiques et sociaux qui devraient

⁵¹ Le développement durable a pour objectif de satisfaire les besoins des générations actuelles, sans compromettre pour autant les possibilités de développement pour les générations futures. Ce concept repose, par définition, sur un triptyque, où les volets économique, social et écologique sont à priori équivalents (cf. avis du CES du 14 avril 1998 sur l'avant-projet du plan national de développement durable, publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES).

apporter leur plein soutien aux vastes objectifs sociétaux inhérents au développement durable.

- De plus en plus de domaines politiques sont actuellement marqués par une multiplication de textes législatifs au niveau communautaire qui doivent être transposés au niveau national. Ceci vaut en particulier pour le domaine de l'environnement. Dans le cadre de la transposition des directives européennes, il faudra dorénavant, à chaque fois que cela est possible et opportun, choisir des options plus souples et éviter d'adopter systématiquement les options qui sont les plus sévères dans la comparaison européenne.

En effet, dans la mesure où le Luxembourg ne constitue pas une île, l'objectif légitime de protection de l'environnement est globalement le plus efficace si tous les pays de l'Union européenne adoptent les mêmes critères élevés et oeuvrent au niveau mondial pour que ces critères soient respectés, le tout dans un contexte de développement durable.

En ce qui concerne le niveau international, le CES partage aussi l'objectif de diminution des nuisances environnementales.

Dans l'hypothèse d'une croissance démographique et économique forte, le CES recommande au Gouvernement de faire, ensemble avec les forces vives de la nation, un exercice de planification à long terme des besoins et des ressources énergétiques de notre pays, accompagné d'un plan de réduction des nuisances environnementales et comportant des objectifs économiques et sociaux ambitieux.

Tel exercice et l'étude en résultant pourrait constituer un nouveau cadre d'une politique conciliant les impératifs économiques et écologiques.

De manière générale, il y a lieu d'agencer les responsabilités nationales de façon à éviter des conflits de compétence, source de délais et d'incertitudes préjudiciables à l'économie.

Il est important qu'à l'avenir les différents régimes d'autorisations existants (cf. gestion des déchets, utilisation d'eau, etc...) soient mieux coordonnés afin d'éviter des formalités administratives inutiles aux entreprises. Dans ce contexte, le CES plaide pour une demande et un permis uniques, ce qui simplifierait considérablement les procédures d'autorisation et ce qui réduirait par ailleurs les délais précités.

- Concernant la politique environnementale, le CES estime qu'il faut différencier entre des taxes écologiques ayant un but environnemental précis et l'intégration d'éléments écologiques dans la fiscalité.

Dans le cadre d'une taxe purement écologique, le CES est d'avis qu'elle se justifie si son introduction poursuit comme seul objectif l'incitation des agents économiques à changer de comportement en matière d'utilisation des ressources naturelles ou énergétiques. Dans ce sens, les recettes décroissantes dans le temps - suivant le degré d'élasticité de la consommation des agents économiques

à laquelle la taxe s'applique - devraient être affectées à des mesures complémentaires de protection de l'environnement.

- Le débat ne se limite cependant pas à la seule taxe écologique. La politique environnementale peut en effet comporter, outre les lois et les règlements, différents instruments économiques pour atteindre les objectifs écologiques fixés.

Ces instruments économiques sont:

- les impôts et les taxes sur l'environnement;
- les permis d'émission négociables;
- le système de caution - remboursement;
- les incitations fiscales positives;
- les aides financières directes.

Dans ce contexte, le CES renvoie à son avis du 16 février 1995 sur les taxes écologiques⁵².

En vue d'exclure toute distorsion de concurrence et donc toute perte de compétitivité des entreprises luxembourgeoises par rapport aux entreprises étrangères, l'introduction d'une taxe écologique n'est réalisable que dans le cadre d'une action concertée au niveau international.

Ainsi, le CES s'oppose à l'introduction au Grand-Duché d'une taxe écologique qui serait non différenciée et unilatérale.

20^e recommandation:

Accorder la priorité à une politique d'aménagement du territoire plus volontariste, fondée sur le concept de développement durable, dans la perspective d'une croissance de la population.

14 L'intégration croissante de la Grande Région

- Vu la nécessité pour un petit Etat dépourvu de matières premières d'accéder aux ressources et aux marchés externes, le Grand-Duché a depuis toujours recherché une intégration de son territoire dans des espaces économiques étrangers plus larges et dans des institutions politiques internationales. Le mot d'ordre de la politique économique des gouvernements successifs a été l'ouverture sur l'extérieur au niveau de l'industrie, du commerce, des services, des ressources financières et des ressources humaines.

Face à un recul de l'importance économique des frontières et dans le contexte de l'Union européenne et plus particulièrement de la monnaie unique, qui deviendra une réalité concrète au 1er janvier 2002, l'ensemble de la Grande Région a intérêt à développer un nouveau dynamisme jouant sur les complémentarités et permettant de constituer un facteur de croissance durable pour tous les partenaires impliqués⁵³.

⁵² Cf. avis du CES du 16 février 1995 sur les taxes écologiques, voir Partie II: Les instruments de la politique de protection de l'environnement, publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

⁵³ Cf. voir aussi l'avis du CES du 8 septembre 1995 sur les potentialités et les défis de la Grande Région transfrontalière, publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

Aux yeux du CES, la dimension de la Grande Région doit connaître une intégration croissante et réelle dans le champ d'action de la politique économique du Luxembourg. Il faut viser notamment la création de valeur ajoutée dans de nouveaux domaines et créneaux et la réalisation d'économies d'échelle dans le cadre de collaborations et de partenariats divers.

- A l'exception du marché de travail luxembourgeois, qui se caractérise par la nécessité d'un large recours à la main-d'œuvre frontalière, il faut cependant avouer que la Grande Région a jusqu'à présent été un concept aux contours peu clairs.

Le CES estime qu'il est dans l'intérêt du Grand-Duché d'établir une vision d'avenir pour la Grande Région et d'oeuvrer pour sa réalisation et son développement. Notre pays est le mieux outillé pour jouer un rôle moteur dans la Grande Région.

En effet, l'Etat luxembourgeois se différencie des régions voisines par son pouvoir souverain et son économie diversifiée et performante.

- Le CES est d'avis que le concept de la Grande Région revêt a priori la recherche de solutions pragmatiques et de collaborations ponctuelles et concrètes entre les différentes régions.

Ainsi, il faut surtout développer des infrastructures communes, qui gagneraient en efficacité et qui permettraient de diminuer les frais d'investissement et de fonctionnement dans une logique d'économie d'échelle. Les domaines à favoriser sont les transports, la santé, l'enseignement supérieur, les télécommunications et la recherche et le développement.

Dans plusieurs de ces domaines, des programmes régionaux communs ont déjà été mis en oeuvre. Ceux-ci devraient être prolongés et élargis, notamment par le recours à des fonds mis à disposition par l'Union européenne.

- Le CES estime que le Luxembourg doit prendre l'initiative en vue d'atteindre l'objectif d'une connexion appropriée aux réseaux de communication de la Grande Région . Ceci est la condition nécessaire pour assurer une collaboration approfondie entre les entreprises et les citoyens de la Grande Région et leur intégration efficace dans un vaste réseau de communication transfrontalier⁵⁴.

Enfin, le CES plaide aussi pour une collaboration régionale aux niveaux culturel et éducatif. Des initiatives communes sont à développer en vue de promouvoir le multilinguisme, l'esprit d'entreprise, etc... au sein de la Grande Région⁵⁵.

21^e recommandation:

Assurer une intégration croissante et réelle de la Grande Région dans le champ d'action de la politique économique du Luxembourg.

⁵⁴ Cf. voir ci-après Section 31: Les infrastructures matérielles.

⁵⁵ Cf. avis et résolutions du Comité économique et social de la Grande Région, publiés sur le site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

15 La politique de promotion de l'image de marque du pays

- Le CES est d'avis que le Grand-Duché doit se doter d'une politique de promotion et de communication capable de mettre en avant une image objective des diverses réalités du Grand-Duché.

Il s'agit de présenter le Luxembourg comme étant un Etat moderne et multiculturel, avec une économie performante et diversifiée, qui a permis de mettre en oeuvre un système généreux de protection sociale et d'assurer une qualité de vie élevée. Au-delà des produits et services destinés à l'exportation, le tableau doit présenter toutes les facettes positives de la "*Luxembourg Inc*".

La politique de promotion et de communication doit aussi avoir pour objet de corriger les perceptions erronées de l'étranger, qui ont généré des clichés négatifs. Elle devra être relayée par des messages politiques positifs, comme par exemple l'aide au développement où la contribution luxembourgeoise par rapport au PIB est parmi les plus élevées au monde.

Il s'agit certes d'une œuvre de longue haleine qui nécessite un budget conséquent, mais dont les effets positifs seront indispensables pour donner des contours plus précis et plus conformes à la réalité du Grand-Duché dans le concert des nations.

- Actuellement, la promotion de l'image du Grand-Duché se fait de façon plutôt désordonnée. La raison en est que la promotion est considérée comme relevant plutôt des secteurs ou des branches économiques, voire des entreprises individuelles, et que, par conséquent, il revient à chaque opérateur de veiller à son image à lui.
- Vu son importance et son impact, la promotion de l'image du Grand-Duché à l'étranger est à revoir sous le triple aspect d'une approche globale, d'une meilleure coordination et d'une gestion plus professionnelle.

Le manque de coordination qui caractérise actuellement l'action promotionnelle se reflète notamment dans la façon dont se fait le financement des actions de promotion. Certains secteurs assument à eux seuls ce financement, tandis que d'autres sont subventionnés indirectement à travers des instruments de promotion mis à leur disposition par l'Etat et encore d'autres se voient subsidiés de façon directe (promotion du commerce extérieur, promotion de l'expansion touristique etc...) par le budget de l'Etat. Par souci d'équité, une révision de ces financements désordonnés s'impose.

La diversité des formules de promotion impose une structuration de l'instrumentaire promotionnel suffisamment flexible pour qu'il puisse être adapté au caractère spécifique de chaque mission de promotion économique, sans toutefois négliger le message global qui doit constituer la toile de fond de toute action promotionnelle.

Aux yeux du CES, il serait préférable de confier ces tâches à une entité spécifique à caractère mixte dans laquelle se retrouvent représentants gouvernementaux et représentants du monde économique.

L'effort de promotion concédé par l'Etat, son degré d'engagement et la répartition des moyens entre les différents agents sont en dernière instance l'expression d'un choix économique et d'une orientation politique ciblée et déterminée.

- Concrètement, le CES propose la constitution d'une agence nationale de promotion relevant de la compétence du Premier Ministre dont l'objet serait:
 - de déterminer les lignes directrices d'une promotion de l'image globale;
 - de conseiller les opérateurs individuels dans leur approche promotionnelle, notamment pour ce qui est du contexte national dans lequel se situe la promotion (environnement législatif, attraits du site, assistance par les autorités, etc...) ⁵⁶;
 - d'organiser un arsenal modulaire des instruments promotionnels (présentations vidéo, brochures, dépliants), afin de permettre une adaptation aisée et peu coûteuse du matériel aux différents types d'actions;
 - de préparer les missions collectives en effectuant des analyses préalables des marchés-cibles et constituer de la sorte une base de données pouvant être utilisée également par les promoteurs individuels dans la préparation de leurs actions;
 - d'associer le Ministère des Finances aux missions de promotion ciblant des pays avec lesquels le Grand-Duché n'a pas encore conclu de convention contre la double imposition, en vue de préparer le terrain pour une telle convention.

22^e recommandation:

Confier la coordination et l'intensification des efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger à une agence nationale spécifique.

16 Les ressources en main-d'oeuvre

- Au Luxembourg, la question de la disponibilité des facteurs de production se pose de façon aiguë, étant donné la croissance exceptionnelle enregistrée au cours des 15 dernières années. Cela est vrai en particulier pour le facteur de production travail. D'un point de vue historique, le Grand-Duché de Luxembourg a le plus souvent été dépourvu d'un nombre suffisant de travailleurs.

Le développement de l'économie a été possible grâce à l'immigration et, plus récemment, aux travailleurs frontaliers. Le développement continu de l'économie luxembourgeoise a engendré ces dernières années une création nette de plus de 10.000 emplois par an. L'emploi intérieur total dépasse actuellement le nombre de

⁵⁶ Dans ce contexte, le CES voudrait citer l'exemple de la place financière où la Commission de Surveillance du Secteur Financier collabore étroitement avec l'initiative de promotion privée "Profil" dans le cadre du Comité pour le développement de la place financière.

270.000 personnes, alors que la population totale s'élève à quelque 442.000 personnes⁵⁷.

Notre marché de l'emploi se caractérise par un dynamisme élevé et par un taux de chômage très bas en comparaison internationale. La rotation des demandeurs d'emplois est importante et la durée d'inscription des demandeurs d'emploi est par conséquent, assez faible en moyenne.

- Malgré le dynamisme de notre marché du travail, la situation sur ce marché cache plusieurs dangers pour l'économie luxembourgeoise.

La main-d'oeuvre des entreprises autochtones est actuellement constituée à raison de plus de 60% par des personnes de nationalité étrangère et à raison de 36% par des non résidents. Cette évolution, qui a des raisons historiques, démographiques et économiques, est a priori bénéfique pour notre pays, qui se distingue par une main-d'oeuvre multilingue. Par contre, elle met aussi en lumière une importante dépendance vis-à-vis de l'étranger et nous interpelle pour valoriser au mieux la main-d'oeuvre autochtone.

- Si le flux de main-d'oeuvre étrangère devait s'arrêter ou connaître un frein, l'économie luxembourgeoise serait confrontée à des tensions inflationnistes par les coûts très forts qui ne manqueraient pas de freiner considérablement le développement économique du pays.

Actuellement, des entreprises de tous les secteurs économiques sont confrontées à des problèmes pour recruter de la main-d'oeuvre, que ce soit auprès de la population résidente ou auprès des non résidents. Notre marché de l'emploi, qui s'étend sur toute la Grande Région et même au-delà, présente donc un risque de goulot d'étranglement du fait du manque de main-d'oeuvre qualifiée.

Ce problème revêt d'autant plus d'acuité, qu'en même temps, les signes d'une carence partielle de main-d'oeuvre se multiplient dans certaines parties de la Grande Région. Tout ceci indique que les efforts pour mettre en place un marché commun du travail dans la Grande Région doivent être intensifiés. Une politique efficace de développement structurel et de l'emploi suppose des informations et des données fiables sur les évolutions actuelles et futures du marché du travail.

- Le CES se félicite des travaux entrepris à cet effet par le Comité Economique et Social de la Grande Région (CESGR) en matière de politique de marché de l'emploi interrégional et de ceux de la présidence luxembourgeoise du Sommet de la Grande Région, qui ont permis de faire démarrer les travaux de l'Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi⁵⁸.

Le CES est d'avis que l'Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi devrait progresser le plus rapidement possible dans la mise en œuvre de ses objectifs.

⁵⁷ Source: STATEC - situation au 1^{er} janvier 2001.

⁵⁸ Cf. résolution sur "*La politique du marché de l'emploi interrégional – Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi*", adoptée par le CESGR lors de son Assemblée plénière du 25 septembre 2001.

- Parallèlement, au niveau national, le CES demande à ce que l'Observatoire des Relations Professionnelles et de l'Emploi (ORPE) puisse développer ses activités en vue de réaliser ses objectifs⁵⁹.
- Au-delà, pour assurer une disponibilité suffisante de main-d'oeuvre, le Luxembourg doit continuer à pouvoir recourir à des travailleurs étrangers. Ainsi, les autorités gouvernementales devraient modifier la législation en matière d'immigration, en vue d'abolir les contradictions actuelles entre l'attribution de permis de séjour et de permis de travail et les incohérences existantes en la matière.

Le CES rappelle qu'à ses yeux, la solution consiste à pratiquer une politique prospective en matière d'immigration et à agir sur les mentalités, favorisant une intégration sans heurts des étrangers au sein de la population résidante, qui se caractérise déjà par sa composition très hétérogène.

Cette situation amènera évidemment de nouveaux défis pour le Gouvernement en matière d'intégration des étrangers au niveau des logements, des écoles, des infrastructures sociales et de l'aménagement du territoire.

Une voie complémentaire à suivre est l'augmentation du taux d'emploi et, surtout de celui des femmes, et des personnes de la tranche d'âge entre 50 et 60 ans, conformément aux objectifs communautaires retenus aux Sommets de Stockholm et de Lisbonne. Cette augmentation ne devrait cependant pas constituer un dogme, et, de toute façon, devrait être accompagnée par une offre suffisante de structures d'accueil pour enfants, afin de permettre la conciliation entre vie privée et vie professionnelle (cf. concernant le taux d'emploi féminin). En général, ce n'est pas seulement le taux d'emploi qui est important, mais également la qualité de l'emploi, tel que cela a été discuté au Conseil européen de Nice et retenu au Conseil européen de Stockholm⁶⁰.

Le CES invite le Gouvernement et les acteurs économiques à favoriser l'embauche et le maintien en entreprises des personnes des tranches d'âge plus élevées.

- Le recours obligé aux travailleurs étrangers pour assurer le développement de l'économie luxembourgeoise a entraîné un environnement international et multiculturel, qui a, en plus, été privilégié par sa situation géographique entre les deux grandes cultures européennes, c'est-à-dire les cultures francophones et germaniques.

⁵⁹ Pour 2002, l'ORPE financera 3 études importantes décidées en 2001: elles concernent le taux d'emploi des travailleurs âgés, les effets du congé parental et le contenu des conventions collectives relatif aux points nouveaux de négociation obligatoire introduits par la loi PAN de 1999 (formation, places de stage, égalité des chances, emploi en général) (cf. source: projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, volume 1).

⁶⁰ Conseil européen de Nice des 7,8 et 9 décembre 2000 (Annexes aux conclusions de Présidence - Agenda social européen -) et Conseil Européen de Stockholm des 23 et 24 mars 2001 (Conclusions de la Présidence - Modèle social européen -).

L'environnement international et multiculturel et le multilinguisme de la population résidente en découlant ont depuis toujours constitué un atout pour le Grand-Duché en termes d'attraction de nouveaux investisseurs.

Afin de conserver aussi à l'avenir cet atout d'une société présentant les caractéristiques d'un "*melting pot*", il faut, aux yeux du CES, rétablir un certain équilibre entre travailleurs nationaux/résident et non nationaux/non résident dans notre société.

- De manière générale, le CES plaide pour une mixité équilibrée des travailleurs dans les administrations et les entreprises publiques et privées. En effet, une composition sociologique multiculturelle serait bénéfique pour le développement de notre économie, pour la vie en commun dans notre société et pour l'efficacité de l'administration publique en contribuant à un échange de connaissances, de compétences et de cultures et en cimentant l'esprit international et d'ouverture vers l'extérieur.

Or, actuellement, il existe un déséquilibre au niveau de la composition, suivant la nationalité entre les salariés du secteur privé et les salariés à statut (fonctionnaires, employés publics, ouvriers de l'Etat) de l'administration publique.

Ce déséquilibre cause certains problèmes aussi bien au secteur privé qu'au secteur public. Le secteur privé ne peut recruter suffisamment de main-d'oeuvre de nationalité luxembourgeoise, alors que l'Etat n'arrive pas à combler les vacances de postes dans certaines carrières (enseignants, ingénieurs-techniciens, informaticiens, diverses carrières administratives, etc...) avec du personnel disposant des qualifications requises.

Dans l'intérêt du développement de l'économie, de l'efficacité de l'administration publique et de la vie en commun dans notre société multiculturelle, le CES plaide pour une mixité plus équilibrée entre les deux secteurs, tout en prenant bon soin de ne pas drainer uniformément dans un seul secteur les meilleures capacités intellectuelles, créatrices et innovatrices.

Le nombre limité de non-nationaux dans l'administration publique s'explique principalement par le fait que:

- les fonctions relevant de la souveraineté nationale doivent d'emblée rester réservés aux nationaux;
- les fonctions "*ouvertes*" de l'administration publique restent assorties à la condition de la connaissance des trois langues administratives, dont le luxembourgeois que, le plus souvent, les non-nationaux qui n'ont pas été scolarisés au Grand-Duché, ne maîtrisent pas.

Afin d'aboutir à une plus grande mixité des travailleurs dans l'administration publique, le CES recommande de promouvoir l'apprentissage de la langue luxembourgeoise, qui reste un élément essentiel de l'acculturation et de l'intégration des non-nationaux et d'adopter une approche plus libérale en la

matière pour les ressortissants des pays membres de l'UE connaissant au moins une des langues administratives en cours à Luxembourg.

Par ailleurs, les règlements d'exécution prévus par la législation en matière d'accès à la fonction publique luxembourgeoise (cf. loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise) doivent enfin être pris afin de permettre l'accès à l'administration publique à un plus grand nombre de ressortissants de l'Union européenne.

23 recommandation:

Veiller à une disponibilité suffisante de main-d'oeuvre qualifiée et viser la mixité de travailleurs nationaux et non nationaux dans les secteurs privé et public.

2 DEUX ELEMENTS DE LA GESTION MACROECONOMIQUE: LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET LE DIALOGUE MACROECONOMIQUE

21 La politique budgétaire

- Les bonnes performances de l'économie, consolidées jusqu'ici à un niveau très élevé, ont permis au Gouvernement de maintenir le budget de l'Etat en équilibre, tout en constituant des réserves importantes. La marge de manoeuvre actuelle doit permettre aux autorités politiques de maintenir le taux d'investissement à un niveau élevé et d'utiliser opportunément l'instrument fiscal pour rendre nos entreprises plus compétitives et pour augmenter le pouvoir d'achat des citoyens.

La politique macroéconomique conjoncturelle à vocation anti-cyclique a rarement été menée au Luxembourg. Certes, les stabilisateurs automatiques ont joué à plusieurs reprises, notamment dans les cas de récessions ou de forts ralentissements au début de la crise sidérurgique (années 1975) et au début de années mille neuf cent quatre-vingt (dévaluation de 1981) ou encore dans des secteurs particuliers, comme le secteur du bâtiment.

Cependant, la politique budgétaire est un instrument de stabilisation d'une efficacité limitée en raison de l'ouverture très importante de l'économie au commerce international. En clair, le jeu de baisse d'impôts et/ou d'augmentation des dépenses publiques (par exemple à travers la consommation publique) a un impact multiplicateur de long terme positif, mais faible sur la croissance⁶¹. Mais, par contre, il ne faut pas perdre de vue qu'une meilleure planification des investissements publics en fonction de la demande privée permet de lisser les cycles économiques de certains secteurs.

- Aux yeux du CES, le Gouvernement doit suivre une politique budgétaire dont la maîtrise des dépenses publiques est l'objectif prioritaire. D'ailleurs, le Traité instituant l'Union européenne impose des règles très strictes quant à l'équilibre des finances publiques. Le programme de stabilité du Luxembourg couvrant les années 1999-2003 définit clairement les engagements du pays.
- La constance de la réalisation de plus-values de recettes permet de conclure que les autorités ont consciemment et systématiquement sous-évaluées ces recettes. Ces plus-values peuvent être assimilées à une rentrée non budgétée, contraire aux principes budgétaires. Sans constituer une mauvaise chose en soi, ces plus-values ont souvent été critiquées par les rapporteurs successifs du projet de loi budgétaire et par d'autres organes consultatifs (Conseil d'Etat, Chambres professionnelles) du fait de leur affectation manquant de transparence et de contrôle par le Parlement.

Un argument souvent invoqué par les autorités gouvernementales pour justifier la réalisation de plus-values considérables est la difficulté d'établir les prévisions de recettes de l'Etat. Le CES est d'avis que ces prévisions peuvent être améliorées

⁶¹ GUARDA P. , PIERETTI P. Modèle macro-économétrique pour le Luxembourg.

en recourant à des méthodes plus sophistiquées, par exemple au modèle macro-économétrique développé par le Statec et le CREA/CRP Gabriel Lippman⁶².

Comme le risque d'erreur en matière de prévisions économiques est toujours réel, le CES est d'avis que le Gouvernement devrait présenter un budget rectificatif en cours d'année dans l'hypothèse où les recettes et les dépenses budgétées s'écarteraient notablement du budget voté par le parlement.

Un autre argument invoqué par les autorités est la prudence. Le CES invite le Gouvernement à continuer à appliquer le critère de la prudence, qui revêt une importance accrue dans une petite économie largement dépendante des évolutions externes.

En effet, nos recettes fiscales présentent davantage un caractère précaire puisqu'elles découlent d'une structure économique monolithique, considérée sous le seul aspect de ses performances au niveau de la ponction fiscale. La majorité des recettes fiscales proviennent directement ou indirectement du secteur financier (cf. étude récente du Comité pour le développement de la place financière (CODEPLAFI), selon laquelle le secteur financier contribue à près de 50% dans le budget de l'Etat sur base des chiffres arrêtés au 31 décembre 1999)⁶³.

- La réserve budgétaire accumulée au cours des années de forte croissance économique constitue un atout important pour affronter les charges et incertitudes de l'avenir. Le CES est d'avis que cette réserve, dont les informations contenues dans le document budgétaire manquent de transparence, ne doit en aucun cas être utilisée pour couvrir des dépenses de fonctionnement courantes de l'Etat.

Dans ce contexte, le CES voudrait soulever la question du niveau nécessaire, suffisant ou souhaitable des réserves dans les finances publiques d'un Etat. En effet, la constitution de réserves trop importantes ne semble être ni efficiente d'un point de vue économique, ni équitable d'un point de vue fiscal, puisqu'elle cache une ponction fiscale trop lourde. Ainsi, le CES ne peut qu'approuver la réforme fiscale mise en oeuvre au cours des années 2001 et 2002, alors que celle-ci n'affecte guère le stock des réserves accumulées.

- En ce qui concerne le placement des fonds de trésorerie, le CES estime qu'il est opportun d'examiner, dans un souci d'augmenter le rendement des placements, dans quelle mesure une partie des réserves disponibles pourra être placée suivant des formules comportant une rémunération plus élevée que celle découlant des placements à terme ordinaires.
- En résumé, le CES estime que la politique budgétaire du gouvernement devrait s'articuler autour des principes suivants:

⁶² Cellule de recherche en économie appliquée (CREA)/Centre de Recherche public (CRP) Gabriel Lippman.

⁶³ Cf. étude CODEPLAFI "L'impact du secteur financier sur l'économie luxembourgeoise", décembre 2000.

- La politique d'investissements publics doit être ciblée, basée sur une analyse prospective coût-avantage, intégrant les critères économiques, sociaux et écologiques. Elle doit être guidée par les objectifs de croissance continue de la population et les besoins futurs en résultant.
- La transparence et la véridicité budgétaires sont deux aspects cruciaux de la politique budgétaire. Un manque de précision, souligné par les divergences entre dépenses votées et dépenses effectives, masque souvent une maîtrise insuffisante des dépenses dans plusieurs domaines.

Une sous-estimation de dépenses en appellera une autre, déclenchant par-là un cercle vicieux dangereux. Cette situation risque de conduire à des conclusions erronées sur la politique budgétaire pratiquée et sur les marges de manoeuvre effectives à la disposition des pouvoirs publics.

Le CES reconnaît que la politique budgétaire a gagné en transparence en ce qui concerne l'affectation de plus-values de recettes. L'exécution des dispositions concernant la publication de certaines données relatives aux finances publiques, telles que prévues par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, devrait davantage contribuer à améliorer la transparence du document budgétaire.

Les plus-values de recettes ne doivent pas servir de base pour introduire de nouvelles dépenses courantes, qui pourront s'avérer incompressibles par la suite. Il s'agit d'éviter que les dépenses dites incompressibles ne réduisent davantage la marge de manoeuvre de la Chambre des Députés et du Gouvernement en matière de politique budgétaire. Le CES approuve une affectation de ces recettes supplémentaires à des dépenses d'investissements.

- Malgré que le recours aux fonds spéciaux ne répond que partiellement aux règles classiques élémentaires en matière de finances publiques, le CES reconnaît que la pratique des fonds spéciaux permet d'adopter une approche flexible au niveau de la politique d'investissement.

Le CES exige cependant à ce niveau des efforts en matière de la présentation et de la publication des données relatives aux fonds spéciaux, sinon la flexibilité recherchée va au dépens de la transparence de la politique budgétaire.

Le taux de croissance des dépenses publiques ne devrait pas excéder le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) en volume à moyen terme.

- En conclusion, le CES estime qu'une gestion parcimonieuse des dépenses et une allocation efficace des ressources publiques se répercuteront favorablement sur le développement économique dans une phase d'expansion normale.

24^e recommandation:

Suivre une politique budgétaire prospective, prudente et transparente, comportant une estimation véridique des recettes, une maîtrise des dépenses, une affectation des plus-values éventuelles à l'investissement et une répartition équitable de la richesse.

22 Le dialogue macroéconomique

Un élément crucial de la gestion macroéconomique est le dialogue entre partenaires sociaux aux niveaux national, européen, sectoriel et des entreprises. Ce dialogue doit déboucher sur un environnement favorable contribuant à l'obtention et au maintien d'une qualité de vie soutenable et élevée de la population à travers une croissance économique quantitative et qualitative.

- Au niveau européen, la coordination macroéconomique permet de mettre en place un cadre général de stabilité, favorable à une croissance économique soutenue, durable et riche en emplois.

Elle offre la possibilité de pratiquer un dosage adéquat des principaux instruments de politique économique et d'utiliser judicieusement chacun d'eux au bénéfice d'une plus grande efficacité d'ensemble.

Le fonctionnement du dialogue macroéconomique mis en place au Conseil européen de Cologne, en juin 1999, devrait être amélioré. Pour le CES, le dialogue macroéconomique souffre d'une dynamique insuffisante dans l'échange d'idées entre les parties en présence, partenaires sociaux, représentants des Etats et de la Commission européenne et autorités monétaires européennes. Le formalisme des séances du dialogue macroéconomique et l'absence d'indicateurs macroéconomiques fiables, mis au point, de commun accord, entre les acteurs du dialogue sont largement à la base de ce déficit. Ceci réduit l'opérationnalité du processus de Cologne, pourtant conçu comme un instrument essentiel au service de la coordination macroéconomique nécessitée par l'UEM.

Toutefois, il faut veiller à ce que l'établissement de ces indicateurs n'entraîne pas des charges additionnelles pour les entreprises.

- Au Luxembourg, le dialogue macroéconomique devrait être parfait par une intensification des échanges d'information et de concertation entre le Gouvernement, les partenaires sociaux et la Banque centrale du Luxembourg.

Le CES serait l'enceinte appropriée pour discuter des grandes lignes du dialogue macroéconomique entre salariés et employeurs.

- Au delà, l'Etat assure une responsabilité particulière au niveau de la gestion et du dialogue macroéconomique à travers les actions qui consistent à:
 - mettre en œuvre une politique fiscale avantageuse;
 - contribuer à maintenir l'avantage comparatif des taux de cotisations sociales relativement bas à l'avenir. En effet, jusqu'ici ces cotisations ont évolué à un niveau compétitif au Luxembourg, comparé aux pays voisins;
 - contribuer à l'augmentation de la productivité par des infrastructures publiques de qualité (transports, télécommunications, recherche, innovation, transfert de technologie, éducation, qualification, aides à l'exportation, simplification administrative, etc...);

- surveiller statistiquement les évolutions des prix et coûts, ainsi que la performance des entreprises dans une optique comparative, et mettre à disposition des partenaires sociaux les données et indicateurs statistiques pour les outiller à remplir efficacement leurs missions dans le dialogue macroéconomique. A cet effet, l'institution, la création ou l'amélioration de divers instruments peuvent être opportunes, comme la Centrale des bilans, le Registre de commerce et des sociétés, etc...;
 - élaborer un cadre de références facilitant la négociation d'accords sur les évolutions macroéconomiques.
- Dans le contexte de la gestion et du dialogue macroéconomique, les partenaires sociaux jouent également un rôle important dans la négociation des salaires.

Le CES rappelle qu'à ses yeux

"l'évolution des salaires peut apporter sa contribution à la compétitivité, à la croissance et à l'emploi, si elle s'oriente sur les gains de productivité du travail ou d'autres indicateurs de performance appropriés sur le moyen et sur le long terme"⁶⁴.

- L'Etat est également un employeur de premier plan.

En cela, le CES estime que les négociations salariales doivent également se caractériser par une responsabilité élevée dans ce secteur. A l'instar des partenaires sociaux du secteur privé, les contractants dans le secteur public doivent faire preuve d'une même attitude responsable.

Le CES regrette, en outre, qu'actuellement il n'existe aucune étude sur l'ensemble des rémunérations englobant le secteur public et le secteur privé et il recommande au Gouvernement de procéder à une telle analyse.

25^e recommandation:

- **Conduire le dialogue macroéconomique en assurant une meilleure implication de tous les partenaires concernés, notamment au sein du CES.**
- **Mettre à la disposition des partenaires les données et indicateurs statistiques requis à une gestion macroéconomique efficace.**

⁶⁴ Cf. avis annuel du CES du 22 avril 1999 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays (Partie I: L'évolution économique - Section 53: Le processus des Grandes Orientations de Politique Economique et les lignes directrices pour l'emploi au niveau national), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

3 LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES

- Dans un Etat moderne, la notion d'infrastructure publique est large. Selon l'approche choisie, l'on peut distinguer trois composantes qui entrent dans le champ d'intervention de l'Etat:
 - les infrastructures matérielles, visant notamment le développement économique: réseaux de communications et de transports, zones d'activités économiques, approvisionnement en énergie;
 - les ressources immatérielles, concernant notamment le capital humain: éducation, formation initiale et continue, recherche-développement;
 - le cadre normatif qui a trait à l'encadrement législatif: droit national privé et public.
- Une politique volontariste et prévoyante en matière d'investissement dans les infrastructures publiques matérielles et dans les ressources immatérielles est nécessaire en vue d'asseoir le pays sur des fondements économiques et sociales solides et soutenables à long terme. Pour mettre en oeuvre durablement une politique efficace et cohérente dans le domaine des infrastructures publiques, il faut impérativement combiner les objectifs fixés avec des considérations de politique d'aménagement du territoire.

Le CES rappelle que cette dernière politique doit se distinguer par la prévoyance dans une optique du long terme⁶⁵. Le CES est d'avis qu'il y a lieu de continuer sur la voie tracée par le Plan directeur de l'aménagement du territoire, qui constitue une bonne base. Les efforts doivent notamment viser à faire converger la politique locale avec les objectifs définis par la politique nationale et régionale.

- Le CES reconnaît que globalement le Luxembourg dispose à l'heure actuelle d'infrastructures et d'un réseau de communication modernes et le plus souvent adaptés aux besoins des agents économiques.
- Il existe cependant de nombreux exemples qui montrent que des efforts importants restent à faire au niveau des infrastructures publiques. Le CES voudrait seulement citer les transports ferroviaires, l'état de plusieurs tracés du réseau routier, l'encombrement du réseau (auto)routier, la situation sur l'aéroport de Luxembourg (ainsi que le nombre et les horaires de certaines destinations par avion), les infrastructures scolaires (pour lesquelles il existe un retard considérable, suite à l'absence de planification prévoyante) et les structures d'accueil pour enfants et pour personnes âgées.
- Le taux d'investissement du Grand-Duché, rapporté au PIB, est le plus élevé en Europe. Pourtant, le niveau de l'investissement public n'est pas forcément synonyme d'efficacité de l'investissement public.

Le CES insiste sur la nécessité d'une sélection des projets selon leur degré de priorité et d'une évaluation préalable en ce qui concerne leur utilité et leur coût.

⁶⁵ Cf. section 131 du présent chapitre.

L'accent doit être mis sur la qualité, sur l'utilité, ainsi que sur le potentiel générateur de valeur ajoutée et de services satisfaisants aux agents économiques des investissements, et non pas uniquement sur leur volume.

Ainsi, le CES recommande au Gouvernement de prendre les décisions en matière d'investissements publics sur la base d'un processus rationnel impliquant des choix quant au niveau des dépenses investies, quant à l'utilité et quant à l'opportunité des projets retenus.

Pour toutes les infrastructures publiques (nationales ou communales), le CES propose que les autorités concernées doivent préalablement faire une étude coûts/avantages, en intégrant dans cette analyse l'aspect financier, économique, social et écologique. L'engagement d'effectuer une telle étude devrait prendre le caractère d'une obligation légale.

- Le CES exige une transparence accrue au niveau de la politique d'investissement des autorités des administrations centrales et locales. Celles-ci doivent rendre compte des investissements à réaliser, de la procédure d'adjudication, de l'état d'avancement des travaux, de la situation du financement. Dans ce sens, le Gouvernement devra compléter le programme pluriannuel des dépenses d'investissement par une stratégie explicite en matière d'amélioration des infrastructures et de suivi des projets adoptés.

Le CES demande aux autorités de publier ce programme pluriannuel dorénavant au moment du dépôt du projet de loi budgétaire à la Chambre des Députés en vue de permettre aux instances consultatives d'étudier de façon plus détaillée le programme des investissements futurs.

- Dans la suite, le CES voudrait successivement présenter ses recommandations quant aux infrastructures matérielles, aux ressources immatérielles et au cadre normatif.

31 Les infrastructures matérielles

Un des rôles économiques centraux de l'Etat consiste à mettre à la disposition des agents économiques des infrastructures modernes et performantes, qui constituent en quelque sorte l'instrument de travail de base pour déployer leurs activités. Ces infrastructures revêtent une importance primordiale dans un petit pays largement ouvert sur l'extérieur, qui doit exporter quelque 85% de sa production, importer la quasi-totalité des matières premières et acheminer plus d'un tiers de la main-d'oeuvre en provenance des pays voisins.

- Vu l'ouverture traditionnelle sur l'extérieur et la situation favorable au centre de l'Union européenne et de la Grande Région de l'économie luxembourgeoise, le Gouvernement doit constamment assurer une intégration efficace du pays et de sa capitale au sein des principaux réseaux de communications européens et adapter, étendre et moderniser les infrastructures afférentes en ce sens.
- Il s'agit notamment des réseaux de transport de personnes ou de marchandises, par voies aérienne, ferroviaire, routière, autoroutière et fluviale, ainsi que des

infrastructures de transmission de données et réseaux d'échanges d'informations au sens large (audiovisuels, postales, numériques, ...).

- En ce qui concerne notre réseau de communication par route, le CES est d'avis que ce dernier sera utilement complété par la route du nord et la liaison avec l'autoroute de la Sarre.

Toujours est-il que notre réseau routier et autoroutier n'est plus à même de supporter le trafic, qui a connu une augmentation exponentielle ces dernières années due principalement aux effets induits de la croissance économique, à savoir, en particulier, le transit sur l'axe nord-sud et la hausse du nombre de frontaliers venant travailler en majorité au centre de la capitale et dans sa périphérie.

Le CES est d'avis qu'une extension du réseau routier et autoroutier doit être envisagé partout où cela est nécessaire, opportun et possible. Néanmoins une priorité devrait être accordée à une extension des transports en commun, nationaux et transfrontaliers.

- En ce qui concerne les infrastructures afférentes au transport aérien, le CES plaide pour une mise en chantier rapide et une finalisation dans les meilleurs délais du projet d'extension de l'aérogare de l'aéroport du Luxembourg. Le CES déplore que le récent revirement qu'a pris ce dossier nuira beaucoup au prestige de notre pays qui doit avoir honte de continuer à accueillir les visiteurs étrangers dans une infrastructure insuffisante, inconfortable et dans laquelle d'éventuels problèmes de sécurité ne pourront plus être exclus face à la croissance du nombre de passagers qui y transitent.

Le CES estime que l'octroi d'une autorisation d'exploitation pour l'aéroport est devenue incontournable. Elle devrait comporter une évaluation globale de l'effet potentiel que l'aéroport est susceptible de produire au niveau de la sécurité et de la protection de l'environnement et imposer des conditions d'exploitation permettant d'atténuer, dans la mesure du possible, les effets en question.

Une autorisation pour l'ensemble de l'aéroport devrait également définir le cadre dans lequel les différentes activités peuvent se développer, ce qui faciliterait la planification dans le chef des opérateurs concernés avec, comme autre effet, une meilleure sécurité pour les investisseurs et les milliers d'emplois entrant en ligne de compte.

De surcroît, le risque de devoir ouvrir un débat général sur l'ensemble de l'aéroport chaque fois qu'un opérateur aérien prévoit une extension d'un bâtiment ou d'une installation sur ce site pourrait décourager l'investissement et mener à une paralysie de l'activité aéroportuaire, avec des conséquences économiques et sociales néfastes.

- Vu l'intensification du trafic aérien de fret, le CES demande aux autorités de réfléchir dès à présent aux possibilités d'identifier dans la Grande Région un 2e aéroport, qui pourrait être exploité en synergie avec le Findel et s'intégrer de ce fait dans la structure économique du Grand-Duché. L'aéroport du Luxembourg se

rapproche, en effet, de plus en plus rapidement de ses limites de capacité, qui sont accentuées par une réglementation stricte en matière de vols de nuit.

- En ce qui concerne les infrastructures afférentes au transport ferroviaire, le CES se doit de critiquer vivement le fait que l'aéroport de Luxembourg n'est toujours pas raccordé à la gare centrale du Luxembourg, alors que des plans en vue de la réalisation d'un tel raccordement existent depuis longtemps.
- Le CES estime que de nombreux efforts sont à réaliser à l'avenir, afin de garantir un service de qualité aux usagers de ce moyen de transport. Par ailleurs, le Luxembourg doit constamment améliorer et moderniser ses relations ferroviaires internationales (TGV-Est, TGV-Nord et ICE, Bruxelles, Francfort) et prendre les initiatives dans ce sens lorsque les autorités étrangères restent inactives. Les initiatives des autorités en vue de faciliter la construction et le financement du TGV-Est sont à continuer, si l'on veut éviter une isolation du Grand-Duché au niveau de ce réseau transeuropéen.
- En ce qui concerne les voies navigables, il faudrait que le Gouvernement soutienne le projet d'une jonction fluviale éventuelle entre le Rhin et le Rhône via la Moselle et en passant par la Saône.
- Le CES souligne l'importance d'une connexion aux réseaux de communication internationaux et régionaux, qui est à moderniser et à adapter constamment aux besoins des acteurs économiques et aux évolutions technologiques.

Le Gouvernement doit donc prendre l'initiative en vue d'atteindre l'objectif d'une connexion appropriée aux réseaux de communication de la Grande Région. Ceci est la condition nécessaire pour assurer une collaboration approfondie entre les entreprises de la Grande Région et leur intégration efficace dans un vaste réseau de communication transfrontalier.

L'insertion de la Grande Région dans le réseau autoroutier européen nécessite une prise en considération par le Gouvernement des demandes de connexions présentées par les autres partenaires de la Grande Région. Dans ce contexte, le CES invite le Gouvernement à poursuivre dans la voie des résolutions adoptées par le 3e Sommet de la Grande Région du 22 octobre 1997 qui avait mis l'accent sur le développement des transports et des communications au service de l'emploi et du développement économique de la Grande Région, ainsi que de la mise en oeuvre des résolutions afférentes adoptées par le Comité Economique et Social de la Grande Région.

Le CES rappelle qu'il estime opportune l'utilisation d'infrastructures communes ou partagées dans le cadre d'une politique d'aménagement coordonnée au sein de la Grande Région. Une telle approche devrait permettre de réaliser des économies d'échelle importantes dans les domaines des transports, de la santé, de l'enseignement supérieur, des réseaux de communications et de la recherche.

- Finalement, le CES rappelle aussi qu'il est nécessaire de mettre à la disposition des entreprises des zones d'activités économiques modernes et adaptées à leurs

besoins. Il s'agit là d'une des conditions nécessaires au développement économique du pays.

26^e recommandation:

Mettre à disposition de l'économie des infrastructures matérielles modernes et performantes.

32 Les ressources immatérielles

- Le CES recommande au Gouvernement de reconnaître l'investissement dans l'éducation, l'enseignement supérieur, la recherche et le développement (ci-après "R&D"), l'innovation et la formation continue comme une priorité politique. Les investissements à engager ont trait aussi bien aux infrastructures proprement dites qu'au capital humain, qui constitue le facteur de production principal dans ce domaine. La matière grise est en fait le seul facteur de production qui reste acquise à l'économie luxembourgeoise; il s'agit donc de le développer et de le valoriser au maximum.

Compte tenu de la gravité de la situation de pénurie d'enseignants, tant au primaire que dans les établissements du secondaire, le CES demande au Gouvernement de valoriser davantage les ressources existantes. Au-delà, il y a lieu de mener une politique offrant au personnel auxiliaire actuellement employé sous des statuts divers (cf. chargé de direction, chargé de cours, chargé d'éducation, pools d'assistants) la possibilité d'acquérir la qualification d'enseigner par une formation en cours d'emploi. Face au manque structurel d'enseignants qui, en raison de l'évolution démographique scolaire tendra à s'accroître à l'avenir, plusieurs mesures peuvent être envisagées:

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

Le CES demande que les nouvelles technologies de l'information et les services multimédias soient rendus accessibles et servent à l'enseignement, afin de permettre aux jeunes de s'adapter au progrès technique et aux changements qui s'opèrent au niveau de la société de l'information.

- De façon générale, le système d'enseignement doit être amélioré pour permettre à plus d'élèves de terminer leurs études avec un diplôme, sans pour autant diminuer la qualité de l'enseignement ou le niveau de connaissances et de compétences des élèves. Il y a lieu de veiller à l'adaptation continue du système d'éducation et de la formation professionnelle aux besoins de l'économie et aux mutations de la société.
- Selon les chiffres d'Eurostat, le pourcentage des jeunes de 18 à 24 ans dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur et qui ne poursuivent pas leur formation a atteint 19% en 1999 au Grand-Duché. Ce

pourcentage n'est dépassé que par 3 pays au niveau de l'Union européenne, en l'occurrence le Portugal, l'Espagne et l'Italie.

Au niveau de l'enseignement supérieur, le CES regrette que la nouvelle structuration et l'organisation du Cunluxe ne conduisent pas à l'heure actuelle aux résultats attendus et ne donnent pas satisfaction aux acteurs impliqués. Il invite le Gouvernement à trouver avec les autorités responsables, le corps enseignant et les étudiants une solution en vue d'améliorer le fonctionnement du centre et d'en assurer une qualité et une valeur ajoutée élevées pour l'économie. Plus fondamentalement, le CES prône l'extension et le développement des structures d'enseignement supérieur et universitaire.

- La compétitivité des entreprises, de même que l'attrait du site industriel pour des investisseurs dépendent dans une large mesure de la capacité des entreprises et des pouvoirs publics, à investir dans la R&D et l'innovation, dans le transfert de technologies, dans la protection et l'exploitation des résultats de recherche ou encore dans l'information et la coopération internationale.

Une politique de soutien adaptée aux besoins des entreprises doit viser à faciliter et à promouvoir les investissements dans la R&D et les technologies innovatrices. Dans une économie largement ouverte sur l'extérieur, des instruments d'aide à la R&D doivent permettre aux entreprises de développer, d'acquérir ou de valoriser les compétences scientifiques, technologiques et humaines nécessaires pour produire rapidement des gammes de produits et de services correspondant aux plus hautes exigences de qualité et d'utilité d'une clientèle internationale.

La politique d'innovation peut produire l'effet le plus dynamique sur l'évolution économique dans notre pays. Les régimes d'aides à l'innovation qui s'adressent directement aux entreprises jouent un rôle particulièrement important dans la mesure où ils ont pour vocation d'inciter les entreprises à préparer leur avenir.

Dans ce contexte, le CES voudrait souligner l'importance des moyens consacrés à la recherche publique qui, même s'ils ne sont pas directement disponibles pour les entreprises, devraient tout de même produire des effets favorables pour le développement et la diversification dans notre pays.

De manière générale, le CES plaide pour le renforcement des efforts en vue de promouvoir la R&D et l'innovation au sein des entreprises. Ce renforcement doit passer par un accroissement des ressources humaines affectées à l'innovation, par une amélioration des conditions de financement de l'innovation et par la mise en place d'un environnement juridique propice à l'innovation.

Par ailleurs, il plaide pour un élargissement de la portée des instruments et des structures existants, tels la loi-cadre industrie, le Fonds national de la recherche, Luxinnovation, le Centre de recherche public (CRP), Technoport ou les programmes communautaires et pour la multiplication des actions nouvelles, par exemple, au niveau fiscal. Les mesures à prendre doivent être appréciées au vu de leur potentiel d'engendrer des retombées économiques par la recherche et l'innovation.

Aux yeux du CES, il est important de veiller à ce que les programmes mobilisateurs pluriannuels financés par le Fonds national de la recherche tiennent compte de la structure économique de notre pays et que leur définition et exécution se fassent en étroite collaboration avec les entreprises du secteur privé.

Le CES plaide aussi pour des efforts supplémentaires pour encourager la participation des entreprises luxembourgeoises aux programmes européens de R&D. Force est de constater que les exigences pour participer aux programmes deviennent de plus en plus lourdes et qu'il faut réfléchir sur les instruments de soutien financier ou d'aide logistique, afin d'aider les entreprises dans la préparation de leurs dossiers de candidature et dans la réalisation de leurs projets.

En général, il s'agit d'étendre la notion de recherche aux domaines des services et produits nouveaux stratégiques pour l'économie luxembourgeoise. Les domaines stratégiques dans ce contexte sont notamment la finance (cf. Luxembourg School of Finance, CRP-CU⁶⁶), la communication (cf. zone d'activité à Betzdorf à côté de la SES), les matériaux (cf. CRP-GL⁶⁷, Technoport Schlassgoart) et la nouvelle cité des Sciences, de la Technologie et de l'Innovation, dont le contenu reste à être précisé.

Finalement, le CES encourage le Gouvernement à mettre tout en œuvre pour atteindre l'objectif d'augmenter le budget public consacré à la R&D à 0,3 % du PIB en 2004, ce qui équivaldrait à la moyenne communautaire.

27^e recommandation:

Investir dans les ressources immatérielles et en assurer l'efficacité.

33 Le cadre normatif

- A côté de l'infrastructure matérielle et des ressources immatérielles, le CES estime que la législation dans son ensemble, c'est-à-dire le cadre normatif, en fait partie aussi. Les autorités gouvernementales doivent constamment veiller à offrir un cadre normatif souple et attrayant en vue de favoriser aussi, à l'avenir, la création et le développement d'activités économiques au Luxembourg. Un tel cadre favorable doit inciter aussi bien des investisseurs étrangers que des résidents luxembourgeois à créer une entreprise au Grand-Duché. En considérant ce dernier aspect, il est clair qu'un cadre normatif favorable contribue à promouvoir l'esprit d'entreprise.

Le CES est d'avis que l'encadrement législatif (droit d'établissement, droit de la concurrence, droit fiscal) avec ses particularités a pu, dans le passé, créer des atouts pour l'économie sur base du concept de souveraineté nationale. En effet, il a été important pour le développement du Grand-Duché d'avoir pu créer un cadre législatif spécifique, centré sur la création et l'expansion de certains secteurs (cf. loi minière, secteur bancaire, secteur des assurances, secteur audiovisuel, etc...).

⁶⁶ CRP-CU (Centre de recherche public-Centre universitaire).

⁶⁷ CRP-GL (Centre de recherche public-Gabriel Lippmann).

L'institution d'avantages comparatifs à travers le recours à la souveraineté nationale a favorisé la création de "*clusters*" ou de centres de compétences, qui n'ont pas manqué d'attirer à leur tour de nouveaux investissements, bénéficiant ainsi de la forte concentration de savoir-faire et d'expérience dans des domaines variés.

- Avec l'intégration européenne, l'instrument de souveraineté nationale s'affaiblit et les niches de souveraineté classiques sont progressivement vidées de leur substance. La situation centrale du Grand-Duché, qui est entouré de deux grandes puissances économiques, dont la "*gestion économique*" reste plus complexe que celle d'un petit Etat, constitue cependant un atout de taille, qui devrait permettre d'exploiter aussi à l'avenir certains avantages comparatifs.

Dans la perspective d'un remodelage futur des structures politique, géographique et institutionnelle de l'Union européenne qui confèrera une nouvelle dimension à notre souveraineté nationale, le CES souscrit à une politique visant à valoriser les atouts endogènes⁶⁸ liés au petit espace du Luxembourg. Il s'agit notamment de la flexibilité et de la rapidité de réaction face aux mutations économiques et politiques au niveau national, régional et international; ces atouts facilitent considérablement l'institution d'un cadre normatif attrayant et flexible.

Le CES estime que la souveraineté nationale, en tant qu'instrument politique donnant une marge de manœuvre économique, sociale et fiscale est un atout au service de l'économie luxembourgeoise au sein de la Grande Région et distingue notre pays par rapport à d'autres régions de l'Union européenne, qui ne disposent pas de cet outil.

Ainsi, le Grand-Duché devra continuer à valoriser l'atout "*souveraineté nationale*" dans les domaines où cela reste possible, malgré une imbrication de plus en plus prononcée de celle-ci dans le cadre du droit communautaire.

De manière générale, le CES plaide pour une Union européenne élargie, dans laquelle chaque Etat membre garde des degrés de libertés au niveau du cadre législatif. Ainsi, chaque Etat pourrait conserver certains atouts de compétitivité et avantages comparatifs par rapport à d'autres Etats, tout en évitant une concurrence déloyale, favorisant par-là une efficience accrue au niveau des procédés de production, une meilleure diffusion du savoir-faire et des innovations technologiques des Etats développés vers les Etats moins développés et une efficacité accrue dans le Marché unique élargi.

28^e recommandation:

Offrir aux acteurs économiques un cadre normatif attrayant et flexible, permettant de réagir rapidement aux évolutions externes et aux nouvelles donnes.

⁶⁸ Cf. avis annuel du CES du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (Partie B: Les grandes orientations - Chapitre I: Le cadre européen et la marge de manœuvre de l'économie luxembourgeoise) publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

4 L'ETAT ACTIONNAIRE

41 L'essai d'une évaluation statistique

- L'Etat joue un autre rôle économique important. En effet, dans plusieurs branches clés de l'économie, il est un actionnaire d'entreprises actives dans la production de biens et de services. Au niveau de l'économie luxembourgeoise, l'Etat est présent dans des secteurs particulièrement importants.

Le CES ne voudrait que citer les sociétés suivantes, dans lesquelles l'Etat luxembourgeois intervient activement par une participation, plus ou moins importante, dans le capital:

- le secteur de la finance: BCEE, entreprise des P&T (CCP), SNCI, Bourse de Luxembourg;
 - le secteur de l'industrie: ARBED et les participations industrielles par l'intermédiaire de la SNCI (ARES, Paul Wurth, Luxcontrol, Sisto Armaturen, CTI Systems);
 - le secteur de l'énergie: Cegedel, SOTEG, CEGECOM;
 - le secteur de la communication: SES, entreprise des P&T, RTL Group;
 - le secteur des transports: SNCFL, LUXAIR, Cargolux.
- Le tableau ci-après fournit des informations relatives à la trésorerie de l'Etat. Il indique la situation des participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé, des participations de l'Etat dans le capital d'établissements publics, autres que du domaine de la sécurité sociale, ainsi que des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales. La valeur nominale de ces participations s'est élevée au montant considérable de LUF 80,24 milliards au 31 décembre 2000 (cf. voir tableau ci-après).

Tableau no 3: Participations de l'Etat

Participations de l'Etat							Situation au 31.12.2000	
Dénomination	Ministère de tutelle	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Valeur de marché d'une action	Valeur de marché de la participation	Participation supplém. indirecte de	via	
I Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé (en LUF)								
Arbed S.A.	Economie	29,695%	5.935.144.943	3.328	9.792.989.156	0,599%	BCEE/SNCI	
Ares S.A. (Anc.MMR-A)	Economie	4,541%	159.920.000	121	38.706.941	1,420%	SNCI	
Agence de l'Energie S.A.	Energie	50,000%	7.500.000	non coté	-			
Cegedel S.A.	Energie	41,840%	1.413.943.750	2.622	7.352.507.500			
Luxgaz Distribution S.A.	Energie	30,000%	4.500.000	non coté	-			
Société Electrique de l'Our S.A.	Energie	40,306%	503.825.000	7.059	711.348.754			
Soteg S.A.	Energie	31,000%	225.096.642	non coté	-			
Société Nationale des Habitations à Bon Marché S.A.	Logement	51,071%	62.562.500	non coté	-	11,000%	BCEE	
Cruchterhombusch S.A.	Transports	36,000%	3.564.000	non coté	-	33,333%	BCEE	
Luxair S.A.	Transports	23,110%	127.105.000	non coté	-	13,409%	BCEE	
R.L.	Transports	28,000%	140.000	non coté	-	24,000%	SNCI	
Société du Port de Mertert S.A.	Transports	50,000%	5.000.000	non coté	-			
Société Nationale de Contrôle Technique S.à r.l	Transports	75,000%	33.750.000	non coté	-	20,000%	BCEE	
Agence de Transfert de Technologie Financière Luxembourg S.A.	Finances	51,351%	766.458	non coté	-	16,216%	BCL/CSSF	
Newco S.à r.l.	Fin/Eco/Int/Env	50,000%	2.016.995	non coté	-			
Newco S.à r.l. et Cie S.e.c.s.	Fin/Eco/Int/Env	49,505%	20.169.950	non coté	-			
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg	Econ./Finances	41,992%	290.000.000	non coté	-	36,114%	BCEE/FUAPK	
Société Vieux Luxembourg S.A.	Finances	24,938%	4.000.000	non coté	-	3,117%	BCEE	
Total I			8.799.005.238		17.895.552.351			
II Participation de l'Etat dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la Sécurité sociale (en LUF)								
Banque Centrale du Luxembourg (BCL)	Finances	100,000%	1.008.497.500					
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)	Finances	100,000%	7.000.000.000					
Commissariat aux assurances	Finances	100,000%	p.m.					
Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)	Finances	100,000%	p.m.					
Entreprise des P&T	Economie	100,000%	25.488.709.638					
Fonds de rénovation de la Vieille Ville (FRVV)	Travaux publics	100,000%	939.195.000					
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Kirchberg (FUAPK)	Travaux publics	100,000%	p.m.					
Fonds de logement								
Office du ducroire	Finances	100,000%	1.685.296.000					
Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	Econ./Finances	100,000%	7.010.777.017					
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CF.L)	Transports	94,000%	13.160.000.000					
Total II			56.292.475.155					
III Participation de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (en LUF)								
Council of Europe Development Bank (CEDB)	Finances	0,642%	362.736.381					
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	Finances	0,200%	1.613.596.000					
European Investment Bank (EIB)	Finances	0,125%	5.029.457.712					
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	Finances	0,106%	7.971.564.429					
International Finance Corporation (IFC)	Finances	0,095%	85.560.000					
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	Finances	0,113%	88.291.200					
Total III			15.151.205.722					
TOTAL GENERAL (I+II+III)			80.242.686.116					

Source : Ministère des Finances – Rapport d'activité 2000. (Remarque: Ce tableau ne tient pas compte des participations que les établissements publics comme p.ex. la BCEE, la SNCI ou les P&T peuvent avoir dans d'autres sociétés de droit privé, dans lesquelles l'Etat ne détient pas de participation directe.)

Le CES note que ce tableau ne tient pas compte des participations que les établissements publics comme p.ex. la BCEE, la SNCI ou les P&T peuvent avoir dans d'autres sociétés de droit privé, dans lesquelles l'Etat ne détient pas de participation directe. Une telle prise en compte dans une évaluation globale des participations directes et indirectes de l'Etat conduirait à une augmentation considérable du chiffre précité.

A titre d'exemple, les participations des P&T sont regroupées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4: Participations des P&T dans des sociétés de droit luxembourgeois.

Dénomination	Type	Participation P&T %
AURORA MEDIA SERVICES LUX	société anonyme	35
eBRC	société anonyme	40
CETREL	société coopérative	7,83
CMD	société anonyme	34
EDITUS Luxembourg	société anonyme	51
ELTRONA	société anonyme	34
INFOMAIL	société anonyme	45
INFONET Luxembourg	société anonyme	49
LUXSITE	société anonyme	24
GRECO Michel	société anonyme	60
MOBILUX	société anonyme	99
P&T CONSULTING	société anonyme	99
TNT Express Luxembourg	société anonyme	50
VISUAL ONLINE	société anonyme	51

Ces participations, sans faire partie directement de la trésorerie de l'Etat (à part les recettes, redevances ou dividendes en découlant pour le budget proprement dit), peuvent théoriquement et, en cas de besoin, être transformées en fonds liquides par leur vente à des agents économiques privés. De ce fait, elles constituent indirectement des réserves de l'Etat.

Le manque de chiffres exhaustifs et globaux est la raison pour laquelle le CES n'a pas pu faire une étude approfondie sur les participations de l'Etat dans les entreprises de droit privé ou public.

Le CES recommande aux autorités d'établir un tableau exhaustif de l'ensemble des participations directes et indirectes de l'Etat.

42 La toile de fond et les objectifs poursuivis

- Au Luxembourg, les prises de participations directes dans le capital de sociétés de droit privé par l'Etat n'ont jamais été inspirées par des raisons idéologiques. Au contraire, elles reposent sur une approche pragmatique, dictée souvent par le contexte du moment. Le souci des décideurs a toujours été le maintien et la garantie du développement économique dans l'intérêt du pays. Les raisons à l'origine peuvent être d'ordre stratégiques, économiques et sociales. Elles diffèrent de cas en cas.

Ceci dit, la valeur patrimoniale de ces sociétés étant globalement très importante, le CES insiste sur la responsabilité économique de l'Etat actionnaire.

- Aussi le CES tient-il à préciser les objectifs à prendre en compte:
 - Le premier objectif de l'Etat actionnaire est de prendre en considération des éléments dépassant le seul cadre de l'entreprise en question, éléments liés à l'intérêt national. Cet objectif élargi peut englober divers éléments, comme une contribution à la performance globale de l'économie, un rééquilibrage des secteurs économiques du pays ou la diversification de l'économie. De même, l'Etat doit pouvoir intervenir pour lancer ou soutenir le démarrage d'activités à haut risque et jouer temporairement le rôle de "*pompier*" en cas de crise.
 - L'Etat actionnaire doit également respecter l'objectif de tout autre actionnaire et viser la performance, le rendement et la croissance de la société dans laquelle il est représenté.
- L'ancrage du centre de décision au Luxembourg est rendu plus facile par la présence de dirigeants ayant des liens étroits avec le pays, ce qui est le cas notamment pour les résidents.

Compte tenu des limites naturelles et démographiques du Grand-Duché, le CES insiste sur l'importance d'une présence, à tous les niveaux hiérarchiques des entreprises, de travailleurs nationaux ou résidents attachés au pays et impliqués directement dans son développement à côté des travailleurs étrangers ou non-résidents n'ayant pas de lien direct avec le pays.

- A côté de ces objectifs centraux, le CES recommande au Gouvernement d'étudier les différentes pistes possibles permettant de canaliser au mieux l'épargne privée dans l'économie luxembourgeoise. Toutefois, l'étude à engager doit apprécier si les différentes implications des pistes ci-après sont compatibles avec les objectifs généraux de l'Etat actionnaire énumérés ci-avant et permettent effectivement de drainer l'épargne privée vers notre tissu économique. Il faut veiller tout

particulièrement à ce que les différentes pistes ne puissent pas produire des effets pervers contraires à l'intérêt général. Ces pistes, énumérées ci-après sont:

- l'ouverture directe ou indirecte (partielle ou complète) du capital d'entreprises luxembourgeoises détenues à 100% par l'Etat;
 - l'institution d'une structure de type holding de l'Etat réunissant ses participations dans les entreprises industrielles, commerciales, de services ou financières;
 - la constitution d'un fonds d'investissements luxembourgeois (une variante à la structure de holding), dans lequel se retrouveraient notamment les participations directes ou indirectes de l'Etat dans différentes entreprises (BCEE, Arbed, Cegedel, Entreprises des Postes et Télécommunications, SES, ...);
 - l'analyse de la faisabilité de la transformation des SICAV de type "*loi Rau*" en des sociétés d'investissement à capital fixe, avec un Conseil d'administration poursuivant une politique active d'investissement;
 - l'autorisation et l'encouragement des Caisses de pension (CPEP, AVI), voire des fonds de pension luxembourgeois, à investir une partie de leurs réserves dans le capital de sociétés luxembourgeoises;
 - la réflexion à des formes de participation du personnel dans le capital des sociétés luxembourgeoises, en ce compris un régime de stock options. Le CES a pris note que le Gouvernement envisage de le saisir pour avis en la matière.
- La nécessité d'un actionnariat luxembourgeois mieux structuré résulte de la constatation que l'épargne directe est importante dans notre pays, mais qu'elle n'a pas été suffisamment canalisée vers les entreprises jusqu'à présent.

La seule exception réside dans la loi Rau, dont l'objectif n'a été que partiellement atteint dans la mesure où la grande majorité des fonds investis à ce titre l'ont été dans des fonds d'investissement qui n'ont pas généré du capital à risque.

En ce qui concerne la loi Rau, le CES note que le Gouvernement l'a suivi dans sa position énoncée dans l'avis annuel 2001 dans lequel il plaide pour un "*phasing out*" de cet abattement⁶⁹. Le CES estime qu'il faut mettre à profit la période de phasing out pour lancer et conclure une réflexion globale du traitement fiscal des revenus de l'épargne de toute sorte, aussi bien quant à l'imposition de ces revenus que quant à la structure des abattements en fonction de différents objectifs, y compris l'idée d'un abattement d'épargne plus globale.

Dans le contexte de cette réflexion, les pistes énoncées ci-dessus et destinées à mieux structurer un actionnariat institutionnel luxembourgeois, pourraient également être utilement creusées.

⁶⁹ Cf. avis annuel du CES du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (Partie B: Les grandes orientations - Chapitre IV La réforme fiscale - Paragraphe 21: L'imposition des personnes physiques), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

- Il est à constater que les différentes pistes mentionnées ci-avant peuvent cependant ne pas tenir complètement compte des éléments liés à l'intérêt national et au développement structurel du pays tout entier.

29^e recommandation:

Etendre l'actionnariat institutionnel et privé par la création de nouvelles opportunités.

5 L'ETAT ET LES SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL

Dans le cadre de cette partie du présent avis, le CES se limite aux services publics communément appelés de réseaux. Il s'agit, entre autres, des transports, du secteur des services postaux, des télécommunications et de l'énergie.

- L'article 16 du traité instituant la Communauté européenne consacre le rôle des services d'intérêt économique général pour assurer la cohésion sociale et territoriale de l'UE.

Au niveau communautaire, les anciens monopoles publics de ces branches économiques sont réorganisés de manière progressive et soumis depuis un certain temps à un mouvement de libéralisation. Il ne s'agit pas d'une dérégulation, mais bien d'une libéralisation, ce qui implique au contraire une rérégulation, afin d'assurer l'égalité d'opportunité entre les partenaires concernés. La politique européenne de la concurrence vise, en premier lieu, à assurer que la libéralisation sur les marchés bénéficie à l'ensemble de la société (baisse des prix, apparition de nouveaux services, création de nouvelles entreprises, création d'emplois, sécurité, ...).

- De façon générale, la politique de libéralisation des services publics d'intérêt économique général peut avoir des avantages importants pour l'économie. En effet, elle permet de libérer des ressources publiques au profit d'activités hautement prioritaires, par une mise en place de services de meilleure qualité et moins coûteux et par l'élimination d'entraves au développement du secteur privé. L'objectif prioritaire reste, en tout cas, la recherche d'une efficacité accrue pour l'économie et pour la société que ce soit au moyen d'une amélioration des services offerts par l'Etat ou par un abandon de certaines activités par l'Etat en faveur des entreprises privées.
- Compte tenu des aspects développés ci avant, le CES recommande au Gouvernement d'adhérer au principe de la concurrence et d'éliminer les obstacles qui gênent le bon fonctionnement des marchés. La libéralisation au sein des secteurs concernés permet aux entreprises qui s'implantent de créer des nouvelles activités et des emplois supplémentaires et aux consommateurs de bénéficier de nouveaux services et de prix en baisse.

En ce qui concerne les services publics d'intérêt économique général, le CES estime que l'objectif à poursuivre par l'Etat doit consister à garantir un équilibre adéquat entre la libéralisation, qui devra entraîner une concurrence saine et équilibrée au sein des secteurs concernés et les mesures pertinentes qui reposent sur les principes de l'accessibilité, de la qualité et de la continuité du service universel et de la transparence de l'information en faveur des usagers.

Le CES estime qu'au niveau national, une augmentation de l'efficacité dans ces secteurs est possible sous condition que la libéralisation, imposée par la législation communautaire ne se fasse pas sur la base d'une approche restrictive et permette un accès égal à tous les opérateurs.

Il s'agit donc de libérer une part significative des différents marchés en vue de permettre une concurrence saine et équilibrée entre les nouveaux acteurs.

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

Aux yeux du CES, il est crucial de parvenir au Grand-Duché à une augmentation de la qualité des prestations, parallèlement à une diminution des prix pour les usagers. La réalisation de cet objectif est d'autant plus importante que ces deux facteurs favorisent l'accès à certains services de base, ainsi que leur utilisation. Les secteurs visés doivent contribuer à augmenter la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et à maintenir la cohésion sociale en évitant toute forme d'exclusion⁷⁰.

En effet, les secteurs des transports, des communications et de l'énergie présentent tous des éléments déterminants d'une économie dans le sens qu'ils contribuent à l'approvisionnement des agents économiques, que ce soient les entreprises, les consommateurs, les pouvoirs publics ou le reste du monde et aux relations entre eux.

Le CES est d'avis qu'une augmentation de la qualité des services publics d'intérêt économique général, liée à une diminution de leur prix nécessite une efficience accrue par rapport à la situation antérieure. La reconversion des anciens monopoles d'Etat des secteurs des transports, des télécommunications, des services postaux et de l'énergie en entreprises concurrentielles doit incorporer au niveau organisationnel le respect des principes de gestion économique.

Pour pouvoir réussir dans le nouvel environnement concurrentiel, les entreprises publiques doivent s'inspirer des meilleures pratiques d'organisation et de gestion appliquées au sein du secteur privé et continuer à augmenter leur efficacité.

Aussi bien les anciennes entreprises publiques que les nouveaux entrants sur les marchés libéralisés doivent contribuer au maintien d'un service universel conforme aux réglementations communautaires et respectant donc les critères minimaux, tels que définis dans les différentes directives européennes (sécurité, qualité, prix, accessibilité, transparence, ...).

Le CES recommande au Gouvernement de faire de l'amélioration continue de la gestion des entreprises publiques une priorité de son action. En effet, ceci est une condition nécessaire pour améliorer l'offre et la fourniture des services publics (augmentation de la qualité et diminution des prix).

Si les pouvoirs publics sont prêts à appliquer des contraintes budgétaires effectives, à accepter la concurrence du secteur privé, à adopter des méthodes de gestion plus souples et à améliorer constamment l'efficacité de la politique des ressources humaines (formation continue, intéressement à la performance), la qualité des services publics offerts aux usagers et leur efficience vont augmenter.

⁷⁰ Cf. voir Chapitre IV: Le rôle social de l'Etat - Paragraphe 125: Les services publics assurant la cohésion sociale.

En fin de compte, les usagers des services publics, tout comme les administrés, en général, devront davantage être considérés comme clients, dont il faut satisfaire les attentes spécifiques.

- Le CES est d'avis que les services d'intérêt économique général doivent jouer un rôle déterminant dans la société de l'information. Leur implantation doit éviter toute nouvelle exclusion et permettre de réduire les inégalités.

Un exemple dans ce contexte concerne la participation à la société de l'information. Le CES estime que celle-ci doit désormais être considérée comme faisant partie intégrante du service universel. En effet, tous les aspects de la société de l'information peuvent modifier en profondeur la relation entre les entreprises et les consommateurs, ainsi que la nature même de la consommation.

L'Internet apporte des structures d'intermédiation et de dissémination inédites et peut rendre le marché plus transparent, renforcer le poids de négociation de l'acheteur face au vendeur par le biais d'achats groupés, tout en permettant des économies d'échelle au vendeur qui peut accéder à un marché de dimension planétaire ⁷¹.

En suivant l'approche du Comité économique et social des Communautés européennes⁷², le CES considère que la société de l'information constitue un instrument d'équilibre régional. Elle doit favoriser le développement d'un réseau de centres des technologies de l'information et permettre une meilleure intégration des citoyens potentiellement exclus (handicapés, habitants des régions isolées ou périphériques) dans l'ensemble de la société européenne.

Au vu du développement fulgurant dans ce secteur, il est important de faire bénéficier des avantages et des opportunités de la société d'information l'ensemble des agents économiques concernés en la matière.

Pour rendre compte de la responsabilisation croissante de la société de l'information dans l'amélioration du bien-être général et pour mener à bien l'implication de la société de l'information dans le cadre des services d'intérêt général, les pouvoirs publics doivent soutenir un mécanisme fonctionnel flexible et innovateur dans ce domaine, basé sur une collaboration entre acteurs privés visant une concurrence saine et équilibrée sur le marché et dont les prestations aux usagers sont surveillées par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR).

30^e recommandation:

Adhérer aux principes de gestion économique pour augmenter la qualité des services d'intérêt économique général et en diminuer les prix.

⁷¹ Cf. avis annuel du CES du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (Partie B: Les grandes orientations - Chapitre III: Le positionnement du Luxembourg dans l'économie digitale), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

⁷² Cf. avis du CES de l'UE des 20 et 21 octobre 1999: Les services d'intérêt général.

Chapitre IV
LE ROLE SOCIAL DE L'ETAT

- 1 LES SERVICES PUBLICS**
- 2 LES RECOMMANDATIONS SOCIALES RELATIVES
A CERTAINS DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ETAT**

IV LE ROLE SOCIAL DE L'ETAT

Le rôle de l'Etat au présent comme à l'avenir est de contribuer durablement à la qualité de vie de tous ceux qui habitent et travaillent au Luxembourg.

Cependant, l'analyse du rôle de l'Etat doit être effectuée dans le contexte communautaire et cela plus particulièrement au regard des services d'intérêt général⁷³. Ces services d'intérêt général couvrent tant les activités marchandes que non marchandes. Les "*services d'intérêt économique général*" concernent seulement les activités marchandes, c'est-à-dire celles qui s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer sur un marché et qui caractérisent l'activité d'une entreprise (services en réseau dans le domaine des transports, de l'énergie et des communications)⁷⁴.

Les activités dans le domaine social relevant du service d'intérêt général doivent notamment répondre aux besoins suivants :

- protection sociale, y compris la garantie d'un niveau minimal de revenus, le droit à un logement décent, ainsi que l'accès à certains services financiers, comme le droit à l'ouverture d'un compte courant et le droit à l'octroi d'un crédit;
- enseignement;
- santé;
- information et culture;
- fourniture d'eau potable et d'énergie, services de communication et de transport.

Les services d'intérêt général font partie de l'économie sociale de marché qu'il convient de préserver et d'améliorer⁷⁵. Soucieux de cet objectif, le CES souligne que les services d'intérêt général ont un rôle à jouer dans l'alliance pour cimenter la solidarité sociale et le respect de l'environnement. Par souci d'égalité des chances, il conviendra également d'apporter une correction à des conditions initiales inégalitaires et de contribuer ainsi à une croissance durable de l'économie. Créer un marché européen ne suffit pas, il faut également veiller à la création d'une société européenne.

Dans cette partie IV de l'avis consacrée aux recommandations sociales de l'Etat, le CES traite d'abord des services d'intérêt général pour ce qui est de leur rôle pour le développement et la cohésion d'une société participative moderne. Les recommandations afférentes devraient également guider la position du Gouvernement dans son action aux niveaux communautaire et régional. Dans un deuxième chapitre de cette partie IV, le CES présente quelques recommandations plus précises quant au rôle social de l'Etat luxembourgeois.

⁷³ De par son essence, cette notion est synonyme de celle de service public, communément admise et toujours appliquée en droit administratif.

⁷⁴ Cf. pour la définition de la notion de service d'intérêt général, voir également Chapitre I: La démarche du CES et le cheminement des réflexions - Paragraphe 411: Les composantes du service public.

⁷⁵ Cf. pour d'autres développements dans ce contexte, voir Chapitre II: L'Etat démographique - Section IV: L'amélioration du service public.

1 LES SERVICES PUBLICS

11 Les considérations générales

Il n'existe pas de véritable fondement théorique du concept de "*services publics*".

En tout cas s'agit-il d'un service assurant des missions d'intérêt général dont l'autorité publique assure la mise en œuvre. Trois principes le caractérisent: égalité, continuité et adaptabilité.

On peut qualifier d'activités de services publics, celles qui ont pour objet de mettre des biens et des services fondamentaux à la disposition des consommateurs dans des conditions de prix, de qualité et de sécurité acceptables.

En outre, on peut retenir que deux critères devraient être réunis pour que la notion de services publics s'applique: celui de "*caractère essentiel du service*" et celui de "*défaillance du marché*". Ainsi, les services publics sont, d'une part, les activités qui visent à rendre accessibles des services essentiels à des usagers menacés d'exclusion et qui contribuent ainsi à la cohésion sociale, et d'autre part, les activités qui favorisent une utilisation efficace et équilibrée, dans l'espace et dans le temps, du territoire et des ressources communes.

Au niveau européen, on a trouvé une solution de compromis en parlant d'obligations de "*service universel*" qui sont définis par des normes de qualité et de sécurité, à déterminer par le pouvoir exécutif et qui peuvent être d'un niveau élevé. Ce service universel constitue un service de base qui est fourni à toute personne qui le demande à des conditions tarifaires abordables.

Au Luxembourg, le service universel concerne les différents secteurs en phase de libéralisation que sont les télécommunications, l'énergie (électricité et gaz) et les services postaux ⁷⁶.

Le CES demande au Gouvernement d'élaborer une Charte des obligations de services universels pour tous les secteurs, définissant les droits des utilisateurs en fixant les normes de qualité, voire de sécurité et en assurant un accès à des prix abordables. Cette Charte devrait désigner les personnes morales en charge de ces obligations, qui varient nécessairement selon le secteur concerné, pour veiller au fonctionnement efficace et continu des services d'intérêt général.

Dans ce contexte, il appartient également au Gouvernement de doter l'autorité de régulation, en particulier l'ILR (Institut luxembourgeois de régulation) qui, jusqu'à présent, a des responsabilités (contrôle, surveillance) dans les quatre secteurs énumérés ci avant, de pouvoirs suffisants pour rendre effectives l'application des obligations de service universel.

⁷⁶ Cf. bases légales et réglementaires: la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications et le règlement grand-ducal du 26 mai 1998 sur le service universel des télécommunications (cf. l'article 2 en fournit une définition); la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux et la loi du 06 avril 2001 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

La notion de service public évolue dans le temps. Si l'intervention de l'Etat a existé depuis longtemps en matière de justice, de sécurité et d'éducation, elle devient moins nécessaire dans le secteur des télécommunications, dont les prix, en raison non seulement de la concurrence, mais également de la révolution technologique, ont fortement baissé. Ces services sont devenus plus accessibles à un cercle plus élargi de citoyens. La loi sur l'assurance dépendance⁷⁷, conséquence de nouveaux besoins en protection sociale, est un exemple de cette adaptabilité. Elle est apparue en raison du vieillissement de la population, d'une part, et également de l'évolution des structures familiales et de la société, d'autre part, qui fait que les personnes âgées et dépendantes ne peuvent plus dans la même mesure être soignées par les membres de la famille.

L'accès à la société de l'information et de la connaissance est un autre exemple de la nécessité des services d'intérêt général de s'adapter aux besoins de la société. Une non participation aux nouveaux réseaux d'information et de communication (Internet) devient en effet un facteur d'exclusion.

L'Etat doit aussi garantir que chaque citoyen ait la possibilité de se voir ouvrir un compte courant. En outre, afin d'aider les personnes qui, en raison de leurs revenus modestes ou de leur situation professionnelle atypique (contrat de travail à durée déterminée ou intérimaire) ne peuvent que difficilement avoir accès au crédit, à réaliser leurs projets en matière de logement ou de création d'entreprise, l'Etat peut intervenir pour leur donner des garanties et cautions suffisantes. Dans ce contexte, il y a lieu de se référer à l'article 30 de la loi du 15 décembre 2000 relative aux services postaux et aux services financiers postaux qui constitue la base légale de ce droit à l'ouverture d'un compte courant auprès de l'Entreprise des Postes et Télécommunications⁷⁸.

En outre l'aide à la presse, légalement consacrée par la loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite, s'interprète comme une garantie du pluralisme d'opinions et de la liberté d'expression. Aussi le CES encourage-t-il l'Etat à soutenir une presse de qualité.

Services publics ne veut pas dire secteur public. En effet, surtout après la libéralisation au niveau européen, certains de ces services ne sont plus fournis par le secteur public. D'autres, dans le domaine des services sociaux, de la culture ou de l'information, par exemple, ne l'ont été qu'en partie. L'autorité publique a généralement le choix entre deux modes différents d'exploitation de service d'intérêt général : ou bien elle s'en charge elle-même, auquel cas on a coutume de dire qu'elle exploite le service d'intérêt général "*en régie*". Ou bien elle en charge une entreprise publique ou privée au moyen d'un contrat de concession dit "*concession de service public*".

Il est cependant très important que l'Etat garantisse directement, soit par la législation sur la concurrence, soit par l'ILR, un niveau de concurrence qui évite des abus de positions dominantes. Le CES insiste sur l'importance de réexaminer

⁷⁷ Cf. loi du 19 juin 1998 sur l'assurance dépendance, entrée en vigueur le 01 janvier 1999.

⁷⁸ Cf. loi du 15 décembre 2000 relative aux services postaux et aux services financiers postaux est publiée au Mémorial A-135, p.2963 (documents parlementaires n°4524) et un rectificatif au Mémorial A-141, p.3296.

la loi luxembourgeoise sur les pratiques commerciales restrictives ⁷⁹. A long terme, le démantèlement des anciens monopoles publics devrait aboutir à une concurrence favorable à l'ensemble des consommateurs.

31^e recommandation :

Elaborer une Charte des obligations de service universel.

12 Le rôle de l'Etat et les services d'intérêt général

121 Les droits des citoyens

Un rôle fondamental des services d'intérêt général est de contribuer à la cohésion sociale et d'éviter l'exclusion.

Les services d'intérêt général doivent donc former le fondement d'une société humaine et juste qui assure à ses citoyens la protection et l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux. Les 15 pays de l'Union européenne se sont précisément dotés d'un tel modèle de société, documenté par la signature de la Charte des droits fondamentaux le 7 décembre 2000 à Nice. Ce modèle est celui d'une communauté qui se reconnaît non seulement en référence aux droits de l'homme et à la libre entreprise, mais aussi à un mode de fonctionnement social et éthique commun.

Pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reprend en un texte unique l'ensemble des droits civiques, politiques, économiques et sociaux des citoyens européens ainsi que de toutes personnes vivant sur le territoire de l'Union.

Ces droits sont regroupés en six grands chapitres :

- dignité;
- liberté;
- égalité;
- solidarité;
- citoyenneté;
- justice.

Ils sont basés notamment sur les droits et libertés fondamentaux reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme (1950), les traditions constitutionnelles des Etats membres de l'Union européenne, la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe (1950) et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1996), ainsi que d'autres conventions internationales auxquelles adhèrent l'Union européenne ou ses Etats membres.

Certes, cette Charte des droits fondamentaux n'a pas encore de valeur contraignante, mais elle pourrait être ultérieurement intégrée dans les traités ou dans une future Constitution européenne.

⁷⁹ Cf. loi du 17 juin 1970 concernant les pratiques commerciales restrictives telle que modifiée - Mémorial A-1970, p.892.

En tant que loi fondamentale, la Constitution luxembourgeoise institue un système de droits et libertés, destinés à garantir l'individu contre l'immixtion abusive de l'Etat dans sa sphère d'activité matérielle et intellectuelle⁸⁰.

Dans l'exercice de ces droits, les services d'intérêt général jouent un rôle fondamental. Ils doivent pouvoir être exercés même en l'absence de solvabilité. Les services d'intérêt général doivent permettre, indépendamment des capacités de financement, l'exercice de ces droits fondamentaux afin d'éviter les risques d'exclusion sociale. Dans ce contexte, le CES rappelle l'utilité de l'élaboration d'une Charte des obligations de services universels. Les services d'intérêt général sociaux doivent contribuer à combattre l'insécurité découlant des mutations économiques et sociales dues à la technologie et/ou à la globalisation, ou au vieillissement de la population et de l'émergence de nouvelles structures familiales.

Le CES préconise un Etat dont le rôle est:

- d'offrir à l'ensemble des citoyens des services d'intérêt général de qualité sur une base équitable, abordable, sûre et continue;
- de prendre pleinement en considération les préoccupations sociales et environnementales;
- d'assurer le contrôle démocratique et la transparence de la fourniture des services d'intérêt général afin de concrétiser les droits à l'information et à la participation des citoyens et de leur permettre de disposer d'un recours;
- de veiller à l'efficacité économique, écologique et sociale des services offerts.

Cette efficacité passe par une gestion pertinente des investissements, notamment ceux de renouvellement des réseaux existants, par le choix des solutions les plus appropriées en fonction des problèmes concrets à résoudre, par une tarification équitable et incitative à l'économie des ressources rares, avec d'éventuels tarifs sociaux et péréquations. Cette efficacité passe aussi par la recherche d'un équilibre entre l'efficacité et l'équité et par l'association des différents intéressés (usagers, salariés, tiers) aux choix qui les concernent. Au-delà des règles éventuelles, la tarification recouvre des choix majeurs de partage des coûts entre l'usager et le contribuable, des modalités de solidarité entre usagers et d'arbitrage entre les usagers d'aujourd'hui, de demain, voire d'après-demain.

Le rôle social de l'Etat ne se limite pas à la seule protection des droits et libertés sociaux. Parmi les missions traditionnelles de l'Etat, les services d'intérêt général dans le domaine de la sécurité intérieure et de la justice (Etat "*veilleur de nuit*") contribuent également à la cohésion sociale.

⁸⁰ Cf. constitution du 17.10.1868 telle que modifiée - Chapitre 2: "*Des libertés et des droits fondamentaux*"

En effet, les gens aisés peuvent toujours s'offrir des services de sécurité privés, alors que ce sont les moins bien lotis qui souffrent en premiers de l'absence ou de l'insuffisance des services faisant respecter l'ordre public.

Pareillement, une justice à la fois indépendante, rapide, efficace, impartiale, à l'écoute du citoyen, sereine et transparente est une condition indispensable pour assurer son fonctionnement loyal. L'accès égalitaire de tous les citoyens à la justice, sans distinction quant aux ressources des justiciables, et, en particulier, la défense des intérêts des gens défavorisés doit être davantage garantie, l'assistance judiciaire en est déjà une contribution essentielle. En effet, le rôle primaire de l'Etat n'est pas uniquement de venir en aide en aval aux laissés pour compte d'une société de marché, mais d'éviter au mieux en amont que des inégalités trop prononcées n'existent et ne perdurent.

32^e recommandation:

- ***Intégrer la Charte des droits fondamentaux dans les instruments juridiques nationaux et européens.***
- ***Doter l'Etat des moyens nécessaires en vue d'assurer la sécurité et garantir l'égal accès de tous à la justice, service d'intérêt général.***

122 L'émergence de nouveaux besoins et l'impact positif des services d'intérêt général sur l'emploi

Les services d'intérêt général, prestés par les entreprises appartenant au secteur public ou privé (cf. secteur dit "*conventionné*"), sont indispensables pour répondre aux enjeux de la société contemporaine afin de satisfaire les besoins nouveaux, individuels ou collectifs, des citoyens.

Le CES se prononce en faveur de services de qualité élevée, à assurer par la mise à disposition de ressources suffisantes. Ces services participent à l'émergence de certaines branches de services aux personnes, par exemple les structures de prise en charge des enfants, les services d'aide aux personnes âgées et les services en charge de l'assurance dépendance.

Du fait de la fourniture de biens et services fondés sur les nouveaux besoins de la société, ces services sont directement ou indirectement générateurs d'emplois qui ne sont pas nécessairement des emplois publics.

Le secteur social au Luxembourg en est un exemple important. Il s'agit d'un secteur où l'Etat, par une législation, détermine les critères à remplir par les institutions du secteur qui doivent être agréées, mais les salariés de ce secteur ont des contrats de travail de droit privé.

L'assurance dépendance est un nouveau service d'intérêt général qui n'est pas fourni directement par le secteur public, mais qui se fait largement dans le domaine privé. C'est cependant une volonté politique qui est à l'origine du service, qui l'implémente et qui en fixe les normes. Ainsi, initiative privée et action publique vont de pair sans que l'une ne se substitue à l'autre.

En outre, des services de prise en charge des enfants et des personnes âgées participent à la promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes, dans la mesure où des femmes qui le désirent peuvent réintégrer le marché du travail. Les services d'intérêt général d'éducation, de formation et de culture permettent à chacun de mener une vie plus épanouie et de fournir à l'économie les ressources humaines nécessaires à son bon fonctionnement.

33^e recommandation :

Développer les services d'intérêt général afin de répondre aux enjeux nouveaux de la société.

123 Les services publics garantissent la compétitivité de l'économie et une croissance durable

La compétitivité et la croissance de l'économie exigent des services d'intérêt général efficaces. C'est pourquoi il convient d'accorder à ces derniers les ressources financières requises. Les dépenses consacrées aux services d'intérêt général doivent en effet être considérées comme un investissement et non seulement comme un coût. Les dépenses engagées dans une branche de services d'intérêt général peuvent aboutir à des économies ou à des bénéfices dans d'autres branches. Ainsi, l'investissement dans des infrastructures de transport permet d'attirer des acteurs et activités économiques supplémentaires au pays. De même, l'investissement dans des politiques actives pour le marché de l'emploi peut réduire le coût des allocations de chômage. De bons logements et des conditions de vie décentes ainsi qu'un revenu minimum garanti peuvent conduire à diminuer la criminalité et les maladies liées à la pauvreté. Les investissements publics et un secteur de services d'intérêt général dynamique remplissent une fonction essentielle en ce qui concerne notamment la recherche fondamentale et l'apport d'infrastructures.

L'indicateur utilisé pour mesurer la richesse d'une nation est généralement le produit intérieur brut (PIB). Cet indicateur a un grand avantage puisqu'il permet de quantifier la production de biens et services marchands.

Il ne permet cependant pas d'évaluer l'impact des services d'intérêt général non marchands sur le bien être d'un pays et de ces habitants. Pour s'y faire, le CES propose l'élaboration d'un tableau de bord social⁸¹ qui devrait contenir des indicateurs sociaux, quantifiables subjectivement (mécontentement, relations sociales, santé) et objectivement (difficultés financières, besoins fondamentaux, logement, biens de consommations durables). De tels indicateurs renseignent sur le bien-être d'une population. En outre faudrait-il ajouter l'espérance de vie, le taux de suicide ou encore l'état sanitaire.

⁸¹ Cette recommandation a déjà été formulée dans les avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays du 14 avril 1998 (Chapitre III, 33), respectivement du 03 avril 2001 (Partie B, Chapitre II,1), publiés au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

De concert avec les indicateurs économiques (cf. PIB), ces indicateurs pourraient utilement souligner la vraie valeur des services d'intérêt général et témoigneraient de l'efficacité du rôle de l'Etat dans l'amélioration de la qualité de vie ⁸².

34^e recommandation:

Etablir un tableau de bord social dans le but d'évaluer le bien-être de la population.

124 Les services d'intérêt général comme composante d'une économie sociale de marché

Le progrès social repose sur le progrès économique, mais ce dernier ne peut pas être durable si le progrès social fait défaut. Les principes de l'économie de marché doivent être complétés par les principes sociaux. C'est l'essence même du modèle social européen qui n'est pas un handicap, mais au contraire une force garantissant la pérennité du développement économique.

Dans la partie consacrée au rôle économique de l'Etat de cet avis, le CES a mis l'accent sur l'efficacité des services d'intérêt général. La libéralisation des services d'intérêt économique général repose sur l'espoir que la concurrence entre les opérateurs engendre des services de qualité et conduit en même temps à une baisse des prix.

Si des baisses de prix peuvent sans aucun doute être constatées dans le domaine des télécommunications et de l'électricité, ces baisses ne sont pourtant pas générales.

Dans le domaine des télécommunications, les baisses de prix sont fortes pour les communications à longue distance mais le prix de l'abonnement a augmenté ce qui défavorise les petits consommateurs.

En matière d'électricité, ce sont les grands consommateurs qui sont les principaux bénéficiaires des baisses de prix.

En ce moment, des exemples à l'étranger nous montrent que les objectifs de qualité élevée et de baisses de prix ne sont pas toujours garantis.

Aux Etats-Unis, le Gouvernement a décidé de nationaliser les services de sécurité des aéroports, suite aux événements tragiques du 11 septembre 2001. En effet, ces services, organisés sous forme commerciale, avaient dans une logique purement financière embauché du personnel peu qualifié, mal rémunéré, de sorte que l'objectif, à savoir une sécurité satisfaisante, ne pouvait plus être atteint.

Au Royaume-Uni, la privatisation bâclée des chemins de fer a conduit à des responsabilités mal partagées entre les opérateurs (entre eux d'abord, mais aussi avec la société responsable du maintien et de l'amélioration de l'infrastructure), de sorte que les consommateurs sont de plus en plus mécontents et des accidents se

⁸² Cf. voir les développements sur la notion de qualité de vie sous le Chapitre I: La démarche du CES et le cheminement des réflexions - Section 28: Démarche conceptuelle de la première partie.

produisent assez fréquemment. Il ne faut en outre pas oublier que ces mêmes chemins de fer sont encore largement subventionnés par l'Etat.

Une libéralisation efficace des services d'intérêt économique général exige des investissements de la part des opérateurs privés, améliorant ainsi les réseaux de manière à attirer de nouveaux clients. Or, les services d'intérêt économique général sont souvent des monopoles naturels ou d'anciens monopoles naturels qui requièrent des investissements considérables que des entreprises cherchant à maximiser leurs profits à court terme ne sont pas disposées à financer.

C'est pourquoi l'intervention de l'Etat a longtemps été fondamentale en matière de financement d'infrastructures d'intérêt national.

Le CES demande que les effets positifs et négatifs de la libéralisation des services d'intérêt économique général soient étudiés de manière continue. C'est l'Institut luxembourgeois de régulation qui doit être chargé de cette mission. Il doit vérifier que les conditions de la concurrence soient réunies, détecter et sanctionner des comportements anticoncurrentiels.

L'intervention publique reste en effet nécessaire pour garantir le contrôle et la responsabilité démocratiques, la consommation responsable des ressources naturelles rares dans un souci de développement durable, l'interdiction des abus de positions dominantes sur le marché, la continuité des services publics et la sécurité de fourniture de nombreux services.

S'il s'avère que ces objectifs qui doivent être des obligations de service universel (qualité élevée, tarification raisonnable...) ne peuvent pas être atteints, le choix du mode de gestion des services d'intérêt économique général doit être réversible.

Les services d'intérêt économique général ne sont pas de simples services marchands. Ils sont reconnus comme composante des "*valeurs communes*"⁸³ de l'Union européenne et représentent un des fondements de cette civilisation européenne, qui est distincte de la civilisation nord-américaine ou asiatique.

35^e recommandation:

Garantir la réversibilité du choix du mode de gestion des services d'intérêt économique général.

125 Les aspects sociaux des marchés publics

L'utilisateur ayant droit à un tarif abordable, il est évident que les marchés publics doivent répondre à des critères d'efficience.

D'un autre côté, la seule recherche de la solution financièrement la plus avantageuse peut conduire à des coûts plus élevés à long terme. C'est pourquoi le CES favorise de retenir l'offre la mieux disante, c'est à dire l'offre économiquement la plus avantageuse, compte tenu des critères de prix (mais pas exclusivement), de délai de livraison, d'impact commercial (cf. utilisation rationnelle de l'énergie), respectant les normes sociales et environnementales

⁸³ Cf. article 16 du traité CE sur les services d'intérêt économique général.

prévues par la loi et les conventions collectives de travail. Le CES regrette que les textes légaux en la matière ne prescrivent pas plus clairement les critères décisifs dans la sélection des adjudicataires, critères qui peuvent entre autres être d'ordre qualitatif, éthique et social .

En outre, le contrôle de l'exécution du marché est d'une importance cruciale pour éviter des sous-enchères pour obtenir le contrat dont le coût véritable de l'exécution se révèle souvent être beaucoup plus élevé ex post.

Au plan européen, les Etats membres doivent veiller à ce que les entreprises chargées de service d'intérêt général fassent jouer la concurrence pour les marchés et commandes qu'elles passent. Dans ce contexte, le CES renvoie à la Déclaration sur les services d'intérêt économique général, annexée aux Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Nice de décembre 2000 et qui a retenu à ce sujet que

" l'importance des principes de neutralité, de liberté et de proportionnalité est réaffirmée. Ils garantissent que les Etats membres sont libres de définir les missions ainsi que les modalités de gestion des services d'intérêt économique général, la Commission assumant la responsabilité de veiller au respect des règles du marché intérieur et de la concurrence".

36^e recommandation:

- **Respecter les normes sociales et environnementales lors de l'attribution des marchés publics.**
- **Adjuger les marchés publics sur base du mieux disant.**

126 La modernisation du secteur public par la construction d'un système européen des services d'intérêt général

L'Union européenne a besoin d'une doctrine claire en matière de services d'intérêt économique général européens. Marché et règles de concurrence, régulation et services d'intérêt économique général devront former un ensemble indissociable permettant de garantir l'exercice des droits fondamentaux du citoyen, de promouvoir la cohésion sociale, et de conduire des politiques de développement économique et social durables.

Le Conseil européen de Nice a fait un premier pas dans la bonne direction et a reconnu les services d'intérêt économique général comme composante essentielle de l'intégration européenne:

- d'une part, en adoptant la Charte des droits fondamentaux dont l'article 36 dispose que l'Union européenne en reconnaît et respecte l'accès;
- d'autre part, en approuvant une déclaration qui développe les principes contenus dans l'article 16 du traité CE et invite à approfondir ces questions d'ici le Conseil européen de décembre 2001.

Il s'agira donc de concrétiser et d'affirmer ces principes communautaires, notamment en retenant dans un document annexe ou dans une charte:

- les activités d'intérêt général auxquelles sont reconnues le caractère de service d'intérêt économique général;
- les obligations imparties aux entreprises chargées de tels services, ainsi que leurs modes de financement;
- les mesures d'harmonisation des services d'intérêt économique général mis en place dans les différents Etats;
- l'organisation, sous certaines conditions, d'un régime de services d'intérêt économique général au niveau communautaire;
- les règles d'organisation et de gestion de ces services.

Les services d'intérêt général doivent également être assurés au niveau régional et il devient de plus en plus important de prendre en compte la dimension sociale des services d'intérêt général régionaux.

37^e recommandation:

Construire et défendre un modèle européen des services d'intérêt économique général.

127 Le dialogue social

- Au Luxembourg, la concertation socio-économique s'appuie sur un vaste réseau d'institutions de la participation et du dialogue social que sont sur le plan national: le Conseil économique et social, le Comité de coordination tripartite ainsi que les Chambres professionnelles et les nombreux conseils, comités et commissions tripartites spécifiques existant au niveau des ministères - notamment Travail, Economie, Education, Formation professionnelle, Aménagement du territoire - et des institutions de la Sécurité sociale, de même que sur le réseau des institutions de régulation des rapports collectifs dans les entreprises, que sont les délégations du personnel, les comités mixtes d'entreprise et la représentation du personnel au niveau des organes de la société anonyme.

Ce réseau étoffé traduit le long cheminement de l'association progressive des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques gouvernementales et à la gestion des entreprises.

- Pour trouver des solutions consensuelles à des problèmes d'ordre économique et social, le Gouvernement avait institué la tripartite, qui est l'instrument du dialogue politique lui permettant de concrétiser et de finaliser de concert avec les partenaires sociaux les mesures qu'il entend prendre pour faire face à un problème d'envergure nécessitant une solution rapide. Ce modèle de concertation a fait ses preuves, surtout lors des crises économiques que notre pays a connues.

En effet, la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance et à maintenir le plein emploi a instauré le Comité de coordination tripartite. Cette loi a été aménagée et prorogée par les législations du 5 mars 1980 et du 24 décembre 1984. Le Comité de coordination tripartite a été conçu comme un instrument de crise et le cadre de ses actions est en quelque sorte tracé par la loi qui prévoit déjà un certain nombre de mesures à prendre. Un règlement grand-ducal du 5 avril 1985 prévoit en outre 9 indicateurs économiques destinés à l'appréciation de l'évolution de la situation

économique et sociale. Le CES a itérativement demandé l'institution d'un 10^e indicateur portant sur la rentabilité des entreprises.

La loi a attribué d'autres missions spécifiques au Comité de coordination tripartite qui l'obligent à rendre un avis:

- quant au bien-fondé d'une demande d'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord collectif portant réduction des coûts de production dans l'intérêt de la sauvegarde des emplois;
- préalablement à l'introduction du modèle de la préretraite - ajustement dans les entreprises occupant 150 salariés au moins.

Au-delà du dialogue social au niveau national, il existe des Conférences tripartites au niveau sectoriel, dont la première a été la Conférence tripartite "*Sidérurgie*".

Dans son avis sur la réforme du CES du 21 décembre 2000, le CES s'est proposé comme cadre institutionnel fixe du dialogue social. Afin de mieux encadrer la politique sociale communautaire au niveau du dialogue social luxembourgeois et en vue de garantir une meilleure préparation du processus décisionnel luxembourgeois quant à la mise en oeuvre des décisions communautaires, une structure similaire à celle du dialogue social devrait être légalement mise en place.

- Au niveau du dialogue social européen structuré, le CES serait d'une part la plateforme d'évaluation des propositions de la Commission de l'UE par les partenaires sociaux nationaux impliqués dans ce processus de consultation et de négociation communautaire. D'autre part le rôle du CES consisterait à déterminer la procédure à suivre en vue de la transposition des accords européens au niveau national ou sectoriel.
- Au plan purement national, le dialogue social devrait être structuré et le CES propose d'organiser en son sein l'accompagnement d'un tel dialogue social national structuré. N'ayant pas de vocation directe de négociation, la mission directe du CES consisterait plus précisément à pouvoir être saisi ou se saisir lui-même pour tout sujet socio-économique d'importance nationale.

Le CES salue la volonté du Gouvernement, manifestée lors du Conseil de gouvernement du 16 février 2001, d'élaborer de concert avec le CES un projet de loi relative à la réforme du CES et, le cas échéant, de concrétiser légalement ses missions futures d'institution du dialogue social aux niveaux européen et national.

Le CES souhaite que le texte de projet de loi soit concrétisé dans les meilleurs délais.

38^e recommandation :

Accompagner le dialogue social européen structuré et mettre en place un dialogue social national structuré, le tout à institutionnaliser au sein du CES.

128 Les services d'intérêt général: un pilier de l'unification européenne

Dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, il faut malheureusement constater qu'un bon nombre de pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne souffrent d'une défaillance de services publics adéquats. En effet, la transition d'une économie planifiée à une économie de marché a momentanément conduit à un accroissement de la précarité sociale et du chômage. Le manque de ressources financières a amené un certain nombre de pays à se précipiter dans une politique de privatisations tous azimuts. Un contrôle démocratique des services d'intérêt général fait défaut. Il revient aux Etats membres de l'Union européenne de promouvoir leurs services d'intérêt général dans les pays candidats avant que l'adhésion de ces derniers ne soit concrétisée.

Cette mise en place de services d'intérêt général est indispensable pour réaliser et développer l'interdépendance sociale dans ces pays et est de ce fait facteur de cohésion sociale. L'acquis social européen ne doit pas être mis en danger car l'Europe est une communauté de citoyens fondée sur des valeurs communes. Ces services d'intérêt général sont désormais pleinement reconnus comme composante des "*valeurs communes*" de l'Union européenne⁸⁴ et recouvrent aussi de véritables enjeux de civilisation. Ils représentent un des fondements de cette civilisation européenne, manifestation distincte de la civilisation nord-américaine par exemple. Les gouvernements doivent prendre conscience de la nécessité d'instaurer le dialogue social dans leur pays de manière à façonner une économie sociale de marché et de développer des services d'intérêt général fonctionnant de manière efficace.

39^e recommandation :

Aider les Etats candidats à l'adhésion à mettre en place des services d'intérêt général.

⁸⁴ Cf. article 16 du traité CE sur les services d'intérêt économique général.

2 LES RECOMMANDATIONS SOCIALES RELATIVES A CERTAINS DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ETAT

21 Le rôle de l'Etat dans la distribution primaire des revenus

- Au Luxembourg, il y a relativement peu d'études en matière de distribution des revenus primaires. De telles études sont cependant indispensables pour mesurer l'accroissement ou la diminution des inégalités et de mener une politique de redistribution sous forme de transferts sociaux.

En matière de l'évolution des revenus, le CES demande l'établissement et la publication de statistiques fiables, notamment en ce qui concerne la formation des revenus primaires, la part prise par les salaires dans la valeur ajoutée, la comparaison des revenus dans le secteur privé et dans le secteur public, ainsi que la comparaison internationale des salaires et des revenus en général, tant absolus que relatifs.

- Au Luxembourg, deux instruments, à savoir l'Observatoire des Relations Professionnelles et de l'Emploi (ORPE), d'une part, et la Centrale des bilans en création, d'autre part, devront contribuer à la réalisation de telles études.

Il appartient à l'Etat de veiller à ce que la disparité des revenus ne porte atteinte à la cohésion sociale en raison de l'émergence d'une population de travailleurs à bas salaires. Dans ce contexte, et plus précisément au sujet du salaire social minimum, deux positions opposées se sont dégagées:

- selon le Groupe salarial, le mécanisme du salaire social minimum a une importance indéniable à ce sujet. L'évolution du salaire social minimum est en effet basée sur l'évolution du salaire réel moyen au cours d'un laps de temps déterminé. Par ce mécanisme, l'Etat peut contribuer à éviter l'extension du phénomène des travailleurs pauvres;
 - selon le Groupe patronal, un salaire social minimum trop élevé pourrait cependant être un facteur d'exclusion du marché de l'emploi pour les éléments les moins productifs. En effet, il n'est pas évident de justifier l'adaptation des salaires des éléments les moins productifs à l'évolution moyenne de la productivité. Ceci risque en effet de créer des déséquilibres sur le marché de l'emploi. L'objectif primaire doit rester l'intégration par le travail sur le premier marché de l'emploi pour tous.
- Le CES suggère au Gouvernement de réaliser une étude sur le salaire social minimum et ses effets sur l'emploi.

La disparité des revenus est mesurée soit à l'aide du coefficient de Gini, soit par l'écart interdécile qui est formé par le rapport entre le revenu qui sépare la portion des 10% des ménages les plus riches des 90% des ménages les plus défavorisés et le revenu qui sépare la portion des 10% des ménages les plus défavorisés des 90% des ménages les plus riches. Il est donc important d'avoir à sa disposition des études annuelles sur les revenus (salaires et autres) permettant de juger d'un accroissement ou d'une réduction des inégalités.

40^e recommandation:

Etablir des statistiques fiables en matière de revenus primaires.

22 La lutte contre l'exclusion et la pauvreté

Dans ses avis annuels sur l'évolution économique, sociale et financière du pays des années 2000 et 2001⁸⁵, le CES s'est déjà penché sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale au Luxembourg. Il a ainsi adopté la définition de la pauvreté utilisée à l'échelon européen selon laquelle on considère comme pauvres relatifs les ménages dont le revenu disponible par unité de consommation est inférieur à 60% du revenu médian de la population.

Dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2001, le CES a présenté quelques réflexions en vue du plan d'action national pour l'inclusion (PAN incl) que le Gouvernement luxembourgeois a dû établir pour juin 2001. En effet, le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 avait mis l'accent sur la nécessité de favoriser l'intégration sociale par une méthode ouverte de coordination combinant les plans d'action à établir par les Etats membres et une initiative favorisant la coopération dans ce domaine, que la Commission européenne a présenté en juin 2001, et qui figurera à l'ordre du jour du Conseil européen de Laeken en décembre 2001.

Le CES rappelle qu'il juge indispensable une analyse dans le temps des aspects de l'exclusion sociale au Luxembourg. Il renvoie aux développements afférents faits en relation avec sa 34^e recommandation visant à constituer un tableau de bord social. Il renouvelle sa proposition de contribuer activement à la réalisation d'une telle étude qui pourrait être réalisée de concert avec un organisme de recherche public. Le CEPS/Instead se prête tout naturellement à cette tâche.

Le CES salue tout particulièrement l'intention du Gouvernement de continuer la consultation des partenaires sociaux pour le suivi du PAN inclusion, auquel il convient d'accorder la même importance qu'au PAN emploi, avec lequel il y a des interdépendances certaines.

L'Etat a comme mission d'éviter l'exclusion en assurant aux citoyens dans la mesure du possible une aide qui maintient les incitations à (re)trouver un emploi. L'Etat doit adopter une démarche active, c'est-à-dire venir en aide aux citoyens non seulement en les aidant d'un point de vue monétaire, mais en les accompagnant dans leur intégration dans la société et dans le monde du travail. C'est pourquoi les trappes d'inactivité doivent être évitées sans cependant mettre en question le rôle des transferts sociaux.

L'exclusion n'étant pas seulement un phénomène matériel, l'Etat doit contribuer à faciliter un nouveau départ aux citoyens exclus. Les services publics sont le lien non monétaire dans ce domaine, dans la mesure où l'Etat assure que des institutions (publiques ou autres) ne se limitent pas à une redistribution monétaire, mais assistent ceux qui sont en difficultés de s'en sortir. La récente législation sur le surendettement souligne cette approche.

En vue de développer le plein emploi et en même temps éviter l'exclusion sociale, la croissance doit être forte et riche en emplois, notamment en emplois durables et de qualité. Cela implique aussi de soutenir l'intégration par le travail. Il faut

⁸⁵ Cf. www.etat.lu/CES

encourager les services sociaux, publics ou privés, à s'adapter dans le sens de ces objectifs afin de répondre aux besoins sociaux non satisfaits. Pour renforcer davantage la cohésion sociale, l'Etat doit veiller à garantir et promouvoir l'accès de tous aux services sociaux fondamentaux (soins, éducation, logement).

Le CES recommande que l'Etat fixe des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté en s'inspirant des efforts des pays les plus performants en la matière et en utilisant des instruments statistiques mesurant l'inégalité et la pauvreté (coefficient de Gini, écart interdécile, pourcentage de personnes dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 60% du revenu médian national, ou encore un indice mixte comme l'indice Sen⁸⁶).

41^e recommandation:

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la base des meilleures expériences au niveau européen.

23 L'importance des transferts sociaux

En l'absence de transferts sociaux, la répartition primaire des revenus serait fort inégalitaire. Les transferts sociaux jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de notre système socio-économique: ils tendent à réduire les inégalités et à assurer ainsi la cohésion sociale.

Les transferts se regroupent en deux éléments:

- les transferts négatifs (impôts directs et indirects);
- les transferts positifs qui comprennent l'ensemble des pensions et prestations sociales versées directement aux personnes et ménages, ainsi que diverses consommations de services collectifs.

En matière de redistribution des revenus, le rôle de l'Etat est évidemment plus fort qu'en ce qui concerne la distribution primaire.

Les transferts sociaux doivent cependant être mieux ciblés, de sorte à obtenir une meilleure réduction de la proportion des ménages à bas revenus du fait de la redistribution des revenus. Il faut aider de cette manière prioritairement ceux qui en ont le plus besoin.

Le CES opte par conséquent à moyen et long terme pour une politique qui tienne davantage compte de l'aspect social des transferts qui est de venir en aide aux citoyens qui éprouvent des difficultés matérielles. Les transferts devraient par conséquent être liés à des conditions de revenu et de fortune plus strictes et ne plus être accordés à des ménages ou individus dont les moyens financiers dépassent des seuils fixés.

Dans son avis sur l'évolution économique, financière et sociale du pays 1999, le CES a analysé l'étude du Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI).

⁸⁶ L'indicateur de pauvreté *Sen* (de l'économiste Amartya SEN) mesure la disparité des revenus de la population par rapport à un seuil absolu de pauvreté.

L'étude donne un aperçu sur la répercussion des différents transferts sur le revenu des personnes seules, des couples sans enfants et des familles.

Afin d'analyser les effets des différents transferts, le programme informatique TSL (transferts sociaux au Luxembourg) a été développé pour simuler les différents cas possibles.

Le CES reconnaît la valeur du programme TSL et encourage le Gouvernement à utiliser ce programme avant l'introduction de nouveaux transferts pour étudier l'impact de ceux-ci.

Le CES juge indispensable de prolonger l'étude RWI dans l'avenir.

Ainsi il convient d'analyser les transferts sociaux dans leur globalité afin de porter également un jugement sur leurs interactions.

Le CES se prononce une nouvelle fois pour l'élaboration d'une véritable matrice des transferts sociaux. Au-delà, il note avec satisfaction l'annonce du Premier Ministre de le saisir d'un avis sur la fiscalité négative. En effet, le système fiscal actuel rend de plus en plus difficile une redistribution socialement juste par la voie de la fiscalité en matière de revenu des personnes physiques. Une matrice des transferts sociaux, qui repose sur une analyse globale des transferts sociaux, est en effet un instrument préalable à l'instauration d'un impôt négatif.

42^e recommandation:

Elaborer une véritable matrice des transferts sociaux, afin d'obtenir une vue d'ensemble aussi précise que possible des revenus primaires et secondaires.

24 L'égalité des chances

La cohésion sociale n'a pas seulement une signification matérielle, mais il est important dans un petit pays d'éviter une séparation des communautés et de mener une politique d'intégration et d'égalité des chances, en évitant avant tout une accumulation des discriminations dont la source serait le revenu, d'une part, et la nationalité, d'autre part, et qui pourrait être à l'origine de sérieux conflits.

La globalisation conduit à plus de concurrence ce qui peut conduire à un accroissement des inégalités et, de cette manière, créer des tensions. Pas toutes les inégalités ou différences ne sont inacceptables. Pour pallier cependant à un accroissement des inégalités dû à la globalisation, le maintien et le bon fonctionnement d'un filet de sécurité reste, dans l'immédiat, plus important que jamais.

Mais dans une optique axée sur le long terme, l'Etat doit conduire une politique d'égalité des chances ayant pour but d'offrir les mêmes conditions de départ à ses citoyens.

Dans un monde où il existe une égalité des chances, chaque être humain aurait, à talents égaux, les mêmes chances de départ et accéderait par son mérite à sa place dans la société. Le rôle de l'Etat-Providence est évidemment plus faible dans un système où l'égalité des chances est garantie, mais des mesures correctives restent nécessaires puisque les talents des êtres humains ne sont pas égaux et peuvent être limités (handicap physique, mauvaise santé, âge,...).

L'égalité des chances touche une multitude de domaines. Elle concerne l'accès aux études des élèves issus de milieux défavorisés (mobilité sociale intergénérationnelle), l'intégration des étrangers ainsi que l'égalité entre hommes et femmes en matière d'accès aux emplois et en matière de rémunération, sans que cette liste soit limitative.

Le principe de l'égalité des chances exige que les catégories de citoyens ayant les mêmes talents et capacités intellectuelles aient la même possibilité d'accès aux diverses positions sociales. Si les talents de deux personnes sont identiques, l'Etat doit œuvrer, à travers une limitation des inégalités de richesse, une prohibition des discriminations (en raison du sexe, de la race, de la nationalité etc.) et du népotisme, et surtout un enseignement efficace et obligatoire, à leur donner à l'une et à l'autre les mêmes possibilités d'accès aux positions sociales de leur choix.

Toutes discriminations doivent être éliminées dans les lois et dans leur mise en oeuvre. Au-delà, par des actions positives, l'Etat peut être à l'origine d'un changement des mentalités conduisant à une véritable égalité des chances.

Dans ce contexte le CES rappelle la Charte des droits fondamentaux⁸⁷ qui prescrit, dans son chapitre intitulé "*Egalité*" le respect de "*l'égalité de tous en droit*", la non-discrimination, la diversité culturelle, religieuse et linguistique, l'égalité entre hommes et femmes, les droits des enfants et des personnes âgées.

Le CES demande au Gouvernement de prôner le respect de ces valeurs et de les mettre en pratique lors d'une intégration prochaine de la Charte des droits fondamentaux dans les instruments juridiques nationaux et européens - traités ou future Constitution européenne.

43^e recommandation:

Assurer la mise en pratique effective d'une politique d'égalité des chances.

25 L'Etat et les services sociaux

Historiquement, le secteur des services sociaux s'est construit à partir des associations de bénévoles qui ont commencé à offrir des services dans un esprit de charité.

Avec la construction de l'Etat-Providence et les mutations sociétales, les services sociaux ont pris de plus en plus d'importance, de sorte que l'Etat était forcé d'intervenir financièrement. Des services tels que le placement de personnes

⁸⁷ Cf. charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée et signée le 7 décembre 2000 à Nice lors du Sommet du Conseil Européen.

âgées dans une maison de soins ou des enfants issus de familles difficiles dans des foyers sont devenus des services publics.

L'assurance dépendance est un bon exemple de l'évolution sociale. Si dans l'époque préindustrielle, la prise en charge des personnes dépendantes se faisait dans le cadre familial sans aucune intervention de l'Etat, celui-ci intervient maintenant par la construction de maisons de soins et de centres intégrés pour personnes âgées, mais également par une législation accordant un droit à des prestations en cas de maintien à domicile.

L'Etat, même s'il n'offre pas lui-même ces services sociaux, est cependant tenu de veiller à un bon fonctionnement et une bonne qualité des services. De cette préoccupation est née la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (loi "ASFT").

L'Etat agréé les organismes et, dans le cas d'un financement, il conclut une convention avec eux.

La configuration actuelle du secteur des services sociaux n'est cependant pas la seule possibilité d'intervention de l'Etat en la matière. D'autres mesures sont envisageables:

- la prestation directe des services sociaux par les administrations publiques;
- la création d'établissements publics gérés selon le droit privé avec des antennes décentralisées;
- l'introduction d'avantages fiscaux additionnels à l'image de l'abattement fiscal pour les frais de garde d'enfants qui a été introduit récemment;
- la mise en place d'un système où l'Etat distribue des chèques-service ("vouchers"), une subvention qui permet à la suite de choisir le prestataire, une option proche du fonctionnement de l'assurance dépendance, qui se distingue toutefois par son organisation en assurance;
- l'amélioration des rythmes scolaires, mesure qui peut être très efficace sans coûter beaucoup d'argent.

A côté de l'intervention de l'Etat, il ne faut pas négliger la responsabilité sociale des entreprises. Le CES a pris note que la Commission des Communautés européennes a présenté le 18 juillet 2001 un livre vert, intitulé "*Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*". La plupart des définitions de la responsabilité sociale des entreprises décrivent ce concept comme l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes.

Pour motiver les hommes et femmes à continuer leur activité professionnelle, certaines entreprises ont déjà créé des structures d'accueil pour les enfants.

Il convient de ne pas oublier que l'engagement des individus sous forme de bénévolat doit garder sa place. Il ne faut pas non plus que l'Etat se substitue à la famille. Les parents ont une responsabilité pour l'éducation de leurs enfants. L'Etat a pour mission de les aider à exercer cette responsabilité.

L'accès à des structures pour enfants ou pour personnes âgées ou pour personnes handicapées constitue une mission de service public et l'Etat doit se donner les instruments qui garantissent aux personnes en cause l'accès à ce service.

Egalement dans le domaine des services sociaux, la notion de service public évolue avec le temps. Avec des nouveaux défis auxquels est confrontée notre société, de nouvelles missions de service public apparaissent. L'assurance dépendance est en effet l'exemple pratique le plus récent. Dans cette optique de l'adaptation du service public, des efforts supplémentaires sont à réaliser dans le domaine des structures d'accueil pour enfants.

Dans le cadre du secteur social, le CES souhaite que l'analyse globale du secteur conventionnée soit finalisée rapidement. Ce qui manque en effet, c'est un cadre politique cohérent et le danger qui réside dans l'introduction de mesures qui se bloqueraient, voire s'anéantiraient mutuellement, n'est pas totalement à exclure. Des gaspillages devraient être évités.

Le CES plaide en faveur d'une meilleure offre quantitative et qualitative de structures d'accueil pour enfants, adaptée aux horaires des travailleurs afin de faciliter les besoins de l'entreprise et de la vie familiale.

Des heures d'ouvertures des structures de garde flexibles et souples permettraient de faciliter la reprise ou la poursuite de l'activité professionnelle par les hommes et les femmes qui le désirent, ceci dans le respect du libre choix entre vie familiale et vie professionnelle.

44^e recommandation:

Adapter les services sociaux aux besoins changeants de la société en y associant la responsabilité sociale des entreprises.

26 L'Etat et la politique du logement

De même que l'emploi, le logement est très important pour éviter tout risque de pauvreté et d'exclusion sociale et, partant, pour cimenter la cohésion sociale du pays.

Le rôle d'un Etat prospère est de veiller à ce que ses citoyens aient un droit à un logement décent et adéquat, étant donné qu'un tel logement doit satisfaire un besoin élémentaire primaire et qu'il est une prémisses de l'émancipation personnelle et de l'intégration sociale. Le droit au logement est un droit fondamental qui peut être réalisé sous différentes formes et qui trouve sa concrétisation optimale dans l'accès à la propriété. Le CES a formulé des

propositions concrètes dans son avis du 7 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement⁸⁸.

La croissance rapide de la population entraînera une augmentation conséquente des besoins en logement. Le rôle de l'Etat en matière de politique de logement consiste à intervenir tant au niveau de l'offre qu'au niveau de la demande.

- Au niveau de l'offre, il faut inciter les communes à s'investir davantage dans la politique de logement. Les communes devraient multiplier les lotissements de terrains à bâtir, tout en tenant compte des considérations écologiques, urbanistiques et d'aménagement du territoire, afin de diminuer le déséquilibre entre l'offre et la demande de terrains, qui est le facteur responsable du prix élevé des terrains. Cette démarche devrait d'ailleurs s'inscrire dans une approche plus globale de la densification de la construction au Luxembourg.

Aussi l'Etat doit-il responsabiliser les communes pour les inciter à encourager les propriétaires privés, y compris les promoteurs professionnels, à mettre leurs terrains sur le marché.

Souvent l'acquisition d'un logement est conditionnée par les capacités de financement des ménages. Pour ceux dont les moyens financiers ne permettent pas d'accéder à la propriété d'un logement, l'Etat doit concrétiser ce droit par une offre suffisante de logements locatifs à un prix socialement juste eu égard au revenu disponible du locataire et des autres besoins à satisfaire par ce dernier.

Par ailleurs, le Gouvernement doit également prendre des mesures visant à inciter les communes à construire des logements locatifs sociaux.

- Au niveau de la demande, l'Etat doit intervenir pour permettre l'accès à la propriété aux couches à faible revenu, ainsi que par des mesures d'assistance sociale en faveur des personnes qui, à défaut de ressources suffisantes, ne peuvent accéder à un logement, ni en propriété, ni en location.

Il est indispensable que les autorités publiques pallient l'insuffisance des logements sociaux locatifs en aidant les ménages à faible revenus à se maintenir sur le marché du logement normal. Cette intervention pourrait se concrétiser par une sorte d'allocation de loyer à verser mensuellement aux ménages en cause, mesure alternative à celle visée aux articles 27 à 30 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement⁸⁹.

⁸⁸ Cf. avis du CES du 7 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement pour de plus amples détails sur les aspects développés dans ce chapitre, publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

⁸⁹ Cf. avis du CES du 7 juillet 1999 sur les problèmes liés au logement (Partie II: La description chiffrée du marché du logement - Paragraphe 221: Les locataires à faibles revenus), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

45^e recommandation:

- ***Assurer le droit à un logement décent par des mesures tendant à augmenter l'offre de logements en privilégiant le logement social.***
- ***Soutenir l'accès à la propriété par une politique d'aides appropriées, d'une part, et introduire une allocation de loyer pour les ménages à faibles revenus eu égard à l'insuffisance des logements sociaux locatifs, d'autre part.***

27 La sécurité sociale

La cohésion sociale repose pour une large part sur le principe de solidarité inhérent à notre régime de sécurité sociale (assurance vieillesse, assurance maladie et assurance dépendance) qui est un des acquis les plus importants du XXe siècle dans le domaine social. Le plus grand défi posé à la sécurité sociale est le vieillissement de la population et en conséquence le coût de la médecine.

La sécurité sociale doit en tout cas être préservée et développée en tant qu'assurance sociale. Or un défaut du système de l'assurance sociale est qu'il se révèle insuffisant pour prévenir et couvrir tous les risques sociaux contemporains. C'est pourquoi des mesures complémentaires, tombant sous le principe de solidarité mais qui vont au-delà du pur volet "assurance", doivent être prises en charge par l'Etat. En outre, par définition, il prend insuffisamment en compte toutes les périodes de cessation d'activité.

Il ne s'agit pas d'un filet de sécurité minimal (Sozialabsicherung), mais d'une assurance sociale (Sozialversicherung). Ceci est la philosophie à la base du système continental européen de la sécurité sociale qui lie la protection sociale dans une large mesure à l'exercice d'une activité professionnelle. Dans son avis du 14 avril 1998 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays, le CES s'était penché sur le développement du travail, et notamment sur la modification de l'organisation du travail. Dans un monde du travail où des périodes de travail peuvent alterner avec des périodes d'inactivité, la protection sociale lors de ces périodes d'inactivité doit également être garantie.

Le rôle de l'Etat est de consolider le système d'assurance maladie en veillant à garantir une médecine de qualité pour tous ainsi qu'une offre efficace et en assurant une maîtrise des coûts. Le principe d'une communauté des risques, reflet de la solidarité entre assurés, fondement du caractère obligatoire de l'assurance dans des domaines de risques de plus en plus nombreux, est à maintenir en tout état de cause.

En matière de pensions, l'Etat doit garantir le financement durable de l'assurance pension à long terme⁹⁰. L'émergence de nouveaux produits destinés à garantir le niveau de vie en cas de vieillesse est à saluer, mais ne pourra donner lieu en aucun cas à un démantèlement de l'assurance pension dans le cadre de la sécurité sociale. Ces nouveaux produits peuvent également contribuer à assurer la viabilité économique à long terme de l'assurance pension.

⁹⁰ Cf. avis annuel du CES du 22 avril 1999 sur l'évolution économique, financière et sociale du pays, publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

Un nouveau domaine de la sécurité sociale a justement trouvé son origine dans le vieillissement de la population, à savoir l'assurance dépendance. Celle-ci a pour objet la prise en charge des aides et soins de la personne dépendante en lui facilitant le maintien à domicile ou en la plaçant dans des établissements d'aides et de soins.

Cette prestation s'effectue par le biais de prestations en nature et par des produits nécessaires aux aides et soins, d'appareils et d'adaptations du logement.

Lorsque la personne dépendante est maintenue à domicile, la prise en charge peut comporter subsidiairement des prestations en espèces et des mesures en faveur de personnes qui assurent les aides et soins.

Dans ce contexte le CES se réfère à son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2001⁹¹, dans lequel un premier bilan de l'application pratique de la loi du 19 juin 1998 sur l'assurance dépendance est dressé. L'Etat doit également veiller au respect de la qualité des prestations par l'application de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (loi "ASFT").

46^e recommandation:

Maintenir une sécurité sociale fondée sur la solidarité.

28 Le rôle de l'Etat dans le domaine de la santé

Le Luxembourg dispose actuellement d'un système de santé hospitalier et extra-hospitalier assurant un état sanitaire élevé de la population, si on le compare à celui d'autres pays. Il n'y a pas de rationnement de services.

Dans le secteur extra-hospitalier, le rôle de l'Etat se limite à la couverture des besoins de la population par l'offre suffisante de fournisseurs de soins.

Dans le secteur hospitalier, son intervention est plus forte. Concernant son financement, le CES demande de fixer des objectifs conformes aux besoins de notre pays et de ses habitants. Il s'agit plus particulièrement de limiter le nombre de services spécialisés pouvant être dotés d'équipements très sophistiqués qui restent ensuite sous-utilisés. Les besoins de localisations paraissent secondaires à côté de ceux des patients qui doivent être au centre de toutes les préoccupations. Des synergies entre les différents hôpitaux tant à l'intérieur du pays qu'avec ceux de la Grande Région sont à envisager et la politique de l'offre de l'entière panoplie de la médecine dans chaque hôpital devrait être revue.

Le CES souscrit au principe d'une planification hospitalière privilégiant la maîtrise des coûts et l'humanisation des hôpitaux. Le bien-être des patients malades doit être au centre des préoccupations.

⁹¹ Cf. pour de plus amples détails voir l'avis annuel du CES du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière (Partie A: Inventaire et perspectives - Chapitre II: L'évolution sociale - Paragraphe 223: L'assurance dépendance), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

En ce qui concerne l'aspect préventif, une information plus importante doit avoir lieu à tous les niveaux et dès la petite enfance afin d'éduquer les citoyens sur l'importance d'une bonne santé et sur la nécessité de réduire autant que possible les risques de développement des maladies mortelles (maladies cardiovasculaires, cancer, dépendance des drogues licites et illicites, sida, ...).

Le CES, qui n'ignore pas les efforts des autorités publiques entrepris sous forme de campagnes d'information, a cependant des doutes quant aux résultats de telles campagnes, trop générales, pour vraiment faire éviter des comportements à risque. C'est pourquoi le CES se prononce en faveur d'une meilleure évaluation du succès de chaque initiative de prévention.

En outre, il demande de rendre obligatoire certains examens de dépistage précoce de maladies graves en fonction également de l'âge des personnes. Ces examens et des vaccinations seraient à prendre en charge par l'assurance maladie. L'installation des services de santé au travail obligatoires offre une infrastructure propice au développement de la médecine préventive.

47^e recommandation:

- ***Garantir l'accès à une médecine de qualité à tous les patients, indépendamment des ressources disponibles.***
- ***Promouvoir la médecine préventive et le dépistage précoce des maladies.***

29 L'Etat et les réseaux de transports

Dans les décisions à prendre, l'Etat doit se laisser guider par des considérations d'efficacité économique et prendre en compte des critères axés sur l'emploi, la sécurité du service et au-delà, en général, la qualité du service et la satisfaction des usagers, l'objectif ultime étant d'atteindre et d'accroître le bien-être économique et social.

Dans le domaine des transports, le rôle social de l'Etat est d'améliorer le cadre de vie des habitants du Luxembourg et de ceux qui s'y rendent pour travailler.

Dans une optique de développement durable, il s'agit de favoriser les moyens de transport qui sont respectueux de l'environnement, qui offrent un bon rapport qualité/prix aux usagers et qui permettent d'effectuer le trajet souhaité dans un laps de temps optimal.

Le rendement financier d'un moyen de transport ne doit pas être la seule préoccupation, mais il convient d'analyser l'apport de l'infrastructure à l'économie en général et à la qualité de vie.

48^e recommandation:

Favoriser les moyens de transport en commun respectueux de l'environnement, qui offrent un bon rapport qualité/prix et un service optimal aux usagers, le tout dans une optique de développement durable.

30 L'Etat et la formation

Le rôle de l'Etat en matière de formation et d'éducation est primordial, surtout dans le contexte du développement de la société de la connaissance et de celle de l'information.

Promouvoir un enseignement de qualité par la mise en œuvre de programmes de formation modernes, tenant compte des innovations technologiques, mais sans oublier pour autant les aspects culturels inhérents à toute formation, telles sont les obligations premières qui incombent à l'Etat.

La maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul constituent les pierres angulaires de la formation initiale. Basée sur ces compétences clés, la formation professionnelle proprement dite s'acquiert et s'adapte tout au long de la vie professionnelle, la formation initiale technique acquise à l'école tombant rapidement en désuétude. Développer chez les jeunes la capacité à apprendre, c'est-à-dire à éveiller en eux le désir de se former au-delà de la formation initiale reçue, est une deuxième tâche primordiale à assurer par l'Etat.

La loi du 22 juin 1999, ayant pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue a créé, sur base de la première partie de l'avis du Conseil Economique et Social du 8 décembre 1993, un instrument légal qui devrait inciter les entreprises à investir dans la formation continue.

Garantir à tous les citoyens, l'accès à la formation continue est le troisième défi auxquels sont confrontés les pouvoirs publics.

Pour que tous les objectifs pédagogiques puissent être atteints, l'Etat se doit de mettre en place des structures scolaires et des centres de formation continue, tant pour les professions artisanales et industrielles, que pour les professions du secteur tertiaire, conviviaux et dotés des équipements à la pointe du progrès et fonctionnant avec un personnel enseignant bien formé et en nombre suffisant. Il s'agit, en l'occurrence, de la quatrième obligation de l'Etat.

Que l'Etat doive garantir une formation de base obligatoire, efficace, politiquement et philosophiquement neutre, et gratuite est désormais un acquis.

En revanche, le rôle - et les limites - de l'Ecole en matière de socialisation, d'ac- et d'enculturation, d'éducation et d'égalité des chances occupe toujours une place de prédilection dans le débat politique qui porte moins sur les finalités et les pétitions de principe que sur l'opérationnalisation des concepts que la marche à grands pas vers une société de multiethnicité et de culturalité rend à la fois plus complexe, plus urgent et plus politique.

L'importance de l'éducation et de la formation se concrétise également dans le rôle d'ascenseur social qui est le sien.

D'emblée, le CES se doit de constater que si l'Ecole a toujours été un instrument de mobilité sociale intergénérationnelle ascensionnelle, rarement elle l'a été d'une

façon suffisante et volontariste. Le rôle reproducteur l'a toujours emporté sur le rôle émancipateur.

L'ouverture de l'Ecole concomitante à la modernisation de la société des années 1960 et 1970 a engendré davantage une masséification qu'une réelle démocratisation de l'Ecole.

Au Luxembourg, le processus de démocratisation a sûrement souffert, plus que dans d'autres pays, de l'immigration massive et du multilinguisme scolaire qui l'ont rendu d'autant plus difficile.

Les statistiques et les commentaires du ministère de l'éducation nationale sont édifiants à cet égard.

Sur base de ces constats, le CES demande au Gouvernement de bien vouloir faire développer et affiner les statistiques scolaires en corrélation avec des données socio-économiques et de mettre sur pied une politique volontariste de lutte contre l'échec qui est largement déterminé socialement.

Au-delà de la dimension éthique qui sous-tend depuis toujours cette problématique de l'inégalité des classes sociales devant l'Ecole, le CES tient à attirer l'attention sur deux faits récents qui rendent une telle politique impérieuse:

- l'économie qui est en train de se mettre en place ne nécessitera plus que 10% de main-d'œuvre non qualifiée;
- c'est la première fois dans l'histoire, que le progrès ou, pour employer un terme plus neutre, le changement tous azimuts va plus vite que le remplacement des générations.

Il en découle que la mobilité intergénérationnelle déjà très poussive et limitée devient carrément insuffisante. Cette mobilité devra non seulement gagner en volume et en profondeur, mais s'accompagner surtout d'une mobilité intragénérationnelle constante et massive à générer par la formation continue à ériger en système.

Finalement, dans notre économie de connaissance (knowledge based economy), il est d'une importance capitale que les citoyens, dont également les jeunes à l'école et en formation, aient un accès de qualité à un coût raisonnable aux nouvelles technologies d'information et de communication.

49^e recommandation:

- ***Eradiquer l'illettrisme, voire l'analphabétisme, par une formation initiale focalisée sur la lecture, l'écriture et le calcul, prémisses à une formation professionnelle efficace tout au long de la vie.***
- ***Former un personnel enseignant qualifié et en nombre suffisant et mettre en œuvre des infrastructures adaptées.***
- ***Promouvoir le rôle d'ascenseur social de l'Ecole et lutter contre l'échec scolaire déterminé socialement.***

31 Le rôle de l'Etat dans la société de l'information

Le développement rapide des technologies de l'information et des communications (TIC) comporte le risque de créer de nouveaux clivages dans la société entre ceux qui ont accès à ces technologies et les autres qui risquent d'en devenir des exclus.

La fracture numérique est à la fois un phénomène mondial (différence entre les pays riches et les pays pauvres) et un problème national où certaines catégories de personnes (personnes âgées, catégories socio-économiques défavorisées) risquent d'être exclues des TIC.

Le rôle de l'Etat est d'encourager des programmes d'initiation aux nouvelles technologies qui devraient avoir lieu de préférence au niveau local ou communal en y associant des organisations et associations représentatives de ces catégories de personnes.

De plus, l'Etat devrait veiller à ce que chacun ait droit à une adresse de courrier électronique. Il doit favoriser la réduction des tarifs d'accès à et d'utilisation de l'Internet tout en garantissant la sécurité et la vie privée des citoyens qui en font usage. En présence du développement du commerce électronique, le rôle de l'Etat est d'adapter la législation en matière de protection des droits du consommateur.

Le monde du travail se trouvant en présence d'une mutation due aux TIC, caractérisée par la résurgence du travail à la tâche et du travail à distance, des adaptations du droit du travail deviennent nécessaires. Dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2001⁹², le CES s'est déjà penché sur cette problématique. Ici, il convient en premier lieu d'éviter une dégradation de la situation du travailleur due à un isolement de celui-ci.

Finalement, il est important de doter la société de l'information d'une base philosophique et idéologique tout en respectant le pluralisme des opinions. Actuellement, il existe un gouffre entre le monde virtuel de l'Internet et le monde réel. Face au caractère trivial du contenu d'un grand nombre de sites, il est certainement encore prématuré de parler de "*société de la connaissance*" en la matière.

50^e recommandation:

Eviter la fracture numérique par une initiation systématique aux technologies de l'information et des communications.

X X X

⁹² Cf. avis annuel du CES du 3 avril 2001 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (Partie B: Les grandes orientations - Chapitre III: Le positionnement du Luxembourg dans l'économie digitale – Section 4: Les mutations du travail dans la société de l'information), publié au site Internet du CES: www.etat.lu/CES.

**GLOSSAIRE DES CONCEPTS
ESSENTIELS**

GLOSSAIRE DES CONCEPTS ESSENTIELS

Le glossaire reprend les différents concepts essentiels autour desquels s'articulent l'approche et les réflexions du CES tout au long de cet avis.

Définition de l'Etat: l'Etat peut se comprendre comme l'appartenance d'individus à une collectivité nationale englobant tous les aspects de la vie politique, sociale et économique.

Rôle principal de l'Etat: contribuer à l'obtention et au maintien d'une qualité de vie soutenable et élevée de la population du pays. Pour remplir ce rôle, l'Etat doit notamment poursuivre des objectifs économiques et sociaux.

Fonctions ou missions de base de l'Etat: en théorie économique, les fonctions de base de l'Etat peuvent être présentées de façon schématique, en distinguant les fonctions visant à remédier aux défaillances, imperfections et dysfonctionnements des marchés et les fonctions cherchant à assurer l'équité sociale et à protéger les citoyens.

Les défaillances du marché fournissent des arguments économiques en faveur d'une intervention étatique. Dans ce cadre, l'intervention étatique consiste à fournir des biens publics purs (défense nationale, ordre public, santé publique). L'Etat est également en charge de la gestion des externalités positives et négatives (comme par exemple soutenir l'éducation, pénaliser la pollution de l'environnement), de la réglementation des monopoles (réglementation des services d'intérêt économique général, politique antitrust) et des lacunes pouvant découler de l'asymétrie de l'information (assurances maladie, pension, vie, protection du consommateur). Dans les économies développées, l'Etat doit favoriser, coordonner et accompagner les activités du secteur privé (promotion d'activités spécifiques, politique industrielle ou financière volontariste, politique de diversification).

L'intervention de l'Etat en faveur de l'équité sociale consiste à protéger les plus démunis de la société (programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, secours aux sinistrés). Ensuite, l'intervention étatique consiste à veiller à la mise en oeuvre d'une assurance ou d'une protection sociale (assurances chômage, dépendance, pension, allocations familiales). C'est à ce niveau que joue le rôle distributif de l'Etat. Enfin, l'Etat doit viser à assurer une redistribution des actifs disponibles, dont la consistance peut varier en fonction du niveau d'intervention de l'Etat pour les transférer des citoyens les mieux lotis vers les citoyens les plus mal lotis.

Action de l'Etat: en vue d'accomplir les fonctions de base, l'Etat doit être considéré sous un aspect dynamique, qui varie avec les facteurs temporels, spatiaux, institutionnels et sociologiques.

Services d'intérêt général: activités de service, marchands ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public (fonctions régaliennes, éducation, sécurité sociale...).

Services d'intérêt économique général: mentionnés à l'article 16 du traité CE, ils désignent les activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises, de ce fait, par les Etats membres à des obligations spécifiques de service public. C'est le cas en particulier des services en réseaux de transport, d'énergie, de communication.

Service public: cette expression a un double sens : tantôt elle désigne l'organisme de production du service, tantôt elle vise la mission d'intérêt général confiée à celui-ci. C'est dans le but de favoriser ou de permettre l'accomplissement de la mission d'intérêt général que des obligations de service public spécifiques (service universel) peuvent être imposées par l'autorité publique à l'organisme de production du service, par exemple en matière de transport terrestre, aérien ou ferroviaire, ou en matière d'énergie. La notion de service public relève de trois grands principes: la continuité, l'égalité et l'adaptabilité. A noter que l'on confond souvent à tort service public avec secteur public (y compris fonction publique), c'est-à-dire mission et statut, destinataire et propriétaire.

Service universel: obligations qui visent à assurer partout l'accès à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable.

Approche contractuelle: séparation des missions de leur exécution, séparation entre le producteur et le commanditaire des services d'intérêt économique général, entre mandant (pouvoirs publics et collectivités locales) et mandataire (prestataires de services privés, publics ou mixtes). L'approche contractuelle ("*provider-purchaser split*") doit satisfaire aux exigences de service universel et permettre plus de transparence, assurer la vérité des prix, faciliter le contrôle de normes de qualité.

Principe d'efficacité: rapport entre les réalisations obtenues et les objectifs fixés. Sur la base de procédures démocratiques, l'Etat doit se fixer des objectifs clairs et choisir en conséquence les instruments adéquats, afin de pratiquer une politique prospective pour réaliser au mieux ces objectifs et pour éviter toute intervention inutile dans la vie du citoyen, imposant des contraintes injustifiées à la communauté.

Principe d'efficience: mise en oeuvre des moyens les plus économiques afin de réaliser les objectifs fixés pour un niveau de qualité choisi.

Le présent avis a été arrêté par le CES lors de son Assemblée plénière du 31 octobre 2001.

Résultat du vote:

Membres présents:	30
Ont voté pour:	29
Ont voté contre:	-
Abstention:	1

Marianne Nati-Stoffel

Lucien Thiel

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 31 octobre 2001

ANNEXE: AMENDEMENTS

ANNEXE

Amendements proposés par M. Nico WENNMACHER, Membre effectif, représentant les agents du secteur des transports

– ad chapitre III 12 L'exécution des missions incombant à l'Etat

3^{ème} tiret, se lisant comme suit, à supprimer:

" Pour ce qui est des missions d'un service d'intérêt économique général, le CES propose de recourir davantage au "faire faire", si cette approche améliore le rapport qualité-prix du service fourni, permet plus de transparence, et, en cas des services publics, répond aux exigences de service universel et comprend le contrôle d'une instance de régulation indépendante."

Résultat du vote:

Membres présents:	29
Ont voté pour:	1
Ont voté contre:	22
Abstentions:	6

L'amendement est ainsi rejeté.

– ad chapitre III 5 L'Etat et les services d'intérêt économique général

3^{ème} tiret - remplacer les 4 premiers alinéas par le texte suivant:

" Le CES recommande au Gouvernement de n'adhérer au principe de la concurrence que dans la mesure où cette façon de procéder ne mette pas en cause les objectifs centraux du rôle de l'Etat développés au point 41 du chapitre I.

Dans un Etat démocratique, la décision de toute autorité locale, régionale ou nationale de fournir elle-même un service public doit être respectée."

Résultat du vote:

Membres présents:	28
Ont voté pour:	3
Ont voté contre:	20
Abstentions:	5

L'amendement est ainsi rejeté.

X X X

Marianne Nati-Stoffel

Lucien Thiel

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 31 octobre 2001