

CES/BUDG. (68)

Conc. : RAPPROT SUR LA SITUATION ECONOMIQUE,
FINANCIERE ET SOCIALE. - AVIS EMIS
PAR LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
(CES/BUDG. (68))

ERRATA

1) sub 66 : Les finances publiques

La numérotation de ce chapitre est à lire comme suit :

661

6611

6612

662

6621

6622

663

2) Page 110, il s'agit d'insérer un 1er alinéa, libellé comme
suit :

"En vue de la création de nouvelles ressources, le
Conseil propose au Gouvernement d'étudier le problème de
la fiscalité en matière de droits de succession sous tous
ses aspects."

- 3) Page 116, il s'agit de compléter le 1er tiret par la phrase finale suivante :

"Par ailleurs, le Conseil Economique et Social estime que le Gouvernement devrait procéder à un étayage parmi les différents projets du programme d'équipements collectifs, suivant une ligne de conduite qui tiendrait compte de strictes priorités."

**Conseil Economique
et Social**

LUXEMBOURG

CES/BUDG. (68)

RAPPORT SUR LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE

DU PAYS.

A V I S
=====

Luxembourg, le 26 juillet 1968

SOMMAIRE

	PAGE
<u>INTRODUCTION</u>	1
1. <u>La lenteur de la croissance économique</u>	3
11. Les instruments de mesure de la croissance...	3
111. Le produit national brut.....	3
112. L'indice de la production industrielle....	6
12. Les facteurs retardataires.....	7
121. Le facteur démographique.....	7
122. L'importance prépondérante que revêtent les secteurs en régression ou en développement lent dans la structure économique luxem- bourgeoise.....	8
1221. Les branches en croissance lente.....	9
12211. La sidérurgie.....	9
12212. L'industrie des fabrications mé- talliques.....	14
12213. L'industrie du meuble.....	15
12214. L'industrie du bois.....	16
12215. Les industries extractives autres que les mines de fer.....	17
12216. L'agriculture.....	17

	PAGE
1222. Les branches en régression.....	19
12221. L'industrie minière.....	19
1223. Les branches en croissance rapide....	19
12231. Electricité, gaz et eau.....	19
12232. Les industries chimiques.....	20
12233. L'industrie alimentaire et le tabac.....	20
12234. Les produits minéraux non métal- liques.....	22
12235. Le génie civil et la construc- tion.....	23
12236. Les services.....	24
122361. Les banques, les assurances et la radio-télé-diffusion	25
122362. Le commerce.....	26
122363. L'artisanat.....	27
122364. Le tourisme.....	29
2. <u>Analyse des aspects conjoncturels et structurels</u>	31
21. Les difficultés d'une politique conjoncturelle	31
211. La connaissance imparfaite de la situation conjoncturelle.....	31

	PAGE
2111. L'absence de certaines données statistiques et de divers indicateurs économiques.....	32
2112. L'absence d'une statistique du chiffre d'affaires suffisamment différenciée.	33
2113. Le grand retard des statistiques du commerce extérieur.....	34
2114. Le caractère aberrant des indices de la production industrielle.....	34
212. Les données de fait du tableau économique et les facteurs de limitation de la politique conjoncturelle et de la politique économique tout court.....	35
213. Les moyens limités d'une politique conjoncturelle.....	37
22. Les différents facteurs où les aspects conjoncturels et structurels se rejoignent.....	38
221. L'évolution de la balance commerciale....	38
222. L'évolution de la croissance économique et des dépenses budgétaires.....	40
223. L'évolution des recettes fiscales et des dépenses publiques.....	41
224. Les rentrées et les charges des institutions de la sécurité sociale.....	44
225. Les conclusions.....	47

	PAGE
3. <u>Les objectifs économiques</u>	49
31. Le plein emploi et l'expansion économique...	49
311. La novité du problème dans une économie caractérisée par un suremploi permanent...	49
312. Les causes du problème.....	49
3121. Le facteur démographique.....	49
3122. La concentration dans l'agriculture..	51
3123. La rationalisation dans l'industrie..	51
3124. L'introduction progressive de l'élec- tronique.....	51
313. La nécessité de poursuivre une politique d'industrialisation.....	52
32. Le maintien et le renforcement de la compé- titivité.....	54
321. L'établissement de l'égalité des charges avec les pays voisins et concurrents.....	54
3211. L'introduction de la T.V.A.....	54
3212. L'alignement des charges fiscales et sociales sur le niveau des pays voi- sins et concurrents.....	55
32121. Les charges fiscales.....	55
32122. Les charges salariales.....	58

	PAGE
3214. L'amélioration de la formation professionnelle.....	59
3215. Initiatives collectives des petites et moyennes entreprises.....	60
322. L'accès au marché des capitaux.....	61
33. La stabilité des prix et des coûts unitaires	61
331. Le perfectionnement des instruments de contrôle et de politique des prix.....	62
332. La limitation des abus de la puissance économique et des ententes nocives.....	63
333. La stimulation de la concurrence.....	63
4. <u>Les objectifs sociaux</u>	64
41. La sécurité sociale.....	64
411. L'adaptation des prestations des caisses de maladie au progrès de la médecine moderne.....	64
412. L'ajustement des salaires et l'élimination des cas de rigueur d'invalidité précoce..	65
413. L'extension de la sécurité sociale à l'ensemble de la population.....	65
414. L'étude approfondie, basée sur une enquête, des besoins en matière de sécurité sociale.....	66
42. La politique sanitaire.....	67
421. L'amélioration de la santé publique.....	68

	PAGE
43. La politique du logement et de l'épargne....	70
44. La législation du travail.....	72
45. La législation fiscale.....	74
46. La cogestion-participation.....	74a
5. <u>Les équipements collectifs</u>	75
51. Les moyens de communication.....	76
52. L'équipement sanitaire et gériatrique.....	78
53. L'équipement scolaire.....	79
54. Les bâtiments de l'administration publique..	82
55. Les investissements sportifs et touristiques	86
6. <u>Les moyens</u>	90
61. La réforme de l'administration publique.....	90
62. La coordination de la politique économique..	94
63. La programmation économique.....	97
64. L'aménagement du territoire.....	102
65. La société nationale d'investissement.....	105
66. Les finances publiques.....	107
651. Les recettes ordinaires peuvent-elles être augmentées ?.....	108
6511. Dans l'état actuel de notre législa- tion.....	108
6512. Par des réformes en la matière.....	109
652. Les dépenses ordinaires actuelles sont- elles susceptibles d'être comprimées ?...	111
6521. Dans l'état actuel des choses.....	111

	PAGE
6522. Par des réformes en la matière.....	113
653. Dans quelle mesure y a-t-il moyen de se procurer des recettes extraordinaires ?.	113
7. <u>Les priorités</u>	115

INTRODUCTION.

En vertu de l'art. 2 de la loi du 21 mars 1966, portant institution d'un Conseil Economique et Social, "le Gouvernement saisit au cours du premier trimestre de chaque année le conseil d'un rapport sur l'évolution économique, financière et sociale du pays et d'un exposé sur la politique que le Gouvernement entend poursuivre en ces domaines."

Le 27 mars 1968 le Conseil a été saisi pour la première fois dudit rapport. Il l'a immédiatement mis à l'étude en Assemblée plénière et dans un Groupe de travail.

Comme il s'agit de la première étude de ce genre, le Conseil croit utile de faire précéder son avis quant au fond, de quelques considérations préliminaires, quant à la forme et quant à l'utilité du rapport soumis à son examen.

Le Conseil pense en effet que son intervention, à titre consultatif, dans la procédure d'élaboration de notre politique économique, financière et sociale ne pourra être efficace que si elle peut prendre appui sur une politique prévisionnelle à court terme clairement définie.

Le rapport qui lui a été transmis le 27 mars 1968 contient, il est vrai, des considérations sur la situation économique de 1967 et du début de 1968 ainsi que sur le programme des différents départements ministériels.

Mais le Conseil a regretté l'absence de prévisions débouchant sur 1969, de même qu'une vue d'ensemble (synthèse) des différents exposés. Enfin, le Gouvernement n'a pas procédé à la définition de priorités dans la réalisation des différents objectifs économiques et sociaux compte tenu des moyens existants et des ressources disponibles.

Dans la mesure où ces lacunes résultent du sous-développement de nos instruments de mesure statistiques et découlent de nos méthodes de travail administratives, se traduisant par un manque de coordination dans l'action des différents ministères s'occupant de la politique économique, financière et sociale, le Conseil propose d'y remédier dans le présent avis.

Il s'est efforcé en outre de présenter son avis, dans la limite des informations et du délai dont il disposait, selon un plan d'approche permettant d'effectuer à la fois une synthèse de la situation de nos différents secteurs économiques et de présenter des suggestions précises quant à la politique à suivre en 1969.

Le Conseil Economique et Social espère que le Gouvernement pourra s'inspirer de ce modèle de discussion dans la présentation du rapport de 1969, ce qui faciliterait grandement la tâche du Conseil.

Le rapport annuel prévu par l'art. 2 de la loi du 21 mars 1966 devait en effet répondre à un double but :

- 1° Fournir un éclairage aussi précis et aussi complet que possible sur notre situation économique, financière et sociale générale, ainsi que sur celle des principaux secteurs de notre économie.
- 2° Présenter des options claires et nettes sur l'orientation à court terme de la politique économique, financière et sociale du Gouvernement.

Tant que le Luxembourg ne dispose pas d'une politique prévisionnelle à moyen terme, le deuxième volet brièvement résumé ci-dessus gagne encore en importance. Il constitue en effet le seul moyen d'orientation à court terme dont nous disposons à l'heure actuelle.

C'est dans cette optique que le Conseil, conscient de son rôle consultatif, a adopté le présent avis.

1. LA LENTEUR DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE.

11. Les instruments de mesure de la croissance.

111. Le produit national brut.

Beaucoup d'observateurs considèrent la lenteur de la croissance comme l'aspect le plus caractéristique de l'évolution économique de notre pays. Le rapport gouvernemental sous avis le souligne à nouveau et en fait le point de départ de ses réflexions. Le rapport rappelle qu'entre 1962 et 1963 le taux annuel de progression à prix constants du produit national brut a oscillé autour de 2 %. En prenant comme base l'année 1958 on arrive pour l'année 1968 à un indice du produit national brut au Grand-Duché de Luxembourg de 136 contre 162 pour l'ensemble de la CEE. De tous les pays qui composent celle-ci, le Luxembourg est celui où la progression a été la moins importante (Allemagne 157, France 164, Italie 175, Pays-Bas 163, Belgique 151.) Pour l'année 1967 la progression par rapport à 1966 a été de 2 %, ce qui est supérieur au résultat obtenu en Allemagne où il a été enregistré un recul de 0,7 %, mais inférieur à la moyenne de la CEE (2,5 %) et à celle de tous les autres pays membres, l'Italie ayant même atteint un taux de croissance de 5,5 %.

Pour apprécier ce phénomène à sa juste valeur il convient de ne pas perdre de vue deux éléments :

a) La valeur absolue du produit national brut par tête d'habitant.

Pour mesurer la prospérité d'une population, ce montant absolu est plus important que le taux de croissance. Celui-ci a une tendance naturelle à être d'autant plus élevé que le point de départ est bas. L'analyse économique a parfois tendance à négliger le montant absolu du produit intérieur brut au profit du taux de croissance. La partie afférente du rapport gouvernemental constitue une nouvelle démonstration de ce fé-

tichisme de la croissance. En effet, parmi le matériel statistique abondant qui enrichit ce rapport, on chercherait en vain une comparaison internationale du produit intérieur brut en valeur absolue, alors que l'évolution du taux de croissance est donnée d'une façon très détaillée dans un tableau reflétant pour les six pays et pour l'ensemble de la CEE, exprimés en pourcentage, les taux de variation par rapport à l'année précédente pour les années 1966, 1967 et 1968, ainsi qu'un tableau des indices du volume du produit national brut pour tous les pays de la CEE et pour toutes les années de 1958 à 1968.

Si l'on se réfère au produit national brut par tête d'habitant exprimé en valeur absolue (voir le tableau ci-après) on constate que notre point de départ a été très élevé et qu'en ce moment même le produit national brut par tête d'habitant dépasse encore au Luxembourg très nettement la moyenne de la CEE et se situe même en flèche de tous les pays membres.^{x)} Mais l'écart a tendance à se réduire progressivement.

x) Cependant nous verrons à propos de l'examen critique de la balance commerciale que des exportations (et donc aussi la production) de la sidérurgie ont probablement été surévaluées. Une réduction du produit national brut en serait la conséquence.

unité : dollar

Produit national brut à prix courants par tête d'habitant				
Pays	1958	1964	1965	1966
Allemagne	1.082	1.786	1.912	2.006
France	1.182	1.835	1.938	2.063
Italie	599	1.036	1.105	1.184
Pays-Bas	849	1.422	1.559	1.668
Belgique	1.160	1.670	1.804	1.909
Luxembourg	1.409	1.924	2.034	2.107
C.E.E.	955	1.555	1.660	1.760

Sources du tableau :

- pour la CEE et les 5 pays autres que le Luxembourg
-Comptes Nationaux (Bulletins Statistiques 1967 de l'Off.Stat.
des Com. Eur.)
- pour le Luxembourg 1958, 1964 idem
1965 et 1966 : Rapport gouvernemental sur
la situation économique,
financière et sociale.

b) Le rapport entre le taux de la croissance économique
et le taux d'accroissement de la population.

Ce rapport apporte également certains correctifs en faveur du Luxembourg, où depuis 1958 la population totale a augmenté de 8 %, alors que le taux d'accroissement pour l'ensemble de la CEE est de 9 % et que tous les pays à l'exception de la Belgique (5 %) et de l'Italie (6 %) ont un taux de croissance supérieur à celui du Luxembourg. Si les données qui précèdent font

donc apparaître que malgré la lenteur de notre croissance économique, notre position absolue gardait une certaine avance au moins jusqu'en 1966, la persistance de cette lenteur risque de détériorer cette position. Elle est loin d'être un facteur négligeable et elle mérite de retenir l'attention. La persistance de la tendance actuelle, voire son accentuation, serait de nature à ébranler notre position de prospérité relative en comparaison avec d'autres pays européens.

112. L'indice de la production industrielle.

EVOLUTION DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE.

(indice général)

Annexe 2

1947 = 100

1960	205	100,0
1962	202	98,5
1964	223	108,8
1966	216	105,4
1967	217	105,8
1.1.1968	210	102,4
1.2.1968	216	105,4

L'impression de cette lenteur se confirme si l'on complète l'examen de l'évolution du produit intérieur brut par celui de l'évolution de la production industrielle qui en est le principal composant. L'indice général de la production industrielle se situe à 216 points en février 1968, la base de 100 remontant à l'année 1947. L'évolution dans les différentes branches est loin d'être concordante, un grand nombre de secteurs se situant à un indice supérieur à 200, et un secteur, la production d'énergie électrique, ayant dépassé même l'indice 500, alors que

d'autres secteurs, telles que l'extraction de la pierre, l'industrie textile, l'industrie des chaussures et des articles d'habillement, l'industrie du bois etc. ne présentent plus qu'une fraction de leur production de l'année de référence.

Il faut cependant dire que cet indice est très peu révélateur de l'évolution de notre production industrielle. Il en sera question plus loin.

Mais quelles que soient les imperfections des instruments statistiques dont nous disposons pour mesurer le développement économique, la lenteur relative de cette croissance est incontestable. Il importe d'analyser les différents facteurs qui la déterminent ou y contribuent.

12. Les facteurs retardataires.

121. Le facteur démographique.

On accuse souvent la lenteur de notre croissance démographique et notamment le taux de natalité relativement bas de contribuer pour une part déterminante à la lenteur de la croissance économique. Si le Luxembourg a effectivement le taux de natalité le plus bas de tous les pays de la Communauté, voire de l'Europe, il n'en est pas moins vrai qu'il remédie très largement par l'immigration aux déficiences qui en résultent.

Or, contrairement à ce que l'on pourrait être tenté de croire, la structure d'âge d'une population autochtone à faible natalité, mais enrichie par un afflux de travailleurs étrangers, tous actifs et n'amenant dans leur sillage qu'un faible nombre de personnes inactives (femmes et enfants), est extrêmement favorable au point de vue économique et devrait dès lors se traduire plutôt par une croissance économique accélérée.

Ainsi de tous les pays de la CEE le Luxembourg a le taux le plus bas des classes d'âge improductives, c'est-à-dire de population âgée de moins de 15 et de plus de 65 ans : Allemagne 33,9 %, France 37,5 %, Italie 34 %, Pays-Bas 37,8 %, Belgique 36,2 %, Luxembourg 33 %. Mais cette situation favorable risque de se détériorer. En effet, dans la pyramide d'âge la tranche de la population susceptible d'être productive est en voie de se rétrécir. D'autre part, le correctif de l'immigration jouera de façon moins efficace que dans le passé, l'ouvrier étranger étant accompagné de plus en plus de sa famille, ce qui entraîne un supplément de charges collectives.

En effet, cette structure d'âge est caractérisée par une part relativement importante de la population active. Si elle est donc favorable du point de vue de l'intérêt économique immédiat, il n'en reste pas moins vrai qu'une population où la montée des jeunes n'exerce qu'une très faible poussée stimulatrice risque de se distinguer par un manque de dynamisme. Or, c'est bien là, selon beaucoup d'observateurs, une caractéristique de l'économie luxembourgeoise à l'heure actuelle.

122. L'importance prépondérante que revêtent les secteurs en régression ou en développement lent dans la structure économique luxembourgeoise.

Mais plutôt que par la situation démographique, la lenteur de la croissance s'explique par des transformations de structure qui se manifestent dans l'économie mondiale et qui ne favorisent pas l'économie nationale luxembourgeoise. En effet, ces transformations s'opèrent au détriment de secteurs qui sont le plus largement représentés dans l'économie luxembourgeoise. Dans notre structure économique les secteurs en croissance lente ou en stagnation sont prépondérants. Le rapport du Gouvernement contient un tableau intéressant donnant un classement des différents secteurs industriels d'après leur taux de croissance. Il résulte de ce tableau qu'en 1965 36 % de la valeur ajoutée brute totale

de l'industrie étaient réalisés par des branches à croissance rapide, 60,6 % par des branches à croissance modérée et 3,4 % par des branches en régression absolue.

Il convient de noter que depuis 1958 à 1965 la part des branches industrielles à croissance rapide dans la valeur ajoutée brute totale s'est accrue de 24,6 % à 36 %. Mais c'est une branche à croissance modérée, l'industrie sidérurgique, qui intervient pour la plus grande part dans le total de la valeur ajoutée brute. La part de cette branche dans la création de valeurs était en 1965 de 52,7 %, contre 60,8 % en 1958. On peut admettre que le rapprochement des deux chiffres dégage une tendance fondamentale et ne reflète pas simplement une vicissitude purement conjoncturelle. Mais malgré le recul de 8,1 % de la participation de la sidérurgie à la création des valeurs, l'importance de ce secteur traditionnel reste prépondérante dans notre économie.

1221. Les branches en croissance lente.

Face à la régression de l'importance relative de l'industrie sidérurgique dans la valeur ajoutée totale on constate une progression de la part de l'industrie chimique, secteur où les implantations nouvelles se sont manifestées le plus massivement. Cette augmentation cependant n'est que de 3 %. On peut en déduire que, si importante et si spectaculaire qu'elle soit, la naissance d'industries nouvelles dans notre pays n'a pas encore trouvé une ampleur suffisante pour assurer une croissance économique suffisante.

12211. La sidérurgie.

D'un autre côté il serait faux de considérer comme une industrie désuète le secteur qui continue à constituer la base même de notre vie économique, la sidérurgie. A l'échelle mondiale la demande de produits sidérurgiques ne cesse de croître.

L'acier reste le matériel de base de notre civilisation technique (Le titre d'un ouvrage récent "Das Stahlzeitalter beginnt erst" par Huffs Schmid paraît révélateur). Mais face à une demande en développement, les capacités de production s'étendent à un rythme beaucoup plus rapide encore. A l'échelle mondiale, comme à l'échelle de la Communauté Economique Européenne, les capacités excédentaires exercent un effet compresseur sur les prix. Les vives compétitions que se livrent les producteurs sur les marchés de l'acier tant à l'intérieur qu'en dehors de la Communauté détériorent les prix et compriment les marges bénéficiaires.

L'escalade continue des capacités de production n'est pas près de se terminer. L'état manifeste d'excédents massifs de capacités n'empêche pas les projets de création d'usines sidérurgiques nouvelles et l'extension des usines existantes de naître et d'être réalisés à un rythme très rapide. D'après les prévisions de la Haute Autorité de la CECA la sidérurgie de la CEE disposerait en 1970 de 26 millions de t de capacités non utilisées. L'Italie à elle seule envisage de porter sa capacité à 20 millions de t en 1970 (production en 1967 de 15 millions de t), alors qu'en France les projets de création d'un grand complexe sidérurgique en bordure de méditerranée se manifestent avec une vigueur de plus en plus grande.

Seule la sidérurgie luxembourgeoise a fait preuve dans l'extension de ses capacités de la retenue que paraissait commander l'état du marché et qui correspond d'ailleurs aux recommandations de la Haute Autorité. L'extension relativement modérée de sa capacité de production qu'on peut estimer aujourd'hui à 5,7 millions de t d'acier brut, résulte avant tout de façon quasi automatique de la modernisation et de la rationalisation de ses installations. Alors que la production sidérurgique mondiale et celle de la CECA ont plus que doublé, la production luxembourgeoise d'acier brut a augmenté de moins de 50 %. Dans cette

compétition les industries marginales sont menacées de disparition; seules les industries qui peuvent offrir leurs produits à des prix compétitifs ont une chance de survie.

Une analyse sommaire de la position de l'industrie sidérurgique luxembourgeoise sur le marché mondial, aboutit aux résultats suivants :

a) Elle bénéficie, grâce à la proximité des gisements miniers et de l'extrême rationalisation avec laquelle est assurée leur exploitation, d'une position favorable en matière d'approvisionnement minier; à ce titre elle ne paraît pas défavorisée par rapport à ses concurrents bénéficiant d'une localisation côtière.

b) Les sociétés sidérurgiques luxembourgeoises ayant dans le passé abordé le marché des capitaux avec beaucoup de retenue et ayant financé leurs investissements surtout par un large recours à l'autofinancement rendu possible par une distribution de dividendes très prudente, les charges financières grevant les coûts de production sont relativement modestes.

c) La bonne qualité de la main-d'oeuvre jointe à un outillage perfectionné, assure à la sidérurgie luxembourgeoise une productivité élevée.

d) La faible teneur du minerai en fer conditionne une consommation de coke très élevée. Aussi, malgré les progrès considérables qui ont été réalisés, la mise au mille de la sidérurgie luxembourgeoise reste-t-elle la plus élevée de toute la CECA.

e) L'écart géographique par rapport aux sources d'approvisionnement en coke et aux autres centres de consommation industrielle ou ports d'exportation est accentué par les tarifs ferroviaires que pratiquent les chemins de fer luxembourgeois.

A ces facteurs il faut ajouter l'impossibilité pour l'Etat luxembourgeois de pratiquer, en faveur de la sidérurgie, une politique de soutien à l'instar de celle qui se généralise de plus en plus dans certains pays partenaires et concurrents, où l'industrie sidérurgique devient de plus en plus une activité subsidiée par les pouvoirs publics sous forme de facilités de crédit à intérêts réduits ou d'avantages fiscaux. De cette façon, les investissements sont de plus en plus largement financés par les pouvoirs publics.

Ainsi, à l'étranger, dans la sidérurgie plus que dans d'autres domaines de l'activité économique, les conditions de concurrence sont faussées par des interventions financières directes de l'Etat sous des formes multiples ayant toutes pour objet de reporter sur la collectivité une partie de l'effort de financement des investissements, et cela nonobstant la défense de principe de toutes subventions et aides formulée dans l'article 4 C du traité de Paris.

L'impossibilité de pareille politique pour le Luxembourg s'explique par les faibles dimensions du pays et par la prépondérance de l'industrie sidérurgique dans sa structure.

Certaines facilités fiscales, par ailleurs d'application générale, avant 1962, celles introduites dans la loi-cadre économique du 2 juin 1962, renouvelées et prolongées dans la double législation du 5 août 1967. ont joué et jouent aussi au profit de la sidérurgie. Elles n'ont cependant aucune mesure commune avec l'assistance spécifique et sectorielle qui est fournie à l'étranger.

Le Gouvernement doit continuer à veiller à ce que reste sauve la règle de base de la non-discrimination.

Ainsi le règlement communautaire du 21 février 1967, dont l'application jusqu'à la fin de 1968 est appelée à empêcher une discrimination dans les fournitures de charbon à coke et de coke métallurgique, doit être reconduit.

Il est urgent aussi de combattre toutes les velléités qui tendraient à recloisonner le marché commun et à remettre en question - les futurs travaux sur la fusion des traités s'y prêteront - la règle de jeu en matière d'alignement.

Le fait confirmé que la sidérurgie luxembourgeoise investit chaque année en moyenne au-delà d'un milliard de francs, montre que les sidérurgistes eux-mêmes ont confiance dans l'avenir.

La fusion des deux principales sociétés sidérurgiques luxembourgeoises constitue une autre démonstration de cette confiance en l'avenir. Elle a comporté de la part de la société absorbante un effort financier considérable. La fusion, en permettant une division rationnelle du travail, peut marquer le franchissement d'un seuil nouveau de productivité. Ainsi cette opération constitue un élément de rationalisation dans l'intérêt général.

En conclusion de cette brève analyse, il faut constater que la sidérurgie luxembourgeoise apparaît comme parfaitement viable. Elle bénéficie d'importants avantages de localisation et de productivité qui contrebalancent, au moins en ce moment encore les handicaps de compétitivité tout aussi réels.

A l'échelle internationale, sa position n'est nullement compromise quoique l'effet qu'exercent des capacités inutilisées à travers le monde sur les prix rétrécisse très fortement sa marge de rentabilité. Sur le plan national elle est appelée à maintenir, pendant longtemps encore, une position essentielle.

Mais tout porte à croire que les temps de la grande prospérité sont révolus et ne pourraient revenir que passagèrement à la faveur de circonstances exceptionnelles. Dès lors, il ne faut pas attendre de la sidérurgie qu'elle continue à être, comme elle l'a été pendant de longues décennies, en sa qualité de contribuable et de dispensatrice du pouvoir d'achat, le support essentiel du progrès technique, économique et social du pays.

12212. L'industrie des fabrications métalliques.

Les fabrications métalliques constituent le deuxième secteur qui est classé parmi les branches à croissance modérée. Les chiffres indiqués à propos de ce secteur montrent combien l'indice de la production industrielle, dont il a été question plus haut, est erroné et combien il constitue un instrument inutilisable pour mesurer la croissance économique. En effet, alors que l'indice de la production industrielle indique pour ce secteur une régression absolue, le tableau des taux de croissance accuse pour la même période un accroissement annuel moyen de 5,1 %. Ce secteur qui occupe à peu près 4.000 personnes et exporte de 40 à 50 % de sa production, présente un aspect nullement homogène. Il se compose d'entreprises de dimensions très variées, parmi lesquelles certaines sont intégrées à la sidérurgie et certaines autres implantées récemment à la suite de la politique d'industrialisation poursuivie par le Gouvernement. D'une façon générale on peut dire que ce secteur mérite une attention particulière en raison de la dissémination de ces entreprises à travers le pays où elles peuvent constituer des pôles de croissance industrielle en milieu rural. Il faut également noter que d'une façon générale la faible dimension de ces entreprises exclut largement, sauf dans les entreprises nouvelles et celles intégrées à la sidérurgie, la fabrication en série et l'effort de recherche.

Il en résulte que, dans notre pays, dans ce secteur, le travail à façon l'emporte sur la fabrication en série. Ceci accentue encore l'importance du facteur main-d'oeuvre qui, dans ce secteur, est d'une manière générale, particulièrement considérable. Dans une économie qui risque d'être confrontée à brève échéance avec le problème du plein-emploi et qui se doit de créer des postes de travail pour les générations montantes, ce secteur mériterait donc une sollicitude particulière de la part des pouvoirs publics.

12213. L'industrie du meuble.

La statistique indique pour l'industrie du meuble un taux de croissance annuelle de 5,4 %. Ce chiffre ne doit cependant pas inciter à perdre de vue que l'ensemble des entreprises de cette branche travaille de façon artisanale, c'est-à-dire pour des besoins plus ou moins individuels, excluant la grande série, et que nombreuses sont celles des entreprises qui n'ont pas hésité à accepter des commandes rentrant dans le domaine de la menuiserie du bâtiment. Il semble dès lors réaliste de classer la fabrication du meuble parmi les activités à croissance modérée.

Pour réagir contre la dégradation de leur revenu due à la concurrence acharnée exercée en ce qui concerne les meubles rentrant dans les catégories de prix moyens et modérés, certains chefs d'entreprises se sont orientés de plus en plus vers le commerce de produits d'importation. Cependant, au cours des dernières années, l'augmentation des coûts de production à l'étranger et l'accroissement du pouvoir d'achat des utilisateurs indigènes ont corrigé la situation en faveur de la fabrication nationale, d'autant plus que les efforts entrepris, avec l'aide de l'Etat, en vue de la rationalisation de la production et de la restructuration de la vente, commencent à porter leurs fruits.

A ce sujet, une société coopérative qui vient d'ouvrir son magasin d'exposition et de vente, est appelée à promouvoir la vente de meubles de qualité à des prix abordables pour le client et quand-même intéressants pour le fabricant luxembourgeois à cause de la possibilité que lui offre la coopérative de vente, de produire en petites et moyennes séries, et de la garantie d'écoulement qu'il possède dorénavant pour les meubles commandés par elle. Dans la mesure où cette expérience réussira, la réorientation des primes de ménage d'antan vers une dotation passagère en capital d'investissement aura contribué à assainir et à rendre viable un secteur économique qui occupe plusieurs centaines de personnes qualifiées et qui a contribué à diminuer nos importations de meubles et à desserrer dans ce secteur quelque peu notre dépendance de l'étranger. En plus, l'expérience future devra prouver si, grâce à cette nouvelle structure, il sera possible de profiter de l'abolition des obstacles aux frontières pour rétablir un courant d'exportation de meubles qui contrebalancerait heureusement l'actuel sens unique d'importation.

12214. L'industrie du bois.

En ce qui concerne les scieries, la concurrence étrangère se manifeste non seulement dans la vente mais également dans l'approvisionnement, la production forestière luxembourgeoise prenant de plus en plus le chemin de l'étranger à l'état brut. Les entreprises en question réagissent à la crise qui sévit dans leur production en s'orientant de plus en plus vers le commerce d'importation.

Les scieries constituent une industrie traditionnelle menacée d'un rétrécissement progressif; cela est regrettable car cette industrie dont les établissements sont disséminés à travers le pays et localisés notamment en milieu rural correspond, par sa localisation géographique, par sa dimension et le fait

qu'elle valorise une richesse nationale, la production forestière, à un type d'industrie qui dans des conditions acceptables de rentabilité devrait avoir sa place dans notre structure économique.

12215. Les industries extractives autres que les mines de fer.

Pour les industries extractives autres que les mines de fer, le taux moyen de croissance annuelle se limite à 0,4 %. Compte tenu de l'évolution des prix il est probable que, exprimé en prix constants, ce taux deviendrait négatif. Plus encore que les entreprises de fabrication métallique, les industries extractives, c'est-à-dire les carrières, ardoisières, sablières, gravières et plâtrières sont disséminées à travers le pays entier et constituent des activités industrielles en milieu rural. De même ces industries sont généralement caractérisées par l'importance du facteur main-d'oeuvre et jouent donc un rôle important pour le maintien du plein emploi dans l'économie régionale. Certaines activités de ce secteur pourraient être encouragées par les pouvoirs publics si ceux-ci, dans leur cahier de charges, demandaient l'utilisation de matériaux extraits de notre sol. A lui seul le souci de la protection des paysages pourrait motiver pareille préférence. Même s'il en résultait des frais supplémentaires, ils se justifieraient, si l'on considère que le maintien, l'encouragement à donner à ces industries correspond aux objectifs de la politique de diversification de la structure industrielle et que, pour attirer des industries nouvelles et créer des postes de travail nouveaux, des sacrifices autrement considérables sont consentis par la collectivité.

12216. L'agriculture.

Dépassant le cadre du tableau du STATEC qui se limite aux branches industrielles et empruntant les mêmes critères de classement, on peut inscrire l'agriculture parmi les secteurs

en croissance modérée. En effet, pour les années de 1960 à 1965 le taux de croissance annuel de la valeur ajoutée est de 0,9 % contre 3,2 % pour l'industrie. Par ailleurs, la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut au coût des facteurs a baissé de 9,3 % en 1952 à 6,3 % en 1964, tout en augmentant en valeur absolue, et cette diminution est le résultat d'une évolution continue. D'autre part il n'y a probablement pas de secteur dans l'économie nationale où les progrès de la productivité aient été aussi considérables, une production croissante étant réalisée par des effectifs humains en diminution rapide. Cette augmentation de la productivité est le résultat de la conjonction de deux facteurs : la mécanisation très poussée d'une part, la concentration des entreprises, favorisant la rationalisation de la production d'autre part. Le processus de diminution du nombre des exploitations et la régression de la population agricole s'accompagnent d'une concentration qui marque les tendances de l'agriculture vers la recherche d'un optimum dimensionnel. Aussi la régression du nombre d'exploitations se limite-t-elle aux exploitations de moins de 20 ha alors que les exploitations de 20 à 30 ha ont pu maintenir leur nombre et que les exploitations d'une étendue supérieure à 30 ha ont fortement augmenté. Le résultat de ce processus est que l'étendue moyenne des exploitations agricoles qui était de 14,1 ha en 1957 est montée à 17,9 ha en 1966. Ce mouvement de concentration s'accompagne automatiquement d'un remembrement parcellaire efficace, la superficie moyenne par parcelle étant montée de 0,71 ha en 1950 à un 1,02 ha en 1964.

S'opérant dans une économie caractérisée par le plein emploi ce processus de concentration comportant l'abandon des petites exploitations s'est effectué jusqu'ici harmonieusement sans heurt et sans revêtir un caractère dramatique. Il est appelé à se poursuivre au cours des années qui viennent. En effet,

la part de la population active agricole dans la population active totale dépasse encore au Luxembourg le taux qui est atteint dans les pays à structure économique comparable, notamment la Belgique et les Pays-Bas.

L'absorption de la main-d'oeuvre devenant disponible à la suite de processus "d'assainissement par rétrécissement" doit constituer l'un des objectifs essentiels de la politique économique luxembourgeoise. Pour cela il est indispensable que la politique d'industrialisation se poursuive, aussi par l'implantation d'industries nouvelles en milieu rural.

1222. Les branches en régression.

12221. L'industrie minière.

Comme seule branche en régression absolue, le tableau du STATEC indique les mines de fer, dont la part dans la valeur ajoutée totale est descendue de 5,2 % en 1958 à 3,4 % en 1965. Heureusement la régression de la production minière nationale n'a pas entraîné de détérioration des conditions d'approvisionnement de la sidérurgie luxembourgeoise qui dispose de réserves suffisantes à proximité immédiate des usines, mais partiellement situées en territoire français. La régression de la production des mines de fer luxembourgeoises est avant tout le fait de la cessation des exportations et montre combien le minerai de fer à faible teneur est devenu une matière non transportable.

1223. Les branches en croissance rapide.

12231. Electricité, gaz et eau.

Parmi les branches à croissance rapide les activités réunies sous la dénomination "électricité, gaz, eau" tiennent de loin la première place avec un taux annuel de croissance de 24,4 % en moyenne pour les années 1958 à 1965. Cette progression spectaculaire est le fait avant tout du développement de la production de courant électrique, qui, comportant une large part de courant de pointe, est devenu un grand article d'exportation.

Mais l'évolution très récente, que ne reflète pas encore le tableau, montre combien ce secteur est vulnérable puisque le rapport nous dit qu'en raison de l'affaiblissement de la conjoncture économique en Allemagne le débit de courant de pointe déversé par la Société Electrique de l'Our dans le réseau de la "Rheinisch-Westfälisches-Elektrizitätswerk" a diminué au cours de la dernière année de 7,5 %.

12232. Les industries chimiques.

Le développement de l'industrie chimique est probablement le facteur le plus important dans la transformation de la structure économique luxembourgeoise depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. C'est dans ce secteur que les implantations d'industries nouvelles ont été les plus importantes. Aussi l'indice de la valeur ajoutée brute a-t-il été, en 1965, le triple de ce qu'il était en 1958. Depuis 1965 il a certainement augmenté de façon considérable. Comportant des investissements très élevés par poste de travail, caractérisé par une haute valeur ajoutée, ne demandant que des effectifs ouvriers faibles, les établissements de l'industrie chimique répondaient au type idéal que demandait une politique d'industrialisation dans un pays caractérisé par un plein emploi permanent et par une pénurie caractérisée de main-d'oeuvre et cherchant essentiellement à diversifier sa structure industrielle, pour égaliser davantage les effets des fluctuations conjoncturelles dans la sidérurgie. A un moment où la création d'un nombre assez considérable de postes de travail apparaît comme un but essentiel de la politique industrielle future, il faut cependant se demander si à l'avenir les efforts ne devront pas porter également vers l'implantation d'entreprises à plus forte intensité de main-d'oeuvre.

12233. L'industrie alimentaire et le tabac.

Réunissant dans une seule rubrique "industries alimentaires" les "produits alimentaires et tabacs", l'"industrie du vin", les "produits laitiers" et les "brasseries" que le rapport classe sous les branches à croissance rapide, ainsi que les "minoteries" considérées comme une branche à croissance modérée,

on peut caractériser l'ensemble du secteur comme étant en croissance rapide. Quelques facteurs déterminent cette évolution :

a) un trend généralement ascendant qui gonfle ce secteur en faisant passer dans les activités industrielles les opérations de transformation qui traditionnellement avaient eu lieu jusque là soit dans les exploitations agricoles, soit dans les ménages;

b) un mouvement de concentration très accentué qui caractérise notamment la partie coopérative de ce secteur;

c) l'implantation d'une entreprise nouvelle importante dans le secteur du tabac et la naissance de plusieurs entreprises ou sections d'entreprises ayant pour objet la production d'eau minérale ou d'autres boissons non alcooliques;

d) le dynamisme propre à une importante partie des entreprises de ce secteur; tout en s'appuyant sur un marché intérieur dont elles ont pu conserver la partie essentielle malgré une concurrence étrangère très vive, ces entreprises, ont su développer considérablement leurs exportations (brasseries, industrie du tabac, industrie des vins mousseux).

Parmi les activités en régression ou en croissance modérée il faut mentionner la distillerie et la minoterie. Cette dernière souffre du rétrécissement de la consommation et surtout de la présence d'importantes capacités non utilisées, phénomène général à toute la meunerie dans l'ensemble de la C.E.E. L'équipement excédentaire paraît cependant particulièrement important au Luxembourg, puisque d'après les prévisions de la Commission de la CEE l'utilisation moyenne de la capacité, calculée à partir de la capacité existante des besoins de mouture en 1970, serait de 45,5 % dans notre pays et de 63,2 % dans l'ensemble de la Communauté (Source : Rapport de la Fédil sur la situation dans les principaux secteurs en 1967.) Une solution est recherchée à l'échelle communautaire.

La mise en vigueur de l'union douanière aura sans doute pour effet dans le secteur des industries alimentaires une recrudescence de la concurrence internationale. Au cours de cette période les industries alimentaires auront besoin de toute l'attention des pouvoirs publics.

De l'avis du Conseil Economique et Social les entreprises du secteur privé méritent dans leurs efforts de rationalisation les mêmes encouragements de la part des pouvoirs publics que les entreprises constituées par l'agriculture organisée.

12234. Les produits minéraux non métalliques.

L'industrie des produits minéraux non métalliques groupe un ensemble d'entreprises d'importance fort diverse, réparties à travers le pays et qui fabriquent des articles très variés, parmi lesquels le ciment, le plâtre, la chaux hydraulique, les briques d'argile et de laitier, le béton et les produits céramiques sont les plus importants. Certaines de ces activités sont essentiellement orientées vers l'exportation, alors que d'autres, en raison du caractère pondéreux de leurs produits, sont confinées au marché intérieur et aux régions limitrophes. Une grande partie de ce secteur est étroitement tributaire de l'activité dans la construction; aussi le ralentissement de l'activité de celle-ci s'est-il traduit dans les derniers temps par une baisse considérable de la production. Dans l'ensemble cependant il s'agit d'un secteur sain qui a accompli au cours des dernières années un effort d'investissement et de rationalisation remarquable et qui constitue l'un des éléments essentiels de ce qu'il est convenu d'appeler chez nous "l'industrie moyenne".

12235. Le génie civil et la construction.

Les données statistiques de la Chambre des Métiers donnent un aperçu de l'évolution structurelle et conjoncturelle des entreprises du bâtiment et de la construction.

Le nombre des entreprises du bâtiment et de la construction est en baisse et la main-d'oeuvre occupée dans ce secteur présente des fluctuations. La diminution du nombre d'entreprises est à attribuer dans une large mesure à l'évolution structurelle qui pousse les entreprises d'une part à la concentration et d'autre part à des investissements plus importants, afin d'augmenter leur capacité de production et leur productivité. Cette augmentation de la productivité s'est confirmée par l'augmentation du chiffre d'affaires qui fut de 35 % de 1961 à 1965. Les fluctuations de la main-d'oeuvre par contre suivent surtout l'évolution conjoncturelle du marché intérieur.

La diminution du nombre d'entreprises de voirie et de gros-oeuvre (-14,8 %) depuis 1961 a été plus importante que celle constatée dans les autres métiers du bâtiment et de la construction (-8,7 %). Si depuis 1961, le nombre des ouvriers occupés dans les métiers de voirie et de gros-oeuvre a baissé de 17,7 %, il y a lieu de remarquer que le rétrécissement du personnel occupé ne s'est pas produit parallèlement à la diminution du nombre d'entreprises pendant la période de référence, mais s'est effectué surtout en 1967. Par rapport à 1966 ce nombre a diminué en 1967 de 16,8 %. D'autre part, l'indice de la construction publié par le STATEC indique une diminution de 19,8 points par rapport à l'année précédente, ce qui confirme la récession qui s'est produite dans le secteur donné. De plus, une enquête conjoncturelle effectuée en septembre 1967 par la Chambre des Métiers a révélé qu'en général, la tendance du chiffre d'affaires ainsi que celle des prix appliqués par les entreprises du bâtiment et de la construction, et particulièrement

ceux des entreprises du gros-oeuvre et de voirie étaient en régression à ce moment. Toutefois il semble que la situation soit en voie de se redresser. Dans les autres métiers du bâtiment une expansion de la main-d'oeuvre de l'ordre de 11 % s'est produite de 1961 à 1967, malgré une diminution de 5,8 % en 1967 par rapport à 1966. Il paraît dès lors que ces entreprises soient moins sensibles aux revers de la conjoncture.

Les entreprises du bâtiment et de la construction fournissent du travail à un grand nombre d'ouvriers. S'il est vrai qu'une grande part de cette main-d'oeuvre est constituée par des ouvriers de nationalité étrangère⁺⁾ , il y a lieu de considérer néanmoins que suite à la libéralisation du marché de la main-d'oeuvre, de nombreux ouvriers étrangers se sont fixés avec leurs familles dans notre pays. Etant donné que les entreprises en question, et surtout celles du gros-oeuvre et de voirie sont très sensibles aux fluctuations conjoncturelles, il s'avère nécessaire de promouvoir une politique conjoncturelle, adéquate dans l'intérêt et de la main-d'oeuvre et des entreprises en question.

12236. Los servicios.

Le développement du secteur tertiaire c'est-à-dire des services est l'une des caractéristiques de l'économie contemporaine. En se fiant aux chiffres de la comptabilité nationale,

- ⁺⁾ main d'oeuvre de nationalité étrangère occupée dans les entreprises artisanales au 30.6.1967 :
- a) entreprises du bâtiment et de la construction :
nombre : 6.203 = 68,8 % du total
 - b) entrepreneurs, maîtres-maçons, paveurs :
nombre : 3.816 = 86,5 % du total
 - c) autres métiers du bâtiment et de la construction :
nombre : 2.387 = 51,8 % du total.

on remarque cependant que la progression des services, produit intérieur brut, est relativement lente : 37,3 % en 1957, 36,9 % en 1961, 39,5 % en 1964. Pour le seul secteur du commerce qui groupe dans la rubrique afférente de la comptabilité nationale le commerce de gros et de détail, les hôtels et les restaurants, la progression a été la suivante : 11,2 % en 1957, 11,6 % en 1961, 12,7 % en 1964, alors que l'essor des activités bancaires était au cours des dernières années un des phénomènes spectaculaires de l'économie nationale. On est étonné de constater que la part des activités qui dans la comptabilité nationale sont groupées sous la rubrique "banques, assurances, affaires, immobilières" se maintient invariablement à 1,5 %.

122361. Les banques, les assurances et la radio-télédiffusion.

Une observation directe de la vie économique aboutit à des résultats contraires. En tout cas, le développement de certaines activités du secteur services, notamment des banques et de la radio-télévision, constitue l'un des facteurs les plus réjouissants du développement de l'économie luxembourgeoise. Au cours des dernières années, ces activités ont constitué l'un des facteurs de croissance les plus puissants, ainsi qu'un important apport à l'actif d'une balance des paiements menacée d'un déséquilibre. Malheureusement certaines menaces pèsent sur l'avenir de ces deux activités particulièrement prometteurs. D'une part la position de Radio-Télé-Luxembourg pourrait être affectée par la publicité sur les postes émetteurs d'Etat à l'étranger. De son côté la prospérité exceptionnelle du secteur bancaire luxembourgeois risque d'être mise en question par certains projets poursuivis dans la CEE ou dans certains états membres.

122362. Le commerce.

Les transformations profondes que l'on observe dans le commerce témoignent de la vitalité de ce secteur. En effet, l'évolution technique et économique, renforcée par la suppression des tarifs douaniers et l'harmonisation progressive des législations fiscales et autres, produit également ses effets sur le commerce.

Ceci vaut en premier lieu pour le commerce de gros dont la dimension des entreprises était condamnée, par le passé, à se maintenir, à de rares exceptions près, dans des limites correspondant à notre économie nationale. L'ouverture des frontières et l'entrée en scène de nouvelles techniques de distribution dégagent de nouveaux horizons à nos négociants en gros, tout en les obligeant à des adaptations continuelles de la structure de l'entreprise et de sa gestion. Les changements remarquables auxquels nous assistons agissent en diverses directions. C'est ainsi qu'ils se font sentir jusqu'au stade du commerce de détail, auquel ils apportent soit une aide supplémentaire sous forme de chaînes volontaires de services etc., soit une concurrence nouvelle sous forme de réseaux de filiales opérant sur le plan du commerce de détail, financées et gérées par le grossiste, mais constituées sous forme de personnes juridiques distinctes.

L'évolution sur le plan du commerce de détail en général n'est pas moins vive. Partout on constate une tendance à l'agrandissement des magasins. La technique du libre service prend une plus grande ampleur. Les méthodes publicitaires se diversifient. La présentation des marchandises et le service au client gagnent en importance.

Comme il ressort de cette brève analyse, le commerçant, aussi bien celui du stade de gros que celui du stade de détail, doit ~~affronter~~ affronter des problèmes multiples qu'il ne saura résoudre, à long terme, s'il ne dispose pas d'une formation professionnelle adaptée aux conditions nouvelles de sa branche. Pour satisfaire les exigences de plus en plus grandes de la clientèle, il est obligé de disposer d'installations modernes, d'un assortiment orienté soit vers une gamme de plus en plus large de marchandises, soit vers une spécialisation caractérisée par des produits de très haute qualité et choisis avec soin.

Il est donc permis de constater que, malgré les restrictions dont fait état notre législation d'établissement, le visage du commerce de détail et du commerce de gros ne cesse de changer. A leur tour, les retouches à la législation de 1962 tendent à stimuler la concurrence.

122363. L'artisanat.

Dans le secteur de l'artisanat qui comptait en 1966 en chiffres ronds 5.300 entreprises avec 25.000 personnes occupées et qui englobe les entreprises de fabrication et de services orientées essentiellement vers la satisfaction des besoins individuels, l'évolution structurelle varie suivant les branches de métiers, mais suit, de façon générale et à long terme, une double voie.

D'une part, le nombre total des entreprises est en voie de régression. C'est ainsi que pour les seuls métiers avec brevet de maîtrise, le nombre des entreprises a diminué de 5.569 en 1961 à 4.858 en 1967, soit presque de 13 %. La régression était plus accentuée pour les entreprises n'occupant pas de salariés. En effet, la proportion de ces entreprises par rapport aux entreprises avec main-d'oeuvre salariée est tombée de 50,7 % en 1961 à 45,2 % en 1967.

D'autre part, le nombre des ouvriers occupés dans l'ensemble de l'artisanat s'est accru de 15.532 en 1961 à 16.426 en 1967, après avoir atteint en 1966 le chiffre record de 17.912. La fluctuation conjoncturelle entre 1966 et 1967 est due surtout au fléchissement de commandes dans les secteurs des travaux publics et de la construction privée. De façon générale, les entreprises artisanales se sont distinguées par une stabilité de l'emploi.

L'évolution favorable dont témoigne le nombre croissant des ouvriers occupés est encore plus accentuée, si l'on se réfère au chiffre d'affaires dont le montant est passé de 6.3 milliards en 1963 à 8,6 milliards en 1965.⁺) (Les chiffres du STATEC pour 1966 et 1967 ne sont malheureusement pas encore disponibles.) Dans cet intervalle, la moyenne du chiffre d'affaires par entreprise est donc passée de 1,15 millions à 1,58 millions, ce qui correspond à un taux de croissance nominal de 39 % dans les trois années.

De cette analyse des chiffres il résulte :

1. que l'artisanat, pris dans son ensemble, peut être classé parmi les secteurs à croissance normale, même si le nombre des entreprises diminue et si certaines professions (surtout

⁺) Il convient de faire remarquer que le chiffre d'affaires de l'artisanat renseigné par le STATEC n'est pas complet. Ainsi, le chiffre d'affaires des entrepreneurs, maîtres-maçons et paveurs est inclus en grande partie dans le chiffre d'affaires de l'industrie sub bâtiment et construction. En tenant compte de cette rectification, le chiffre d'affaires moyen par entreprise ainsi que le taux de croissance nominal sont sensiblement plus élevés que ceux indiqués ci-dessus.

celles de l'habillement et des métiers ruraux) se trouvent en voie de régression;

2. que les entreprises artisanales accusent, en général, un accroissement notable de la productivité, dû à un changement continu des méthodes de travail et à une augmentation des investissements dont l'ampleur ne peut pas être chiffrée faute de données statistiques;
3. que la dimension moyenne des entreprises augmente lentement en vue d'atteindre un optimum économique qui varie sensiblement selon les métiers considérés et, à l'intérieur des métiers, selon le genre des commandes, la situation géographique etc.

Le progrès technique rapide accompagné du développement spectaculaire de produits industriels dont les artisans se servent dans leur fabrication, qu'ils installent ou maintiennent en bon état ou qui entrent en compétition avec leur propre production, enfin les changements fondamentaux qui s'opèrent au niveau de la consommation, placent les artisans devant des exigences nouvelles dont il faut tenir compte dans les objectifs généraux de la politique économique des pouvoirs publics.

122364. Le tourisme.

Le succès du tourisme de plein air et la régression parallèle des nuitées d'hôtel devraient nous inspirer des appréhensions à l'égard d'une réglementation restrictive de l'hôtellerie telle qu'elle se manifeste dans le projet de loi devant aménager le statut de l'hôtellerie.

En effet, en imposant à l'hôtellerie des conditions minimales de dimensions et de confort, qui ne peuvent être réalisées qu'au moyen d'investissements supplémentaires coûteux, on suscite une augmentation des prix de revient qui se traduira par une hausse des prix des prestations, de nature à décourager la clientèle

de condition modeste qui prévaut dans le tourisme de séjour de la plupart de nos centres touristiques ruraux. En raison de la brièveté de la saison touristique l'amortissement des investissements constitue une charge particulièrement lourde.

Aussi les efforts publicitaires devraient-ils tendre tout particulièrement à prolonger la saison touristique en y englobant le printemps et l'automne, souvent particulièrement séduisants dans notre pays, et en stimulant l'organisation, tout le long de l'année, de week-ends sous forme de séjours forfaitaires.

Force nous est aussi de souligner le danger de la dilapidation progressive de notre capital touristique de base par la dégradation des beautés naturelles qui se poursuit à vue d'oeil. La récente législation sur la protection de la nature mériterait d'être appliquée avec toute rigueur. Sous ce rapport il faut saluer la réalisation du plan d'aménagement de la nature dans la partie luxembourgeoise du parc naturel germano-luxembourgeois. A la longue le statut de parc naturel doit apporter à cette région plus qu'une simple étiquette publicitaire dont l'efficacité serait forcément appelée à s'évanouir rapidement si des efforts de conservation des beautés naturelles n'étaient pas entrepris dans un délai raisonnable.

Le Conseil Economique et Social estime enfin que le Gouvernement ferait bien d'étudier l'opportunité et les possibilités d'incitation pour l'établissement d'un grand hôtel à Luxembourgville, de programmer davantage l'infrastructure touristique sur le plan régional, de favoriser les divertissements au profit des touristes et d'arrêter ses vues en matière d'assouplissement de la législation sur les jeux de hasard.

2. ANALYSE DES ASPECTS CONJONCTURELS ET STRUCTURELS.

21. Les difficultés d'une politique conjoncturelle.

Les difficultés de la politique conjoncturelle découlent de l'insuffisance de l'appareil d'analyse en place, d'une série de données et de facteurs limitatifs et des moyens d'action restreints pouvant être mis en oeuvre dans le cadre d'une politique économique à court terme.

211. La connaissance imparfaite de la situation conjoncturelle.

Il est vrai que le Budget de l'Etat fait ressortir année par année le point de la situation et qu'il indique l'évolution des grandeurs essentielles en termes de comptabilité nationale. L'analyse et la prévision se font plutôt en marge des travaux de mise au point du Budget. Dans ces conditions on ne peut nier l'existence d'un certain éclairage conjoncturel, bien que le Gouvernement ait envisagé de faire précéder le Budget de l'Etat d'un budget économique en due forme qui ~~serait~~ le support de l'évaluation chiffrée des recettes et des dépenses. L'étude parue dans le Bulletin du STATEC, vol. XIV, no 2, 1968, se signale cependant avec un retard trop prononcé pour jouer le rôle prérappelé.

Les services du STATEC et du Ministère de l'Economie Nationale collaborent à différents travaux en matière de conjonture sur le plan international. Ici encore, il faut se garder d'en attendre des prolongements directs et palpables pour l'économie nationale.

Le dernier document des Communautés Européennes du 4 mars 1968 reste par la force des choses peu précis du fait qu'il formule une recette globale pour six pays.

Le budget économique pour 1968, en ce qui concerne le Luxembourg, fait l'objet du document CEE 1840/II 68 de février 1968. Traditionnellement, les données sont fournies par les pays en fin d'année.

Le Conseil est d'avis que cet exercice devrait être mis davantage à profit dans une optique nationale, état de choses qui suppose évidemment que le document puisse être établi à temps et que le Luxembourg soit dûment informé des projections des autres pays du Marché Commun.

Rien que cette dernière circonstance montre notre dépendance de l'étranger et sans doute aussi l'impossibilité d'assortir le Budget de l'Etat d'un document économique prévisionnel, élaboré en dehors des pronostics formulés par les principaux partenaires de la CEE.

2111. L'absence de certaines données statistiques et de divers indicateurs économiques.

On note sous ce rapport l'absence de données en provenance des impôts directs et l'inexistence d'un indicateur de consommation en valeur.

Le professeur Paul COULBOIS a publié un article dans le Journal des Finances du 3 mai 1968, page 382, intitulé "Le Pilotage dans la Brume". Il s'en dégage qu'également en France les indicateurs sont critiqués d'être imparfaits, notamment en ce qui concerne le chômage et sa structure, la capacité inutilisée dans les entreprises, les stocks, les carnets de commandes, l'évolution de la productivité du travail et le taux de croissance du potentiel économique.

Deux appréciations sont assez frappantes. On lit en effet dans la dite étude entre autres :

" Il faudrait connaître de façon précise la situation présente de notre économie et les tendances qui s'y dessinent spontanément. Or, les informations dont dispose le Gouvernement sont en ce domaine très insuffisantes."

" en sait combien est imparfait l'indice de la production industrielle et celui des effectifs occupés".

L'état de choses ainsi décrit ne vaut évidemment pas comme excuse à l'égard de notre propre situation. Il n'en résulte pas moins que si les difficultés peuvent s'expliquer par la situation particulière de notre pays, il devient urgent de mettre la main sur les données disponibles et de perfectionner par priorité ceux des instruments qui ont une valeur primordiale.

2112. L'absence d'une statistique du chiffre d'affaires
suffisamment différenciée.

On sait que l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines fournit annuellement des données fondées sur les déclarations des assujettis.

Ces données sont remises avec un retard, puisque les contribuables bénéficient de délais (confections des bilans etc.)

Le STATEC établit ses statistiques un an et demi après l'année concernée. Elles n'ont donc plus la valeur d'une indication conjoncturelle.

Le Conseil Economique et Social estime que le Gouvernement pourrait s'inspirer de la pratique adoptée en France, où chaque déclaration -en matière de fiscalité indirecte- est aménagée de manière à pouvoir être exploitée immédiatement à des fins statistiques. Le Conseil Economique et Social a été informé de deux éléments de nature à raccourcir les délais de collection et de valorisation des données statistiques.

A partir du 1er janvier 1967, un service mécanographique a été substitué au travail manuel à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Il faudrait songer aussi à se mettre d'accord -entre administrations intéressées- pour établir un échantillonnage d'entreprises représentatives- où les données pourraient être relevées et transmises rapidement.

Des progrès sont donc possibles en l'occurrence et il faut les souhaiter rapides.

2113. Le grand retard des statistiques du commerce extérieur.

Les statistiques du commerce extérieur accusent un retard de même nature que celui constaté relativement à la statistique du chiffre d'affaires.

Le Conseil Economique et Social a enregistré avec regret qu'une source précieuse -savoir l'Office des Licences- a été bouchée.

Cela étant, le Conseil Economique et Social se demande si le Gouvernement ne devrait pas se retourner vers son partenaire autrement outillé de l'U.E.B.L., afin d'obtenir des données globales, qui, une fois ventilées, pourraient avoir une valeur indicative sur les échanges extérieurs du Grand-Duché.

La deuxième source en la matière résulte de l'enquête industrielle, effectuée tous les ans dans le pays. Ici encore se produisent des retards.

Les travaux de relèvement et de valorisation devraient pouvoir être entrepris plus rapidement, pour que les données aient la valeur d'une indication conjoncturelle. Les déclarations en matière de taxes à l'importation et de ristournes à l'exportation pourraient être exploitées également en vue d'aboutir à une statistique de commerce extérieur.

2114. Le caractère aberrant des indices de la production industrielle.

Quant à l'indice de la production industrielle, les insuffisances sont parfaitement connues. En effet, dans un certain nombre de secteurs (extraction de la pierre, industrie des

produits alimentaires, industrie textile, industrie du bois, industrie du meuble et de l'ameublement, impression et édition, industrie chimique et para-chimique, transformation des métaux) la production étant mesurée intégralement ou partiellement par le nombre d'heures ouvriers prestées, les gains de productivité souvent très considérables réalisés au cours de vingt années de progrès technique n'apparaissent pas dans l'indice, C'est ainsi que s'explique en partie que l'indice accuse un niveau anormalement bas (75 en février 1968) pour un secteur florissant dans tous les autres pays : la transformation des métaux. Malgré les défaillances que montre l'indice, cette industrie, visiblement, fait preuve dans notre pays aussi, d'une vitalité certaine. De plus, l'indice ne tient pas compte des activités des entreprises nouvelles alors que les entreprises qui ont disparu ou cessé leur activité continuent à figurer dans la base. D'une manière générale on peut dire que l'année de référence est trop éloignée et que la pondération, valable au moment de l'établissement des bases de calcul de l'indice, mais ignorant les transformations de structure qui se sont opérées depuis lors, ne donne plus une image fidèle de la situation industrielle du Luxembourg. Une révision fondamentale de cet indice s'impose. Il faut souhaiter qu'elle puisse être mise en oeuvre avant la fin de l'année. En attendant et afin d'empêcher cet indice d'induire en erreur sur la situation véritable de l'industrie luxembourgeoise, il conviendrait de limiter sa publication aux secteurs dans lesquels de profondes transformations de structure ne se sont pas opérées depuis 1967, et dans lesquels la production est mesurée autrement que par un enregistrement des heures de travail.

212. Les données de fait du tableau économique et les
facteurs de limitation de la politique conjoncturelle
et de la politique économique tout court.

La très forte dépendance de l'économie luxembourgeoise à l'égard des échanges internationaux est une donnée acquise sur laquelle il n'y a pas lieu d'insister.

Quelques traits rappellent opportunément cet état de choses :

- 75% des ventes à l'étranger sont absorbés par les pays du Marché Commun;
- 60% des mêmes ventes se font en République Fédérale d'Allemagne, en France et en Belgique;
- l'exemple allemand dénote la dépendance conjoncturelle de l'étranger. Ce pays absorbe 25% de nos laminés, de sorte que le ralentissement de l'expansion (-0,7% en 1967) et le développement du PNB (+3,8% prévu en 1968) exercent un impact direct sur nos exportations;
- le tableau indiquant les livraisons de produits laminés par pays ou zone géographique destinataires montre l'importance des fluctuations qui partent de l'étranger; (cf. L'économie luxembourgeoise en 1966, STATEC, cahiers économiques n° 39, série A, sept. 1967, page 50).

31. Livraisons de produits laminés luxembourgeois par pays ou zone géographique destinataires.

Source: Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises

[illegible]

- les décisions prises dans différents pays, comme par exemple, les plans de relance économique, les programmes restrictifs pour corriger les balances de paiements et à fortiori toute entrave ou discrimination apportée aux échanges extérieurs des produits sidérurgiques se répercutent directement sur nos exportations.

Une attention particulière doit être prêtée à l'évolution économique sur le plan de la CEE eu égard aux mesures temporaires de protection, mises en oeuvre par le gouvernement français.

Le Conseil Economique et Social estime par ailleurs que les prévisions du Gouvernement gagneraient à être revues, eu égard à l'évolution conjoncturelle effective dans les six pays de la CEE, telle qu'elle est décrite dans le 2ème rapport trimestriel afférent, publié par les Communautés européennes.

213. Les moyens limités d'une politique conjoncturelle.

Il découle de ce qui précède que les moyens de politique conjoncturelle sont forcément limités.

Les importations représentent quelque 75% du PNB.

Il faut dès lors se garder de croire que la transmission des impulsions provenant d'une variable à l'ensemble de l'économie puisse se faire chez nous comme dans des ensembles économiques de grande dimension. En effet, le multiplicateur et l'accélérateur n'ont pas le même effet sur notre situation conjoncturelle.

Le secteur du bâtiment fait sans doute exception dans une certaine mesure, puisque la stimulation des investissements immobiliers est de nature à transmettre une impulsion salutaire à d'autres secteurs connexes. Cela étant, le Conseil Economique et Social s'interroge sur l'exclusion des bâtiments du bénéfice de la loi du 5 août 1967 portant aménagement d'une aide fiscale temporaire à l'investissement. On n'infléchira pas non plus radicalement le ralentissement conjoncturel par des investissements accrus dans le secteur public.

Théoriquement, il existe sans doute des possibilités d'intervention. Peuvent être cités sous ce rapport la loi du 16 août 1967 créant un fonds des routes et certains fonds spéciaux en matière d'investissements publics, administratifs, scolaires, sanitaires et urbanistes. Il n'en reste pas moins que ces moyens d'intervention posent un sérieux problème de finances publiques, de programmations des travaux et des dépenses dont il sera question plus loin.

En matière d'action sur la consommation aussi, les moyens sont plutôt limités.

Le Conseil Economique et Social se borne à citer certains avantages découlant de la réforme de la fiscalité directe -dont par ailleurs le déchet grèvera le Budget- les incidences des contrats collectifs récemment conclues et l'amélioration de revenus de transfert.

Les mécanismes de la vente à tempérament, du crédit personnel et la politique des prêts à la consommation sont également à signaler sous ce rapport.

22. Les différents facteurs où les aspects conjoncturels et structurels se rejoignent.

221. L'évolution de la balance commerciale.

Le solde extérieur, suivant le tableau II des annexes du rapport gouvernemental sur l'évolution économique, financière et sociale, se présente au fil des années de la façon suivante:

1958	+ 250 millions de francs		
1959	+ 490	"	"
1960	+2980	"	"
1961	+1519	"	"
1962	+ 18	"	"
1963	-1555	"	"
1964	-1761	"	"
1965	+ 129	"	"
1966	+ 8	"	"

1967	+1636 millions de francs
1968	+1605 " "

Plusieurs considérations s'imposent à l'égard de cette évolution. En tant que principe, il faut bien sûr affirmer qu'une détérioration structurelle de la balance commerciale entamerait les ressources du pays et donnerait lieu à des difficultés sérieuses.

Le déficit -et c'est là une deuxième constatation- se manifeste particulièrement pour les années 1963, 1964 et sans doute aussi pour l'année 1965, où le solde positif de 129 millions de francs fait apparemment place à un solde négatif de plusieurs centaines de millions de francs.

Une des explications de fond réside dans le fait que la relance industrielle a donné lieu en 1963, 1964 et 1965 à d'importants achats d'équipement à l'étranger, état de choses qui a influé sur la balance commerciale.

Dans cette même optique le solde positif de 1605 millions de francs pour 1968 est sans doute à corriger vers le bas, compte tenu de l'incertitude des chiffres d'accroissement avancés pour le produit national.

Le solde actif en général est susceptible d'être rectifié suivant la quantité et les prix des produits laminés exportés (importance des alignements).

Le Conseil Economique et Social a été informé du fait que des statistiques différentes sont utilisées par les services gouvernementaux et la sidérurgie et que notamment la part des laminés vendus par alignement donne lieu à difficulté. Ce point aussi doit être mis au clair pour éviter de part et d'autre des conclusions erronées.

222. L'évolution de la croissance économique et des dépenses budgétaires.

Suivant les données coordonnées de plusieurs documents, l'évolution des dépenses totales, en millions de francs, se présente comme suit :

			En %
1958	5561 millions de francs		
1959	5889	" "	+ 1,06
1960	5730	" "	- 2,70
1961	6731	" "	+17,50
1962	6670	" "	- 0,91
1963	7064	" "	+ 5,91
1964	8442	" "	+19,61
1965	8853	" "	+ 4,78
1966	9950	" "	+12,3 (compte général)
1967	9201	" "	(budget recti- fié)
1968	9703	" "	(budget voté)

(cf.doc. parl. no 1193, session 1965-1966; cahiers économiques no 39, l'économie en 1966, STATEC, sept. 1967, page 178)

Les chiffres donnés pour 1967 et 1968 risquent d'être plus élevés. Le compte général le renseignera à titre définitif.

La progression du PNB a été la suivante.

	<u>En volume</u>	<u>En valeur</u>
1959	+ 3,4 %	+ 3,1 %
1960	+ 4,9 %	+ 9,8 %
1961	+ 3,5 %	+ 2,6 %
1962	+ 1,7 %	+ 1,8 %
1963	+ 1,9 %	+ 6,6 %
1964	+ 7,2 %	+ 14,9 %
1965	+ 3,5 %	+ 7,2 %
1966	+ 0,9 %	+ 3,9 %
1967	+ 2,0 %	+ 4,0 %
1968	+ 2,5 %	+ 4,5 %

(cf. tableau I des annexes du rapport gouvernemental)

Année	P.N.B. aux prix du marché (à prix courant)	Impôts directs			Impôts indirects			Total des impôts			Part des impôts dans le total des recettes fiscales en %			
		Etat	Communes	Total	+ou- en %	Etat	Communes	Total	+ou- en %					
1952	17.945	1621,5	467,2	3088,7	-	1229,7	27,4	1257,1	-	3851,2	494,6	4345,8	71,1	28,9
1953	16.569	2326,1	519,7	2845,8	- 7,9	1335,6	29,2	1364,8	+ 8,6	3661,7	548,9	4210,6	67,6	32,4
1954	16.981	1797,1	368,8	2165,9	-23,9	1335,3	11,7	1347,0	- 1,3	3132,4	380,5	3512,9	61,6	38,4
1955	18.448	2229,1	444,3	2673,4	+23,4	1477,1	12,5	1489,6	+10,6	3706,2	456,8	4163,0	64,2	35,8
1956	20.296	2320,6	508,7	2829,3	+5,8	1571,9	15,7	1587,6	+ 6,6	3892,5	524,4	4416,9	64,1	35,9
1957	21.935	2723,5	564,4	3287,9	+16,2	1713,0	3,1	1716,1	+ 8,1	4436,5	567,5	5004,0	65,7	34,3
1958	21.810	2477,0	673,2	3150,2	- 4,2	1730,0	1,6	1731,6	+ 0,9	4207,0	674,9	4881,9	64,5	35,5
1959	22.482	2298,9	503,2	2802,2	-11,1	1815,5	1,6	1817,1	+ 4,9	4114,4	504,9	4619,3	60,7	39,3
1960	24.689	2830,4	728,2	3558,7	+27,0	1944,0	1,7	1945,7	+ 7,1	4774,4	730,0	5504,4	64,7	35,3
1961	25.340	3086,1	685,2	3771,3	+ 6,0	2112,6	1,8	2114,4	+ 8,7	5198,7	687,0	5885,7	64,1	35,9
1962	25.796	2659,3	625,2	3284,5	-12,9	2322,4	2,1	2324,5	+ 9,9	4981,7	627,3	5609,0	58,6	41,4
1963	27.496	2950,4	646,0	3596,4	+ 9,5	2404,5	7,3	2411,8	+ 3,8	5354,9	653,3	6008,2	59,9	40,1
1964	31.596	3311,7	733,3	4045,0	+12,5	2732,6	7,7	2740,3	+13,6	6044,3	741,0	6785,3	59,6	40,4
1965	33.868	3535,2	731,7	4266,9	+ 6,0	3140,8	8,3	3149,1	+14,9	6696,0	740,0	7436,0	57,7	42,3
1966	35.184	3885,0	696,9	4581,9	+ 6,9	3382,0	7,4	3389,4	+ 7,6	7267,0	764,3	7971,3	57,5	42,5
1967	36.606	3772,9	714,0	4486,9	- 2,1	3508,1	22,3	3530,4	+ 4,2	7281,0	736,3	8017,3	56,0	44,0

Année	PNB aux prix du marché (à prix courant)		Impôts directs				Impôts	
			Etat	Communes	Total	+ou- en %	Etat	Commune
		+ou- en %						
1952	17.945	-	2621,5	467,2	3088,7	-	1229,7	27,4
1953	16.563	- 7,7	2326,1	519,7	2845,8	- 7,9	1335,6	29,2
1954	16.981	+ 2,5	1797,1	368,8	2165,9	-23,9	1335,3	11,7
1955	18.448	+ 8,6	2229,1	444,3	2673,4	+23,4	1477,1	12,5
1956	20.296	+10,0	2320,6	508,7	2829,3	+ 5,8	1571,9	15,7
1957	21.935	+ 8,1	2723,5	564,4	3287,9	+16,2	1713,0	3,1
1958	21.810	- 0,6	2477,0	673,3	3150,3	- 4,2	1730,0	1,6
1959	22.482	+ 3,1	2298,9	503,3	2802,2	-11,1	1815,5	1,6
1960	24.689	+ 9,8	2830,4	728,3	3558,7	+27,0	1944,0	1,7
1961	25.340	+ 2,6	3086,1	685,2	3771,3	+ 6,0	2112,6	1,8
1962	25.796	+ 1,8	2659,3	625,2	3284,5	-12,9	2322,4	2,1
1963	27.496	+ 6,6	2950,4	646,0	3596,4	+ 9,5	2404,5	7,3
1964	31.596	+14,9	3311,7	733,3	4045,0	+12,5	2732,6	7,7
1965	33.868	+ 7,2	3555,2	731,7	4286,9	+ 6,0	3140,8	8,3
1966	35.184	+ 3,9	3885,0	696,9	4581,9	+ 6,9	3382,0	7,4
1967	36.606	+ 4,0	3772,9	714,0	4486,9	- 2,1	3508,1	22,3

des recettes fiscalesUnité: millions de francs

Directs		Total des impôts				Part des impôts dans le total des recettes fiscales en %	
Total	+ou- en %	Etat	Communes	Total	+ou- en %	Imp.dir.	Imp.indir.
1257,1	-	3851,2	494,6	4345,8	-	71,1	28,9
1364,8	+ 8,6	3661,7	548,9	4210,6	- 3,1	67,6	32,4
1347,0	- 1,3	3132,4	380,5	3512,9	-16,6	61,6	38,4
1489,6	+10,6	3706,2	456,8	4163,0	+18,5	64,2	35,8
1587,6	+ 6,6	3892,5	524,4	4416,9	+ 6,1	64,1	35,9
1716,1	+ 8,1	4436,5	567,5	5004,0	+13,3	65,7	34,3
1731,6	+ 0,9	4207,0	674,9	4881,9	- 2,4	64,5	35,5
1817,1	+ 4,9	4114,4	504,9	4619,3	- 5,4	60,7	39,3
1945,7	+ 7,1	4774,4	730,0	5504,4	+19,2	64,7	35,3
2114,4	+ 8,7	5198,7	687,0	5885,7	+ 6,9	64,1	35,9
2324,5	+ 9,9	4981,7	627,3	5609,0	- 4,7	58,6	41,4
2411,8	+ 3,8	5354,9	653,3	6008,2	+ 7,1	59,9	40,1
2740,3	+13,6	6044,3	741,0	6785,3	+12,9	59,6	40,4
3149,1	+14,9	6696,0	740,0	7436,0	+ 9,6	57,7	42,3
3389,4	+ 7,6	7267,0	764,3	7971,3	+ 7,2	57,5	42,5
3530,4	+ 4,2	7281,0	736,3	8017,3	+ 0,6	56,0	44,0

Evolution des principaux impôts directs et indirects

Unité : millions de francs

Année	Impôts directs						Impôts indirects					
	Impôt sur le revenu fixé par voied'assiette		Impôts sur les traitements et salaires		Impôts sur le revenu des collectivités		Impôt commercial communal		Impôt sur le chiffre d'affaires		Droits de douane et d'accise	
	mio	pour- cent	mio	pour- cent	mio	pour- cent	mio	pour- cent	mio	pour- cent	mio	pour- cent
1952	435,0	---	470,1	---	1.450,6	---	n.d.	---	540,1	---	450,2	---
1953	466,5	+ 7,2	1.024,1	+117,8	482,8	---	n.d.	---	537,4	- 0,5	463,5	+ 2,9
1954	521,4	+11,7	471,0	- 54,0	554,6	+14,9	n.d.	---	530,0	- 1,4	482,9	+ 4,2
1955	587,8	+12,7	531,5	+12,8	943,5	+70,1	n.d.	---	604,6	+14,1	517,5	+7,2
1956	622,9	+ 6,0	610,3	+14,8	925,6	- 1,9	n.d.	---	676,9	+12,0	555,3	+7,3
1957	650,2	+ 4,3	656,3	+7,5	1.098,9	+18,7	395,6	---	771,0	+13,9	582,9	+5,0
1958	700,6	+ 7,7	688,1	+ 4,8	811,4	-26,1	496,8	+25,6	760,4	- 1,4	606,0	+ 4,0
1959	622,9	-11,0	610,3	-11,3	925,6	+14,1	324,4	-34,7	752,7	- 1,1	663,5	+ 9,5
1960	637,7	+ 2,3	701,6	+14,9	1.268,3	+37,0	534,9	+64,9	805,9	+ 7,1	695,2	+ 4,8
1961	689,0	+ 8,0	802,5	+14,4	1.299,3	+ 2,4	476,0	-11,0	860,9	+ 6,8	747,5	+7,5
1962	730,8	+ 6,0	856,5	+ 6,7	813,8	-37,3	408,3	-14,2	869,2	+ 0,9	782,4	+ 4,7
1963	773,8	+ 5,9	1.204,2	+40,5	705,2	-13,3	423,1	+3,6	893,2	+ 2,8	831,5	+ 6,3
1964	833,7	+20,7	1.277,8	+ 6,7	826,2	+17,1	496,1	+17,3	997,1	+11,6	907,3	+ 9,1
1965	1.086,5	+16,3	1.466,8	+14,7	707,7	-14,3	476,7	- 3,9	1.323,0	+32,7	986,1	+ 8,7
1966	1.258,2	+15,8	1.564,3	+ 6,6	732,9	+ 3,6	444,0	- 6,9	1.298,1	- 1,9	1.067,3	+ 8,2
1967	1.250,0	- 0,6	1.610,0	+ 2,2	720,8	- 1,7	448,5	+ 1,0	1.284,7	- 1,0	1.208,1	+13,2

x) Les montants définitifs ne sont pas encore disponibles.

224. Les rentrées et les charges des institutions de la
sécurité sociale.

Les rentrées et les charges des institutions de la sécurité sociale se ressentent d'une triple évolution, à savoir:

- le progrès de l'hygiène et de la médecine, comportant une amélioration de la longévité et partant un accroissement du coût de l'assurance-maladie et de l'assurance-pension;
- l'extension à l'ensemble de la population des différents régimes de la sécurité sociale, conçus à l'origine comme des palliatifs aux rigueurs excessives qu'entraînaient certains risques pour les classes les plus défavorisées;
- une évolution dans la conception quant au niveau des prestations de la sécurité sociale et ce notamment dans la corrélation devant exister entre les revenus des personnes inactives par rapport à ceux de la population active.

La progression continue et rapide des dépenses résultant de cette évolution ne manque pas de soulever de sérieux problèmes de financement, notamment en matière d'assurance-pension, où il n'a pas été pourvu par le passé à la couverture des prestations actuellement dispensées, à l'instar de ce qui est de règle dans les régimes non contributifs.

Aussi assiste-t-on à un changement des méthodes de financement de la sécurité sociale, tant en ce qui concerne l'origine des fonds (a) que pour ce qui est des systèmes de financement appliqués (b).

a) En effet, la part assumée par l'Etat dans le coût des prestations va en augmentant par rapport aux cotisations et ce dans l'ensemble des régimes.

Dans la mesure où ce phénomène provient de la prise en charge par l'Etat du financement des améliorations non couvertes par les cotisations du passé, il s'agit de mesures de nature

temporaire (il en est notamment ainsi de la charge des pensions de la génération d'entrée dans les régimes récemment institués) bien qu'en fait il faille escompter pour la majeure partie de ces contributions qu'elles vont se répéter régulièrement à l'avenir (comme tel est surtout le cas pour l'adaptation des pensions à l'indice des prix à la consommation).

Le phénomène prédécrit de la participation accrue de l'Etat dans le coût des prestations de la sécurité sociale s'avère cependant être de nature structurelle pour autant qu'il constitue une surcompensation, au niveau de la collectivité nationale, des charges que les différents groupes professionnels ne peuvent ou ne veulent plus assumer au titre de la solidarité professionnelle.

La question qui se pose dans ces conditions est celle de savoir, si le problème du financement des prestations de la sécurité sociale se trouve facilité par le fait d'avoir été transposé ainsi pour une large part sur le plan du budget de l'Etat.

b) S'il fallait en croire les modifications intervenues dans les systèmes de financement de la sécurité sociale, la réponse à la question ci-dessus devrait être négative.

Pour autant, en effet, où il s'est agi de faire supporter par l'Etat, en sus d'une part dans les prestations à couvrir traditionnellement d'après le système de la répartition (assurance-maladie, allocations familiales, parts fondamentales dans les pensions à charge de l'Etat) une partie des charges ressortissant normalement du système de la capitalisation (majoration des pensions correspondant aux cotisations mises en compte) il s'est vu dans l'impossibilité d'y faire face par les moyens de sa trésorerie.

C'est ainsi qu'à l'occasion de l'institution de nouveaux régimes de pension, ou en cas de réformes de régimes existants, ou encore en cas d'amélioration de prestations par application de la législation en vigueur, comportant l'octroi de majorations de pensions non couvertes par des cotisations, l'Etat n'a pas fourni les liquidités requises pour constituer les réserves

correspondant au capital des parts de pensions ainsi échues, mais y a fait affecter des réserves non prévues à cet effet ou s'est simplement déclaré débiteur de ce capital au moyen de certificats de la dette publique qu'il n'a pas entendu amortir.

C'est ainsi aussi que pour le financement de l'ajustement des pensions des salariés au niveau des salaires de 1960, on s'est départi du système de la capitalisation des pensions échues, en affectant au financement de cet ajustement d'après un système de répartition, en sus du supplément de cotisation créé à cet effet, une partie de la cotisation normale, et ce pour éviter que l'Etat n'ait à fournir dans l'immédiat la contrepartie en capital des augmentations de pensions ainsi consenties.

Sans vouloir prendre position pour l'instant quant aux mérites des différents systèmes et méthodes de financement de la sécurité sociale en tant que tels, le Conseil Economique et Social se doit néanmoins de constater que les solutions prédécrites révèlent qu'il existe un problème à cet égard non seulement dans l'état actuel des choses, mais également et surtout à longue échéance, puisque les solutions susdites aboutissent à reporter sur les générations à venir la charge qu'on n'impose pas à la génération actuelle.

Or, pour les générations à venir, ce problème ne se trouvera être plus facile à résoudre qu'à l'heure actuelle que si, à l'avenir, il y aura une meilleure proportion d'actifs par rapport aux inactifs et une productivité des actifs à croissance plus rapide que la nôtre.

L'ensemble de la question revient dès lors finalement à se demander, si, en présence des prévisions susceptibles d'être faites à l'heure actuelle, il est permis de s'attendre à une telle évolution des choses chez nous en temps utile.

225. Les conclusions.

Deux séries de conclusions se dégagent des développements ci-avant sub 222 et 223.

Le tableau indiquant les taux d'accroissement annuels moyens quant aux dépenses publiques et au PNB à prix courants est assez significatif.

<u>Période</u>	<u>Taux d'accroissement annuels moyens.</u>		<u>Coefficient Dépenses PNB</u>
	<u>Dépenses de l'Etat</u>	<u>PNB à prix courants</u>	
1958-1963	5,41% x)	5,21%	1,04
1958-1964	8,66%	7,48%	1,16
1958-1965	8,46%	7,90%	1,29
1958-1966	9,86%	7,67%	1,29
1958-1967	7,27%	7,54%	0,96
1958-1968	7,45%	7,55%	0,99
1964-1968	3,73%	5,28%	0,71

x) 1958-1966 : comptes généraux
 1967 : budget rectifié
 1968 : budget voté

Dans l'optique 1958-1964, 1958-1965, 1958-1966, l'accroissement des dépenses publiques a été plus important que l'augmentation du PNB.

L'écart est le plus sensible pour les années de 1958-1965 et de 1958-1966.

Pour les années 1958-1967 et 1958-1968, l'évolution des dépenses s'alignerait pratiquement sur celle de la croissance. Il est vrai que les chiffres des dépenses pour 1967 et 1968 seront sans doute à corriger vers le haut.

En deuxième lieu, les chiffres produits plus haut en ce qui concerne des dépenses publiques et des recettes fiscales pour les années 1959 à 1966 documentent en général une divergence dans l'évolution.

Dans trois cas 1962/1961, 1963/1962 et 1965/1964, l'accroissement des charges est au-dessous de l'accroissement des recettes fiscales.

En 1960/1959, il y a même une augmentation substantielle des recettes fiscales et une diminution des dépenses publiques. En 1964/1963, les dépenses dépassent de loin les rentrées fiscales.

3. LES OBJECTIFS ECONOMIQUES.

31. Le plein emploi et l'expansion économique.

Le maintien du plein emploi n'a guère imposé comme objectifs de la politique économique luxembourgeoise. Tout porte à croire cependant que cette question demandera dans un avenir prochain une attention accrue.

311. La novité du problème dans une économie caractérisée par un suremploi permanent.

Jusqu'à présent l'économie luxembourgeoise a été caractérisée en permanence par un suremploi manifeste. Les crises économiques n'ont jamais ménagé, dans le passé, notre pays dont l'économie est caractérisée par l'orientation vers l'exportation et la dépendance très accentuée à l'égard de facteurs étrangers. Mais le Luxembourg échappait au symptôme le plus douloureux des crises économiques, le chômage massif.

312. Les causes du problème.

La présence, en temps de conjoncture normale, d'un effectif nombreux de main-d'oeuvre étrangère, qui diminuait en temps de crise, agissait comme un volant de sécurité sur le marché du travail. Ainsi s'explique le fait qu'il arrivait que, d'après les statistiques du Bureau International du Travail, le Luxembourg était à la fois le pays d'Europe qui utilisait le plus faiblement ses capacités de production et qui avait le taux de chômage le moins élevé.

3121. Le facteur démographique.

La part de la population étrangère dans la population totale du Luxembourg n'a que peu diminué par rapport à l'avant-guerre. (1930 : 1,6 %; 1947 : 10 %; 1960 : 13,2 %; 1966 : 16,9 %). La part des ouvriers étrangers dans les effectifs totaux de l'industrie luxembourgeoise dépasse même le niveau d'avant-guerre (1930: 35,56%; 1947: 14,88%; 1960: 28,90%; 1966: 37,47%).

Mais tout porte à croire que dans une très large mesure les ouvriers étrangers ont perdu cette mobilité extrême qui en faisait, avant la guerre, un volant et assurait ainsi à l'économie luxembourgeoise, à travers les vicissitudes de la conjoncture, un plein-emploi permanent.

Les obligations que nous avons assumées dans le cadre de la Communauté Economique Européenne, en tout cas, ne permettent plus au Gouvernement de réserver la priorité de l'emploi à la main-d'oeuvre nationale et d'obliger la main-d'oeuvre en sur-nombre à repartir en temps de crise.

A cela s'ajoutent d'autres facteurs qui nous portent à estimer que le maintien du plein emploi, et donc la création d'emplois nouveaux dans une économie en expansion, devra nous préoccuper à l'avenir.

Ainsi on constate que le taux de natalité du Luxembourg est bien l'un des plus bas de l'Europe, seule la Hongrie accusant, en Europe, une natalité encore moins élevée. Mais la natalité luxembourgeoise a subi un léger relèvement au cours des dernières années. En effet, alors que le taux de natalité était tombé à 13,8 % en 1950, il est remonté à 14,7 % pour la moyenne des années 1950 à 1954, à 15,8 % pour la moyenne des années 1955 à 1959, à 15,9 % en 1960 et à 16,0 % en 1961. Depuis lors il a subi un léger fléchissement, sans retomber cependant au niveau des années 1950 à 1954. Il a été de 15,9 % en 1962, 15,6 % en 1963, 15,8 % en 1964, 15,9 % en 1965 et 15,5 % en 1966.

Dans l'ensemble des dernières années cependant ces taux sont supérieurs de deux points à ceux de 1950, de sorte qu'il faut escompter, à partir de 1975 environ, avec un supplément de plus de 600 habitants franchissant le seuil de la vie active; en tenant compte du nombre de jeunes filles qui cherchent un emploi on peut estimer à 500 le supplément net pour lequel il faudrait trouver un emploi.

Une étude prospective devrait chercher à préciser ces prévisions très vagues, en tenant compte également de l'évolution des départs de la vie active par suite de mises à la retraite et de décès.

3122. La concentration dans l'agriculture.

Si un relèvement modeste du taux de natalité ne produira ses effets qu'à moyenne échéance, la concentration dans l'agriculture dont il a été question dans l'analyse sectorielle à laquelle nous avons procédé dans le premier chapitre, se manifeste déjà à l'heure actuelle et continuera à peser le problème de la création de quelques centaines d'emplois nouveaux par année pendant des années encore. Une partie de ces emplois devrait être créée en milieu rural, si l'on veut éviter que l'indispensable décongestionnement de l'agriculture s'accompagne d'un exode rural accentué et d'une concentration urbaine excessive de la population.

3123. La rationalisation dans l'industrie.

Dans l'industrie les mesures de rationalisation prennent de plus en plus l'aspect de l'automatisation et de la commande électronique des machines et des installations. Ces mesures se traduisent par une très forte réduction des besoins de main-d'oeuvre. Jusqu'à présent, fort heureusement, des licenciements ont pu être évités, la rationalisation ayant conduit simplement au non-remplacement des travailleurs dont le départ de l'usine était dû à des causes naturelles, décès ou mise à la retraite.

3124. L'introduction progressive de l'électronique.

De même l'introduction progressive de l'électronique dans le secteur tertiaire, notamment dans les établissements de banque et d'assurance, mais aussi dans les services comptables et administratifs de l'industrie et du commerce, n'a pas conduit

jusqu'à présent à des licenciements, ni même à une réduction de la demande de main-d'oeuvre. Son effet a été purement bénéfique; le recours à l'ordinateur a permis aux entreprises de rendre un meilleur service à leurs clients et de procéder à une analyse plus détaillée des éléments comptables.

Il ne paraît cependant pas certain que cette situation perdurera indéfiniment. Il est probable, au contraire, qu'un jour ou l'autre l'introduction progressive de l'électronique dans les services administratifs et financiers des entreprises se traduira par une réduction des offres d'emploi. A ce sujet aussi une étude prévisionnelle paraît indiquée.

313. La nécessité de poursuivre une politique d'industrialisation.

La convergence de tous ces facteurs, même si certains d'entre eux sont encore difficilement chiffrables, permet d'affirmer que le problème de la création d'emplois nouveaux constituera l'un des problèmes essentiels de l'avenir économique à moyenne et à longue échéance. Or, la création d'emplois supplémentaires ne peut être réalisée que dans une économie en expansion. Il en résulte une double nécessité : maintenir et renforcer la compétitivité de l'économie et en diversifier la structure. Ce dernier objectif incombe avant tout à la politique d'industrialisation qui a été poursuivie avec succès au cours des deux dernières décennies. Il importe de ne pas relâcher dans l'effort de susciter l'implantation d'industries nouvelles dans une ambiance de confiance, dans la stabilité politique et économique propice aux initiatives créatrices. Il est évident que les efforts afférents seront plus ardues à l'avenir que dans le passé et les sacrifices à consentir, en vue de susciter l'éclosion de nouvelles industries plus coûteux. En effet, l'essaimage d'entreprises américaines dans le continent européen paraît avoir cessé. Il s'est, en tout cas, très considérablement

ralenti à la suite de la détérioration de la balance américaine des paiements. Or, l'apport américain a été largement prépondérant dans la création d'industries nouvelles au Luxembourg. En présence de la raréfaction des initiatives de création d'industries nouvelles, la compétition entre pays qui désirent que ces industries s'établissent sur leur territoire s'est très sensiblement renforcée. Nous nous trouvons en présence de la compétition de nombreux pays qui font des efforts vigoureux pour assurer l'implantation d'industries nouvelles, notamment dans des régions non encore industrialisées et dans celles qui sont sujettes à un processus de reconversion. Ainsi toutes les régions limitrophes de notre pays, le Luxembourg belge, la Lorraine, la Sarre et la région tréviroise, sont à la recherche d'implantations d'industries nouvelles sur leur territoire. Il faudrait également tendre à axer davantage notre politique économique sur la recherche et la création ainsi que sur la promotion de la vente.

Les grands pays sont à même d'offrir, sous le couvert de la politique régionale, des conditions très alléchantes et mettent en oeuvre des moyens pour attirer les industries nouvelles : conditions fiscales extrêmement favorables, subventions en capital, taux d'intérêts réduits, cession de terrains à titre gratuit ou à des conditions de faveur, aménagement de terrains et de bâtiments industriels. Ces faveurs, accordées essentiellement dans le cadre de la politique régionale, sont supportées par l'ensemble d'une économie généralement puissante, alors que dans notre pays la région à industrialiser s'identifie au pays qui doit en supporter les charges des efforts d'industrialisation.

S'il est indispensable que l'effort d'industrialisation se poursuive, il ne faut pas se cacher qu'il sera difficile et dispendieux. L'essentiel des faveurs que notre pays est en mesure d'accorder consiste dans un régime d'avantages fiscaux. Or, dans la mesure où les entreprises nouvelles bénéficient de ces faveurs, elles ne contribueront pas à l'alimentation des budgets publics. A ce titre elles ne prendront que progressivement et avec beaucoup de retard la relève des industries

traditionnelles défaillantes.

En dehors du problème fiscal se pose le problème de l'accès au crédit. Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'à ce titre la S.N.I. est appelée à jouer un rôle important et il désire qu'elle soit aménagée en fonction de ce rôle.

32. Le maintien et le renforcement de la compétitivité.

Aussi ne suffit-il pas de susciter l'éclosion d'industries nouvelles. Il est tout aussi essentiel de maintenir la vitalité des entreprises existantes et de renforcer leur compétitivité.

321. L'établissement de l'égalité des charges avec les pays voisins et concurrents.

A cet égard il est indispensable de constater qu'un pays aux dimensions exigües qui vit de ses exportations et dont la production industrielle est exposée à toutes les rigueurs de la concurrence internationale, tant sur son modeste marché intérieur que sur les marchés étrangers vers lesquels il exporte ne saurait pratiquer une politique économique et sociale en vase clos. Il doit veiller constamment à ce que les charges qui en résultent notamment sous forme d'impôts et de cotisations sociales ne dépassent pas sensiblement toutes autres charges étant supposées identiques et à niveau de productivité égal, le niveau qui existe dans les pays voisins et concurrents.

3211. L'introduction de la T.V.A.

A cet égard le régime actuel de l'impôt sur le chiffre d'affaires est en contradiction directe avec les exigences d'une économie orientée vers l'exportation. Il mériterait, dans ce rapport, une analyse et une critique beaucoup plus détaillée s'il n'était appelé à disparaître à partir du 1er janvier 1970

au profit de la taxe sur la valeur ajoutée dont le système même assure la neutralité absolue au point de vue du commerce extérieur. En l'occurrence il nous suffira de dire que contrairement à ses principaux concurrents le Luxembourg n'accorde à ses exportateurs qu'une ristourne manifestement insuffisante pour neutraliser les charges pesant sur les produits exportés au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires et la taxe à l'importation grevant les matières premières, les matières accessoires et les investissements incorporés dans les produits exportés. En présence des difficultés auxquelles les principales industries nouvelles d'exportation du Luxembourg sont exposées en ce moment, il serait indiqué de réviser le taux de la ristourne conformément à la charge effective.

3212. L'alignement des charges fiscales et sociales sur le niveau des pays voisins et concurrents.

32121. Les charges fiscales.

Pour ce qui est de la fiscalité directe, le Conseil Economique et Social se borne à faire quelques remarques, conscient du fait que l'importance de la question mériterait une étude à part qui dépasserait le cadre de la présente.

L'entreprise, en tant que cellule économique, est confrontée avec un régime fiscal dans lequel la part des impôts directs dans les recettes fiscales de l'Etat et des Communes est très élevée.

La progression du Marché Commun posera avec une acuité accrue le problème de la compétitivité.

Comme la structure fiscale ne peut être changée à court terme de fond en comble et comme les devoirs croissants d'un Etat moderne nécessitent une rentrée suffisante de fonds, il apparaît au Conseil Economique et Social que le Gouvernement

est appelé à concilier dans une première approche les besoins de liquidités de l'Etat et le souci de la compétitivité des entreprises.

Dans le processus de la croissance économique l'expansion des entreprises par autofinancement constitue la forme de croissance la plus précieuse parce qu'elle rend l'entreprise moins vulnérable en temps de crise. En effet, cette expansion n'est pas grevée de charges financières à titre d'intérêts et d'amortisation. Voilà pourquoi elle paraît digne d'encouragement. Les mesures prévues par la loi du 5 août 1967 portant renouvellement et modification de la loi du 2 juin 1962, ayant pour objet d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure générale et l'équilibre régional de l'économie nationale et d'en stimuler l'expansion, sont à ce titre particulièrement bien venues, puisqu'elles favorisent les investissements complémentaires financés par les bénéfices. Mais elles sont d'un caractère passager. A titre permanent il y a lieu de prévoir l'aménagement de notre régime fiscal de manière à laisser aux entreprises de toutes dimensions une marge plus considérable pour l'autofinancement de leur expansion, ceci d'après des critères sélectifs à établir légalement.

Quelques remarques supplémentaires sont de mise.

Notre pays a besoin d'investissements productifs et il se doit de favoriser sur place des initiatives de développement économique mettant en valeur les capitaux disponibles.

Dans les 3 pays qui nous entourent l'imposition de l'actionnaire tient compte, dans une certaine mesure, du fait que le dividende qu'il reçoit a été imposé, préalablement à la distribution des bénéfices, dans le chef de la société au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Il paraît toutefois indiqué que le Gouvernement élabore une étude comparative des charges fiscales globales respectives dans les différents pays du Marché Commun.

Si des décalages trop prononcés devaient être constatés, il serait anti-économique de les laisser subsister.

Enfin, les travaux d'harmonisation en matière d'impôts directs, entrepris dans le cadre de la CEE, sont une oeuvre de longue haleine (cf.doc.R/959/67 et R/319/68).

Les distorsions dans la concurrence, compte tenu de la structure des systèmes, ne seront pas réglées rapidement.

Dans le cadre de ces travaux laborieux, le Gouvernement serait bien avisé de ne pas laisser le débat se concentrer sur quelques points limités, susceptibles d'intéresser particulièrement certains partenaires.

Il s'agit de veiller dans ce contexte, au maintien de la compétitivité de nos entreprises et de prendre soin que la charge fiscale qui pèse sur les sociétés soit alignée sur la moyenne des charges des pays membres de la Communauté.

32122. Les charges salariales.

Les statistiques de la CEE montrent que les charges salariales restent au Luxembourg d'une façon générale relativement élevées, un mouvement de rapprochement étant toutefois en cours. Notre situation salariale a son origine dans un état de suremploi permanent et produit l'effet heureux d'une prospérité qui s'étend à toutes les couches de la population. Tout naturellement elle a orienté l'économie luxembourgeoise vers les activités dans le prix de revient desquelles la main-d'oeuvre n'intervient que pour une part relativement faible.

Les récents événements en France montrent quelle est l'incidence des coûts salariaux sur la situation compétitive de l'économie. Le relèvement brutal des salaires ^{+) à un niveau qui reste encore en-dessous du niveau des salaires luxembourgeois cause des troubles graves sur le marché intérieur français et compromet des chances à l'exportation de l'économie française au point que des limitations à l'importation et des subventions à l'exportation doivent être instituées. Dans ces conditions on imagine facilement les efforts de rationalisation, d'organisation, de recherche de débouchés que depuis de longues années les industriels luxembourgeois doivent accomplir tous les jours pour maintenir, tant sur un marché intérieur qui n'est}

^{+) Le salaire minimum français nouveau est de 3.-Fr.fr., soit 30.- Fr. lux. contre 31,50 Fr. pour le salaire minimum luxembourgeois.}

protégé par aucune barrière douanière ou contingentaire que sur les marchés d'exportation, une position que la concurrence leur dispute. Au vu de cette expérience le Conseil Economique et Social ne peut que conseiller aux organisations nationales responsables de continuer dans la voie des adaptations salariales périodiques.

3213. La neutralisation des charges supplémentaires résultant du niveau exceptionnel des tarifs ferroviaires luxembourgeois.

Pour une économie mettant en oeuvre des matières premières pondéreuses et fabriquant des produits finis qui le sont également, le niveau des tarifs ferroviaires est de nature à accentuer ou à atténuer les avantages et les désavantages de la localisation. Ainsi les tarifs particulièrement élevés des chemins de fer luxembourgeois imposent un handicap important à nos principales industries d'exportation. En analysant les tarifs ferroviaires luxembourgeois et en les comparant à ceux qui sont appliqués dans les pays voisins et concurrents on constate que pour tous les produits intéressant notre économie à titre essentiel, la taxe terminale et la taxe de parcours luxembourgeoises se situent en flèche de tous les pays. Le supplément de charges qui en résulte pour l'économie industrielle peut être chiffré à plusieurs centaines de millions de francs par an.

Dans le double intérêt de l'économie industrielle et d'une amélioration de la rentabilité des chemins de fer, on ne saurait que recommander une politique tarifaire souple permettant d'adapter les tarifs aux exigences particulières du transport à effectuer.

3214. L'amélioration de la formation professionnelle.

Le niveau élevé des coûts salariaux constitue un encouragement efficace et permanent à l'accroissement de la productivité. Il serait sans doute excessif de dire que toutes les

possibilités à cet égard soient épuisées dans notre économie; en visitant les entreprises et en considérant le taux élevé de la formation de capital fixe, on aboutit à la conclusion qu'en ce qui concerne l'équipement national, l'économie luxembourgeoise a déjà accompli un effort considérable qui ne devrait cependant pas inciter les entreprises à relâcher leurs efforts pour améliorer leur productivité. A cet égard, une importance accrue reviendra à la formation professionnelle. Par contre, beaucoup reste à faire en ce qui concerne la formation professionnelle à tous les échelons. La formation professionnelle constitue la base d'un processus de perfectionnement humain que réclame la technicité de plus en plus élevée de la vie économique; il nous suffit de renvoyer à cet égard à l'avis élaboré par le Conseil Economique et Social sur la formation professionnelle. Les tendances au progrès technique et les mutations rapides et fréquentes dans ce domaine exigent de toute évidence moins des agents à spécialisation étroite, que des hommes disposant d'une large base de connaissances générales, capables de changer de fonction au cours de leur vie et d'assimiler constamment des connaissances nouvelles. Ces connaissances supplémentaires doivent être dispensées au moyen de cours supplémentaires et de stages de recyclage, qui sont à prévoir à tous les échelons. Une politique de plein emploi devrait s'attacher à valoriser certaines fonctions, notamment dans le secteur du bâtiment, dépréciées à l'heure actuelle dans l'opinion publique au point de ne plus être exercées que par des étrangers. Pour les métiers se trouvant en régression structurelle il conviendrait de faciliter la reconversion vers des activités mieux rémunérées. Un effort devrait également être fait pour améliorer la prévision de l'emploi.

3215. Initiatives collectives des petites et moyennes entreprises.

En ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, il importe de favoriser les initiatives collectives prises en vue d'aider les entreprises à résoudre les problèmes d'ordre technique, économique, financier et administratif devant lesquels elles se voient placées à la suite du progrès technique et économique en général et de l'intégration européenne en particulier.

Ceci vaut entre autres pour des institutions de consultant, de cautionnement collectif, de bourses de sous-traitance etc.

322. L'accès au marché des capitaux.

Malgré l'importance qui revient à l'autofinancement dans l'expansion économique le recours au marché des capitaux est en certaines circonstances indispensable. L'institut National d'Investissement et de Garantie dont le Gouvernement envisage la création, devrait mobiliser au profit de l'économie nationale des disponibilités qui actuellement ne sont pas valorisées. Il s'agit d'une part de dépôts étrangers, dont une partie pourrait, au moyen d'un mécanisme de garantie, être mise à la disposition de l'économie nationale. D'autre part, l'épargne intérieure, dont une trop large part est actuellement investie à l'étranger, pourrait être dans une large mesure retenue dans le circuit national.

Certains problèmes particuliers se posent pour l'accès aux crédits des petites et moyennes entreprises. Afin d'encourager les investissements productifs il faudrait maintenir sinon développer les facilités de crédit.

33. La stabilité des prix et des coûts unitaires.

Parmi les objectifs économiques une importance accrue reviendra à l'avenir à la stabilité des prix; ceci pour deux motifs essentiels :

- d'abord pour garantir aux bénéficiaires de revenus salariaux (qui constituent plus des trois-quarts de notre population) un pouvoir d'achat stable;
- ensuite pour assurer à nos industries une stabilité aussi grande que possible de leurs prix de vente et de revient leur permettant d'affronter la concurrence internationale.

Au Luxembourg la grande masse des revenus salariaux bénéficie de l'échelle mobile des salaires. A chaque échéance indiciaire tout l'édifice des salaires et des traitements est donc mis en branle. Il convient par conséquent, dans l'intérêt de notre économie, de pratiquer une politique d'ensemble en vue d'éviter une augmentation du coût et de limiter au minimum la hausse des prix. Par là même on arriverait à espacer au maximum les dates du déclenchement de l'échelle mobile des salaires.

Il faut notamment mettre en garde le Gouvernement contre les dangers de hausse des prix massifs et subits que comporte l'introduction de la T.V.A. si les taux ne sont pas choisis de manière très judicieuse. Ainsi que le Conseil Economique et Social l'a exprimé dans son avis, dans le choix de ses taux, le souci du maintien de la stabilité des prix devrait l'emporter sur la préoccupation d'un rendement fiscal maximum.

331. Le perfectionnement des instruments de contrôle et de politique des prix.

La politique des prix du Gouvernement devrait être adaptée dans notre économie de marché à l'objectif précédemment défini.

Le Conseil se réserve de revenir plus en détail sur ce problème et de formuler des recommandations sur le perfectionnement des instruments de contrôle dans un prochain avis sur l'Office des Prix dans le cadre de la politique des prix.

Cependant il tient à insister dès à présent pour que les instruments de contrôle dont nous disposons actuellement soient judicieusement utilisées de façon à combattre les hausses abusives de prix et à réduire les marges bénéficiaires excessives.

332. La limitation des abus de la puissance économique
et des ententes nocives.

La limitation des abus de la puissance économique et des ententes nocives constitue par ailleurs un autre moyen d'endiguer les hausses de prix économiquement injustifiées.

Dans son avis du 22 mai 1968 le Conseil a eu l'occasion de se prononcer favorablement sur le projet de loi sur les pratiques commerciales restrictives.

Dans l'intérêt de notre politique économique, il serait recommandable que ce projet soit rapidement évacué.

333. La stimulation de la concurrence.

Enfin, le Conseil est d'avis que les instruments de contrôle quels qu'ils soient, ne sauraient être qu'un moyen subsidiaire de notre politique des prix.

Dans l'économie de marché, il appartient en effet à la concurrence d'amener un niveau des prix acceptable tant pour le producteur que pour le consommateur.

Encore faut-il que les pouvoirs publics s'appliquent à démobiliser toutes les entraves politiques et administratives à une concurrence effective.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil a pris acte de ce que le Gouvernement, en vue de renforcer la concurrence a apporté différentes retouches à la loi du 2 juin 1962 sur le droit d'établissement qui s'en trouve assoupli.

Le Conseil recommande au Gouvernement de suivre la situation dans le domaine de l'établissement et d'examiner, compte tenu de l'évolution économique et des données structurelles de notre économie, s'il y a lieu de progresser davantage dans la voie de la libéralisation.

4. LES OBJECTIFS SOCIAUX.

Le Conseil Economique et Social constate que dans la société où nous vivons, l'amélioration de la répartition des revenus et des fortunes reste un objectif social essentiel et constant.

Il appartient à la législation sociale et fiscale ainsi qu'au droit du travail de créer les conditions permettant de l'atteindre.

Toutefois, ces derniers temps, un autre objectif social s'y ajoute, tant chez nous qu'à l'étranger, à savoir la participation du travailleur manuel et intellectuel aux décisions de l'entreprise qui l'occupe. Le problème de la cogestion est ainsi posé.

41. La sécurité sociale.

411. L'adaptation des prestations des caisses de maladie au progrès de la médecine moderne.

Il y aurait lieu d'examiner si et dans quelle mesure la fusion des caisses de maladie et la centralisation de leurs services administratifs seraient de nature à assurer leur situation financière et à permettre d'améliorer leurs prestations.

D'autre part, il s'impose de relever les prestations pour certains traitements coûteux de longue durée. La civilisation moderne a fortement favorisé l'éclosion de certaines maladies (cœur, cancer, maladies mentales) en même temps qu'elle a développé les techniques médicales aptes à les traiter. Ces techniques sont cependant généralement coûteuses et longues au point de dépasser les limites de la prise en charge actuelle. Ceci ne devrait en aucun cas empêcher les assurés d'en bénéficier

pleinement. Les prestations des caisses de maladie devraient, par conséquent, de l'avis du Conseil Economique et Social, être adaptées au progrès de la médecine moderne.

412. L'ajustement des salaires et l'élimination des cas de rigueur d'invalidité précoce.

En matière de sécurité sociale, le Conseil Economique et Social approuve le principe de l'ajustement périodique des pensions à l'évolution des salaires, seul moyen à ses yeux d'assurer l'adaptation périodique du pouvoir d'achat des pensionnés et de leurs ménages à celui de l'ensemble des salariés.

Le Conseil a noté que conformément au programme gouvernemental, un troisième ajustement au niveau des salaires de 1965 devra intervenir vers la fin de cette année. Il y aura par conséquent une charge accrue pour les établissements d'assurance-pension. Il importe dès lors d'évaluer exactement l'incidence financière de cette mesure et d'envisager un financement, au moins partiellement, par la voie budgétaire.

D'autre part, le Conseil approuve la volonté du Gouvernement de parer rapidement, par un projet de loi ayant pour objet la réforme de l'assurance invalidité et décès dans les régimes de pension contributifs, aux cas de rigueur de l'invalidité précoce, ceci au moyen d'une mise en compte de périodes fictives d'occupation.

Enfin, le Conseil se rend compte que l'adaptation périodique des pensions modestes à l'évolution de l'indice des prix est insuffisante pour garantir aux ayants droit le maintien de leur pouvoir d'achat. Le Gouvernement devrait donc trouver un mécanisme d'adaptation adéquat pour remédier à cette situation, le cas échéant sous forme d'une tranche indiciaire minimum.

413. L'extension de la sécurité sociale à l'ensemble de la population.

L'introduction successive de régimes d'assurance obligatoires en matière de maladie, d'invalidité, de vieillesse, de survie

et autres a apporté à la plupart des personnes constituant notre société les avantages d'une sécurité sociale financée dans une mesure croissante par l'Etat. Il reste néanmoins un nombre limité de personnes qui ont été oubliées jusqu'à présent du fait qu'elles-mêmes ou leurs conjoints n'exercent plus une profession leur ouvrant l'accès à un établissement d'assurance sociale. La plupart de ces personnes sont déjà d'un âge très avancé et de ce fait exposées dans une plus large mesure aux risques sociaux. L'existence du Fonds National de Solidarité ne résout pas le problème pour les personnes qui disposent d'une modique fortune ou qui vivent à charge de leurs enfants. D'ailleurs la participation financière de l'Etat aux prestations des assurances sociales ne se limite pas non plus à des bénéficiaires sélectionnés suivant des critères de revenu ou de fortune. L'urgence de cette mesure, qui fermerait enfin le cercle des citoyens protégés par la sécurité sociale, n'a pas besoin d'être soulignée.

414. L'étude approfondie, basée sur une enquête, des besoins en matière de sécurité sociale.

Si le principe de la rente dynamique, garantissant un ajustement périodique des pensions à l'évolution des salaires est de nature à prémunir l'ensemble des pensionnés contre une détérioration quantitative de leurs rentes, il n'en reste pas moins vrai que le législateur devrait accorder une attention toute particulière à l'amélioration effective des prestations de la sécurité sociale en fonction du degré des besoins objectivement constatés.

Pour ce qui est d'une catégorie spéciale de bénéficiaires, à savoir les invalides précoces, le projet de loi dont il est question ci-dessus (sub 412) est de nature à remédier à leurs problèmes particuliers.

Une autre catégorie de bénéficiaires, à savoir les handicapés physiques et mentaux méritent, de l'avis du Conseil Economique et Social, des prestations spéciales. Une société de

l'abondance ne saurait en effet se soustraire à ses obligations vis-à-vis des plus déshérités de ses citoyens, notamment en vue d'assurer, dans la mesure du possible, leur réadaptation.

Enfin, le Conseil Economique et Social prend acte avec satisfaction du désir du Gouvernement d'effectuer une étude approfondie des besoins et des possibilités de tous les régimes de pension contributifs. Il espère qu'à la lumière des résultats de cette étude, une refonte de notre législation sociale tendant à améliorer les prestations dans tous les régimes de pension contributifs, compte tenu des possibilités financières de chaque caisse, pourra être entreprise.

42. La politique sanitaire.

Dans un Etat moderne il incombe à la politique sanitaire de protéger les citoyens dans toute la mesure du possible contre les maladies qui sont susceptibles de les assaillir et d'assurer à tous les citoyens, quelque soit leur rang et leur situation de fortune, un traitement optimum en cas de maladie.

Le Conseil Economique et Social se félicite que le Gouvernement, dans le chapitre du rapport consacré à la Santé Publique, reconnaisse le droit à la santé comme droit fondamental de la personne humaine et de ce fait justifie l'intervention de l'Etat aux fins de garantir le droit et de le rendre effectif. Cela présuppose certaines réformes de structure en ce qui concerne l'organisation de la santé.

Le gaspillage parfois occasionné par une conception par trop individualiste de la médecine et par un développement incohérent de presque tous les secteurs de la santé devrait disparaître au profit d'une rationalisation et d'une coordination des méthodes de traitement.

A cette fin, il serait utile de créer, sous l'autorité du Ministre de la Santé Publique, un conseil supérieur de la santé publique ayant pour mission de dresser, en collaboration avec le

Ministère et les organismes existants, un inventaire de nos ressources et disponibilités en matière de santé, et d'assister le Ministre dans la coordination de la politique et de la planification du développement de ces ressources au point de vue qualitatif et quantitatif.

Au sein dudit Conseil tous les intérêts en présence dans le domaine de la santé (p. ex. Gouvernement, profession médicale et para-médicale, entente des hôpitaux, caisses de maladie) devraient être représentés.

Il serait d'autre part indispensable que le Ministère dispose d'une documentation adéquate comprenant :

- un archive médico-statistique permettant de valoriser, sous le respect du secret médical, les données disponibles auprès des établissements de la sécurité sociale sur la nature, la fréquence et la gravité de différentes affections dont est atteinte la population;
- les bilans et comptes de pertes et profits de tous les établissements sanitaires, lesquels seraient à présenter selon un plan comptable unique;
- copie de tous les rapports et projets des établissements, institutions et caisses médicaux.

Une politique moderne de la santé comporte inévitablement des investissements collectifs nouveaux dans l'équipement sanitaire du pays.

Pour ce qui est des considérations et propositions du Conseil Economique et Social à ce sujet, il est renvoyé au point 55 du présent avis.

421. L'amélioration de la santé publique.

Selon le Conseil, un des problèmes restant à résoudre est celui de la pénurie du personnel médical et para-médical qualifié, conditionnée en partie par les conditions de travail de ce personnel, Tant que ces questions n'aurent pas

été résolues, il sera difficile d'attirer des jeunes gens vers ces professions. En dehors de problèmes de personnel les efforts prioritaires du Gouvernement en matière de santé publique devraient tendre à éliminer, voire restreindre au minimum, trois fléaux dont les effets nocifs sont particulièrement graves dans notre pays, à savoir :

- la mortalité infantile, (x)
- les maladies dites de "civilisation", et
- l'alcoolisme.

Il appartiendra notamment d'atteindre le but visé par le perfectionnement de notre médecine préventive.

En collaboration entre l'Etat et les Communes les institutions existantes en matière de médecine préventive (centres de consultation pour mères, crèches, centre d'examen et d'observation pour le dépistage de la tuberculose et du cancer) devraient être davantage développées.

La médecine scolaire devrait de même être considérablement élargie : un dossier sanitaire serait à constituer pour chaque élève dès son entrée à l'école primaire.

Enfin, la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau, contre le bruit, contre les radiations ionisantes, contre l'uti-

(x) En 1967, on a enregistré sur 4.957 naissances vivantes, 104 décès de moins d'un an et 63 décès de moins d'un mois. Ces chiffres qui traduisent tant de souffrances humaines prennent une douloureuse éloquence dans une comparaison internationale. D'après le STATEC, le taux de la mortalité infantile au Luxembourg avait été de 29,8 sur 1000 naissances en 1964. (46 sur 1000 d'après les "Statistiques de base" de l'office statistique des Communautés européennes). 14 sur 1000 en 1965 et d'après l'annuaire démographique de l'ONU, 343 sur 1000 en 1966. Le taux de la mortalité infantile est de 13,3 sur 1000 en Suède, 19,0 en Suisse, 14,0 aux Pays-Bas, 21,9 en France, ce qui montre bien que le taux enregistré au Luxembourg ne constitue pas, comme on l'a écrit, "un minimum incompressible".

lisation de pesticides et d'insecticides contenant des substances nuisibles, contre l'utilisation de produits colorants et conservants dangereux et contre l'emploi de produits à base d'hormones pour l'alimentation du bétail devrait être coordonnée et renforcée. L'ensemble de ces dispositions pourrait être réuni, sous forme d'un projet de loi, véritable code de protection de l'homme contre les risques d'une civilisation qui vise bien davantage la consommation de masse que le profond bonheur de l'individu.

43. La politique du logement et de l'épargne.

Faciliter l'accès du logement doit être un objectif fondamental de notre société.

Le droit de chaque citoyen, de chaque famille à un logement décent et suffisant conditionne en effet la santé physique et mentale de toute la société.

Quoiqu'il résulte des comparaisons internationales que la situation du logement est relativement bonne au Luxembourg, nous constatons qu'il reste bon nombre de familles de condition modeste qui n'arrivent pas à se rendre propriétaire d'un logement. Pour le surplus, les loyers sont relativement élevés et absorbent facilement selon les régions 15 à 30% du revenu.

Le prix de terrains est souvent exorbitant. Dans l'agglomération de Luxembourg, le prix du terrain à bâtir atteint des niveaux comparables à ceux des grandes métropoles européennes. Malgré les primes à la construction et malgré la politique de prêts à un taux modéré que mènent la Caisse d'Epargne de l'Etat et les Caisses de Pension (pour leurs ressortissants) le problème du logement n'a pas été entièrement résolu.

Le capital initial nécessaire constitue en effet pour la plupart des ménages une condition prohibitive à l'achat d'une

maison ou d'un appartement. Il s'y ajoute que sous les effets combinés de la concentration urbaine et de la spéculation effrénée sur les terrains à bâtir, le prix de ces derniers a augmenté plus rapidement que le revenu des salariés ce qui aggrave le problème année par année.

Force est donc de constater que le régime qui a prévalu jusqu'à présent est insuffisant pour garantir l'objectif précédemment défini.

- Il appartient à l'Etat de faciliter l'accès au logement :
- 1° en facilitant dans toute la mesure du possible l'accès à la propriété d'un logement;
 - 2° en garantissant aux familles qui ne pourront accéder à la propriété un logement adapté à leurs besoins à un loyer adapté à leurs revenus.

Un moyen puissant est d'ailleurs à sa portée pour réaliser l'objectif visé, à savoir l'action sur l'offre.

En augmentant massivement l'offre de terrains à bâtir et de logements sociaux, l'Etat mettrait en route un vaste mouvement de baisse des prix ce qui faciliterait l'accès à la propriété immobilière.

Pour ces motifs, le Conseil Economique et Social conseille l'acquisition, le cas échéant par voie d'expropriation, de larges espaces aux alentours des agglomérations urbaines qui seraient alors soit cédés au prix coûtant aux constructeurs de maisons unifamiliales, soit destinés à la construction par des moyens publics (Etat et Commune) d'ensembles d'habitations sociales. Celles-ci seraient soit cédées à leur tour au prix de revient, soit louées à très long terme.

Il est entendu que l'expropriation devrait se faire au prix normal du terrain destiné à l'exploitation agricole, à l'exclusion de la plus-value résultant de l'action des pouvoirs publics.

Cette politique devrait aller de pair avec l'aménagement de la fiscalité décourageant la main-morte et les achats spéculatifs.

Elle devrait enfin être complétée par une révision du mécanisme de l'emprunt-logement dans le sens d'une réduction sensible du capital initial nécessaire et d'un allongement des délais de remboursement du capital emprunté.

44. La législation du travail.

En matière de législation du travail le Conseil Economique et Social se félicite que les deux problèmes pour lesquels le Gouvernement a demandé son avis, à savoir le relèvement du salaire social minimum et la réglementation du préavis du congédiement ont pu trouver leur solution. Le premier par le relèvement du taux du salaire social minimum à 31 francs l'heure ou 6.200 francs par mois le 1er novembre 1967, le second par le vote en première lecture de la loi sur le contrat de louage des ouvriers.

Le Conseil Economique et Social espère que le législateur s'inspire largement des vues exprimées dans l'avis du Conseil Economique et Social et qu'il adopte définitivement cette législation dans les premiers mois.

D'autre part le problème de la protection des enfants et des jeunes travailleurs sera à son tour résolu lors du deuxième vote du projet de loi afférent.

Quant au salaire minimum légal, le Conseil Economique et Social est conscient du fait qu'il constitue un problème constant, dont il a soupesé les données dans son avis du 12 septembre 1967 et qui requiert donc un réexamen chaque fois qu'il y a une évolution de ces données.

En ce qui concerne les projets dont le Gouvernement avait promis la réalisation au cours de la présente législature, il faut encore

signaler la nécessité de ratifier la convention No 103 du B.I.T. concernant la protection des mères salariées.

Pour ce qui est de la réduction de la durée du travail, dans le but de la réalisation de la semaine de 40 heures, elle ne constitue pas seulement un progrès social devant retenir l'attention, mais elle pourrait également se révéler comme une mesure adéquate, si un sous-emploi venait à se produire par suite de la réduction de l'emploi dans certaines branches industrielles traditionnelles et dans l'agriculture, réduction qui ne serait pas suffisamment compensée par les effets de notre politique favorable à la création d'industries nouvelles.

Le Conseil Economique et Social recommande au législateur de régler le problème d'un salaire de compensation en cas de chômage dû aux intempéries hivernales.

En ce qui concerne la conclusion de contrats collectifs, le Conseil Economique et Social croit pouvoir affirmer que la réalisation de tels contrats contribue efficacement au maintien et à la garantie de la paix sociale.

Afin de garantir le plein emploi et une conjoncture stable dans l'industrie du bâtiment et des branches connexes, la programmation à moyen et à long terme des constructions publiques (voir points : 43, 54 et 64) semble par ailleurs indispensable.

45. La législation fiscale.

Dans le présent avis, le Conseil Economique et Social a pu préciser à plusieurs reprises ses vues sur la politique fiscale à suivre (voir notamment les points 223, 3211, 3212 et 66). Il reste à examiner cette politique dans sa finalité sociale.

En tant qu'objectif social, il appartient à la législation fiscale d'alléger la charge supportée par les contribuables à revenu modeste et spécialement de ceux dont le revenu reste inférieur au salaire social minimum et d'assurer une meilleure répartition des revenus et des fortunes par une imposition adéquate des revenus élevés.

Afin d'éviter toute discrimination entre contribuables et bénéficiaires de revenus exonérés de l'impôt il faudrait hâter à cet égard l'étude de l'introduction d'une allocation compensatoire pour les familles à revenu modeste.

46. La cogestion. - participation.

La cogestion ou la participation des salariés aux décisions des entreprises, constitue, ainsi qu'il a été rappelé au début de ce chapitre, un objectif social d'un nouvel ordre.

Il répond en effet au désir du travailleur, mieux instruit et à l'abri des soucis primaires que comportait jadis la lutte pour la subsistance, d'affirmer sa pleine personnalité sur le lieu même de son travail.

Pour les travailleurs, la cogestion représente donc la reconnaissance - bien tardive à leurs yeux - d'un droit fondamental : celui du facteur de production "travail" d'être mis sur un pied d'égalité avec le facteur de production que constitue le capital et de participer, au même titre que ce dernier, aux bénéfices des entreprises.

Dans de nombreux pays industrialisés, de régimes par ailleurs fort différents, ce droit a déjà été reconnu ou est en voie de l'être.

Les organisations salariales luxembourgeoises estiment par conséquent que le mécanisme de participation, dont font état les déclarations gouvernementales de 1964 et de 1967, devrait être introduit sans plus tarder et qu'il devrait être complété dans le but d'atteindre, par étapes successives, l'objectif prérappelé.

Les organisations salariales représentées au sein du Conseil Economique et Social sont par ailleurs d'avis que ces mesures ne sauraient mettre en danger l'unité de la direction dans les entreprises, étant donné que dans les entreprises modernes, les décisions importantes sont par essence des décisions de groupe et non des décisions individuelles. Elles pensent enfin que le précédent allemand (Montanmitbestimmung - 1951) est suffisamment probant pour démontrer que la cogestion effective n'encourage pas la désaffection des investisseurs nationaux et étrangers.

D'une manière générale, le patronat n'est pas opposé à l'institution de comités mixtes d'entreprise, à composition paritaire, les représentants salariaux étant élus parmi le personnel de l'entreprise. La mission de ce nouvel organe consisterait à assurer l'information des travailleurs et à faciliter le dialogue entre le personnel et la direction. Par contre, il existe du côté patronal de graves appréhensions à l'égard de la participation de représentants du personnel aux organes de gestion de l'entreprise. Le patronat estime, en effet, que de cette manière l'unité de l'autorité de direction risquerait d'être compromise. Il est en outre d'avis que le Luxembourg ne devrait en aucun cas instituer un régime qui irait au-delà de ce qui a été fait dans les autres pays de la CEE et plus particulièrement chez nos partenaires belge et néerlandais. En effet, si notre pays prenait dans ce domaine une position en flèche, il risquerait de contrecarrer l'indispensable implantation d'industries nouvelles, les initiatives afférentes étant susceptibles de provenir de façon prépondérante de pays où l'institution de la co-gestion est inconnue et les investisseurs de ces pays considérant celle-ci comme une entrave à leur liberté d'action.

En présence de ces deux thèses, le Conseil Economique et Social ne peut faire autrement que de constater qu'il y a divergence fondamentale sur ce problème.

5. LES EQUIPEMENTS COLLECTIFS.

La société industrielle moderne, souvent qualifiée de société de consommation de masse (W.W. Rostow) ou de société de consommation tout court, a tendance à favoriser les investissements immédiatement rentables au détriment des investissements plus lointains et plus diffus que constituent les investissements collectifs.

Les premiers assurent à l'économie les moyens indispensables à sa croissance et aux consommateurs des moyens supplémentaires pour satisfaire leurs besoins accrus tout en étant source de bénéfices pour les investisseurs. Les seconds n'ont pas d'autre but que de faciliter le déroulement de la vie économique et d'assurer le bien-être, la santé et l'épanouissement culturel des membres de la collectivité nationale.

Il appartient à l'Etat de veiller à ce qu'une partie suffisante des ressources nationales soit réservée à ces investissements collectifs. Dans une société qui tend à se matérialiser et à se déshumaniser, cet objectif prend toujours davantage d'importance.

Comme les ressources disponibles pour la satisfaction des besoins en investissements privés et collectifs sont nécessairement limités, les pouvoirs publics ont pour mission d'arbitrer l'allocation des ressources selon des priorités clairement établies.

Dans le présent chapitre, le Conseil Economique et Social a tenté d'évaluer les besoins en équipements collectifs au Grand-Duché de Luxembourg dans les 10 années à venir. Il proposera dans la suite des moyens pour les satisfaire et donnera son avis sur les priorités.

51. Les moyens de communication.

Dans les pays industrialisés, les investissements dans les moyens de communication, c.à.d. dans les transports par rail, par route, par air et par eau, auxquels il faut ajouter l'adduction d'eau et éventuellement les pipelines, absorbent une part très élevée des dépenses publiques.

Au Luxembourg, les dépenses budgétaires de la "fonction transport" se classent en tête des dépenses budgétaires (62.520 Fr. par tête d'habitant, contre 42.570 Fr. en Belgique et 25.580 Fr. aux Pays-Bas). Avec une dépense globale de 1,8 milliards de francs sur un budget de 10,9 milliards, cette fonction absorbe 17% des dépenses totales. Dans ces dépenses globales, les dépenses budgétaires en faveur de la route interviennent en général pour plus de la moitié, alors qu'on constate ces dernières années une remontée des dépenses pour les chemins de fer (915 millions de francs en 1968 contre 412,5 millions de francs en 1964).

Le réseau routier de notre pays présente actuellement une longueur de 4.942 km. S'il satisfait, du fait de sa densité, les besoins de la circulation nationale, il ne répond cependant pas aux exigences d'un trafic moderne.

L'examen détaillé des dépenses budgétaires fait ressortir que la part des dépenses d'investissement dans l'infrastructure des transports est relativement modeste par rapport aux dépenses globales pour la fonction transport. Ainsi l'entretien et la construction des routes n'a absorbé en moyenne ces trois dernières années que 200 millions de francs alors que les dépenses routières globales ont varié entre 625 (1965) et 905 (1967) millions de francs. x)

x) Pour plus de détails, le Conseil renvoie au chapitre 5 de son avis sur le "Fonds des routes".

Il n'entre pas dans les intentions du Conseil d'examiner dans le cadre du présent avis les mesures tendant à comprimer les dépenses courantes pour la fonction "transport". Il appartient à une étude globale du problème de nos chemins de fer et de la coordination rail-route de proposer des solutions à cet égard. Dans le cadre du présent chapitre, nous nous bornerons à évaluer les dépenses d'infrastructure nécessaires pour doter le Grand-Duché d'un réseau routier capable de satisfaire les besoins nationaux et internationaux tout en assurant la sécurité de l'usager.

A cet égard, le Conseil Economique et Social rappelle que la loi du 16 août 1967 sur le "Fonds des routes" prévoit la construction au Grand-Duché de Luxembourg d'une grande voirie de communication (autoroutes) dont le coût a été évalué en 1967 par la Commission Spéciale de la Chambre des Députés à 5,3 milliards de francs. Comme l'exécution du programme de construction devrait s'étendre sur une décennie, on peut évaluer (aux prix actuels) qu'une tranche de 530 millions devrait être investie annuellement en faveur de la construction d'autoroutes. Ceci, sous réserve d'une nouvelle évaluation des dépenses que comporterait l'exécution des propositions faites à ce sujet par le Conseil dans son avis du 2 juillet 1968.

L'aménagement et l'entretien du réseau existant de routes à deux et à trois voies continuera d'absorber au titre du budget extraordinaire une dépense de 200 millions par an. Il faut même s'attendre à une augmentation de cette dépense en raison de la nécessité d'opérer de nombreux raccords entre le réseau existant et le réseau de grande voirie.

En tablant sur une dépense annuelle nécessaire de 800 millions de francs par an pour l'infrastructure du transport routier, le Conseil Economique et Social pense établir une hypothèse modérée.

Si nous ajoutons les dépenses prévues pour l'entretien et l'amélioration de l'infrastructure de notre aéroport (prolongement de la piste principale et construction d'une nouvelle aérogare), du Canal de la Moselle et des conduites d'eau (y compris les canalisations nécessaires du fait de l'implantation des industries nouvelles), il n'est pas déraisonnable de tabler sur une dépense annuelle pour l'ensemble des moyens de communication frisant le milliard de francs au cours des dix prochaines années, ce chiffre est indiqué à titre d'hypothèse de travail qui n'implique pas de la part du Conseil une prise de position quant à l'opportunité des différents projets.

52. L'équipement sanitaire et gériatrique.

Vu l'importance fondamentale, à la fois pour le citoyen individuel que pour l'économie du pays, d'une infrastructure hospitalière efficiente et moderne, le Conseil Economique et Social partage pleinement le souci du Gouvernement de traiter cette infrastructure sur le même pied que celui de l'infrastructure agricole, routière, scolaire et sportive et d'intégrer la programmation dans le domaine de la santé dans la programmation économique générale.

A cet égard, le Conseil a pris connaissance de l'inventaire de notre infrastructure lequel relève de graves déficiences (700 lits manquants, vétustes ou à désaffecter pour la seule catégorie des maladies aiguës) et un retard considérable par rapport aux normes assignées aux pays hautement développés.

Le coût des investissements nécessaires dans le seul domaine hospitalier a été évalué à un total de l'ordre de 1.500 millions de francs.

A cela il convient d'ajouter les besoins d'investissement dans le domaine des maisons de retraite et de gériatrie qui s'élèvent approximativement à 720 millions de francs.

Le Conseil approuve d'autre part les vues du Gouvernement selon lesquelles il ne serait pas indiqué de vouloir étendre sur une très longue période les constructions dont l'urgence est d'ores et déjà ressentie et de sacrifier ainsi purement et simplement le bien-être et la santé de toute une génération. Un délai maximum de 10 ans lui semble à cet égard davantage adapté au grand objectif national que constitue la création d'une infrastructure sanitaire moderne.

Aussi, le Conseil estime que les crédits alloués au fonds d'investissement sanitaire (à savoir 35 millions de francs pour 1968) de même que le crédit de 8,5 millions de francs de l'art. 14.0.51.00 du budget ordinaire, sont nettement insuffisants, par rapport à l'objectif à atteindre.

Pour pouvoir réaliser dans une période de dix ans l'ensemble du programme envisagé par le Gouvernement, il faudrait porter les crédits réservés à cet effet à 220 millions de francs par année.

53. L'équipement scolaire.

Alors que l'équipement sanitaire est éminemment important pour garantir ou rétablir la santé physique et mentale des citoyens tout en assurant la "remise au travail" des malades au moindre coût et dans le délai le plus bref, l'équipement scolaire a pour but de permettre aux hommes l'épanouissement de leur personnalité et de fournir à la nation des personnes actives parfaitement aptes à la tâche que la société moderne attend d'eux.

Du point de vue économique et social, il convient donc de traiter sur un pied d'égalité l'infrastructure à réaliser dans ces deux domaines.

Comme dans le secteur sanitaire, il existe par ailleurs dans le secteur scolaire un retard considérable qu'il convient de combler si nous ne voulons pas gaspiller le capital intellectuel de la jeune génération.

Le rapport présenté par le Gouvernement mentionne (Page 46) les bâtiments scolaires à financer par le "Fonds d'investissements publics administratifs, sanitaires et scolaires".

A ce programme, le Ministère de l'Education vient d'apporter des précisions ainsi qu'une estimation du coût. (Voir tableau ci-après). Ces prévisions reposent soit sur le coût fixé par une loi, soit sur des estimations pour des projets non encore approuvés.

L'ensemble de ces constructions a été évalué par le Ministre compétent, en gros, à 2 milliards de francs.

Face à l'ampleur de ce programme, la somme de 85 millions de francs prévue au titre d'investissements scolaires au Budget de 1968 paraît singulièrement modeste. Sans se prononcer sur les détails du programme, le Conseil estime cependant qu'à partir de 1969 les crédits annuels destinés à cet effet devraient être substantiellement augmentés. ¹⁾

Relevé des investissements prévus en matière de bâtiments scolaires.

A. Ecoles dont la construction dépend directement du Gouvernement.

<u>1. Secteur secondaire.</u>	(Prév. en millions)
- Lycée à LUXEMBOURG	200
- Nouvelle aile au lycée de DIEKIRCH	2)
- Mise en état du couvent des rédemptoristes pour les besoins du lycée classique d'ECHTERNACH..	2)
- Agrandissement du lycée de jeunes Filles à ESCH ..	70
- Agrandissement du lycée de Garçons à ESCH (1 pavillon à deux salles)	1.2
- Ecole européenne et, en annexe, un lycée anglo-américain	2)

¹⁾ D'après les renseignements dont dispose le Conseil Economique et Social, le Gouvernement a compris cette nécessité. Les prévisions pour 1969 établies par le Ministère des Travaux Publics tablent en effet sur une dépense globale de 167 millions de francs.

²⁾ Evaluation chiffrée non disponible.

" Ce relevé ne fait pas état des travaux de modernisation
" et de transformation prévus dans divers bâtiments.

" 2. Secteur moyen. (Prév. en millions)

" - Collège d'enseignement moyen à LUXEMBOURG " (deux cycles)	19,46
" - Collège d'enseignement moyen à PETANGE " (deux cycles)	15,6
" - Collège d'enseignement moyen à DUDELANGE " (cycle inférieur) ..	10
" - Collège d'enseignement moyen à WILTZ " (cycle inférieur) ..	10

" Comme une partie de l'école moyenne à LUXEMBOURG sera
" installée dans les bâtiments de l'actuel séminaire, il y a lieu
" d'inclure ici la prévision d'un

" - Séminaire au KIRCHBERG	70
----------------------------	----

" 3. Secteur professionnel et technique.

" - Agrandissement de l'Ecole des Arts et Métiers " à LUXEMBOURG	120
" - Ecole technique supérieure (lycée technique) " avec un Centre de documentation et de recherche " à LUXEMBOURG	120
" - Centre professionnel à ETTELBRUCK	100
" - Centre professionnel à GREVENMACHER	50
" - Ecole Hôtelière à DIEKIRCH	200
" - Centre professionnel à WILTZ	50

" Ce relevé ne fait pas état des travaux de modernisation et
" de transformation prévus dans les divers bâtiments.

" 4. Secteur de l'enseignement différencié.

" - Centre de logopédie	140
" - Centre pour enfants mentalement handicapés à " LUXEMBOURG	80
" - Centre pour enfants mentalement handicapés à " ESCH/ALZETTE	80
" - Centre pour enfants mentalement handicapés à " CLERVAUX	15

5. Divers.

Un Centre d'études universitaires est prévu à WALFERDANGE. Aucun plan ni aucun programme de travail n'ont encore été entamés, mais comme il faudra prévoir la présence de 100 à 150 étudiants (Pré- et postuniversitaires), l'installation de bibliothèques, de centres de documentation et de laboratoires équipés pour répondre aux dernières exigences scientifiques et techniques, il ne semble pas possible d'évaluer le coût de cette construction à moins de 150 millions de francs.

B. Ecoles dont la construction dépend des communes.

Secteurs primaire et préscolaire.

En principe, les dépenses incombent aux communes, que l'Etat, de cas en cas, assiste selon ses propres moyens par des subventions appropriées - c'est là le domaine de Monsieur le Ministre de l'Intérieur.

Des enquêtes, que j'ai fait faire auprès des communes, il est difficile de tirer des conclusions nettes, et ceci d'autant plus que l'évolution démographique de nombreuses localités restera certainement aussi peu stable qu'elle l'a été les dernières années. Ceci dit, pour les dix années à venir, il faudra pour le secteur primaire communal, compter avec la construction ou le réaménagement de 400 salles au moins ; ce qui, selon les estimations de mes services, constituera une dépense, aux indices d'aujourd'hui, d'autant de millions, compte tenu des infrastructures, accessoires, ameublements, équipements et aménagements des alentours.

54. Les bâtiments de l'administration publique.

A l'égard des bâtiments publics proprement dits, le rapport du Gouvernement souligne qu'en raison d'un retard dû à la reconstruction "les besoins en bâtiments publics ont augmenté de sorte qu'un effort brutal est nécessaire, pour répondre aux exigences impérieuses".

Tout en s'étonnant du terme "brutal" employé dans ce contexte, le Conseil donne à considérer qu'il importera, quelle que soit la justification d'un effort particulier dans ce secteur, de procéder avec toute la circonspection nécessaire en matière de constructions publiques.

L'examen du problème de logement des administrations publiques fait toutefois ressortir que ce n'est pas tellement la carence dans le domaine de la construction, mais bien l'installation à Luxembourg du siège provisoire de la CECA ainsi que d'autres institutions européennes qui est à l'origine de la situation actuelle. Les bâtiments originellement prévus pour l'administration nationale ont été mis à disposition des institutions internationales dès leur finissage.

A tout considérer, ce n'est d'ailleurs pas d'un manque quantitatif de bureau dont souffrent nos administrations, mais de leur dissémination dans des bâtiments épars et de leur installation généralement peu fonctionnelle.

D'après le "Fonds d'investissements publics administratifs, sanitaires et scolaires" (voir le chapitre 52 du budget extraordinaire de 1968) ainsi que d'après les prévisions de l'administration compétente pour 1969 et 1970, il est permis de fournir l'aperçu suivant sur les travaux en cours, ou alors décidés par mesure législative.

	Prévisions pour :		
	1968	1969	1970
Building administratif à Kirchberg (loi 7.8.61)	90.000.000	11.000.000	x)
Bâtiments des Postes à Luxbg-Gare (loi 15.2.64)	80.000.000	80.000.000	21.000.000
Centre de Télécom. à Luxbg-Gare (loi 1.4.66)	50.000.000	30.000.000	3.000.000
Palais de Justice pour les Com.Eur.(loi 18.6.65)	40.000.000	100.000.000	100.000.000
Bâtiment d'administrat. à Dudelange (loi 26.2.65)	6.000.000	3.000.000	----
à reporter :	266.000.000	224.000.000	124.000.000

x) La dépense au-delà de 1969 dépendra des travaux qui sont exigés par les administrations ou institutions qui l'occupent. Des pourparlers sont actuellement en cours.

Report :	1968	1969	1970
	266.000.000	224.000.000.	124.000.000
2ème bâtiment adm. à Kirchberg (proj. voté le 11.7.68)	450.000	60.000.000	60.000.000
Total	266.450.000	284.000.000	184.000.000

Dans l'hypothèse d'une observation stricte des devis de la loi d'autorisation, des crédits de 315.000.000 de francs seront nécessaires pour parachever l'ensemble des bâtiments énumérés ci-dessus. Les crédits globaux à prévoir pour 1969 et au-delà s'établissent par conséquent à 783.000.000 de francs.

Outre les travaux en cours, le programme gouvernemental à court terme prévoit la construction (cf. Page 48 du rapport) des immeubles administratifs suivants :

- Centre administratif de Capellen;
- Garages du Gouvernement;
- Ateliers et garages pour les administrations techniques à Luxembourg-Howald;
- Bâtiment des contributions à Esch-Alzette.

A l'exception des garages du Gouvernement (pour lesquels un premier devis s'élève à 19.000.000 de francs, abstraction faite du prix du terrain, l'administration compétente n'est pas encore en mesure d'évaluer le coût approximatif des constructions énumérées ci-dessus.

Pour les besoins du présent avis, le Conseil a néanmoins tenu à établir une prévision chiffrée. Il croit en effet que des crédits approximatifs de l'ordre de 100 millions de francs au moins seront nécessaires pour couvrir les frais de construction de l'ensemble desdits bâtiments.

Enfin, l'article 52.072.04 du budget extraordinaire de 1968 énumère une liste "d'avant-projets administratifs en cours" dont le financement se fera également par le truchement du fonds d'in-

vestissements publics administratifs. Dans la mesure où ils n'ont pas déjà été repris dans les travaux faisant l'objet d'une loi ou dans le programme à court terme, ces projets concernaient :

- La construction d'un bâtiment d'administration central pour l'administration des contributions et l'administration de l'enregistrement et des domaines à Luxembourg.
- La construction d'une nouvelle aérogare.
- La construction d'un nouveau palais de justice à Luxembourg.
- La construction d'une nouvelle Chambre des Députés à Luxembourg.
- L'urbanisation du quartier bordé par les rues de Clairefontaine, du Marché-Aux-Herbes et du St. Esprit.
- La construction d'un nouveau bâtiment pour les besoins des ministères.
- L'agrandissement des musées de l'Etat à Luxembourg.
- La construction à Luxembourg-Bonnevoie d'un immeuble avec ateliers et garages pour les services d'exploitation des administrations techniques.
- La construction d'un immeuble pour la centralisation des services de la gendarmerie à Luxembourg-Verlorenkost.
- La construction d'un centre culturel à Luxembourg.
- La construction d'un palais de congrès à Luxembourg.
- La transformation de la villa Pauly à Luxembourg.
- La construction d'un nouveau séminaire.

L'exécution de ces projets n'est probablement pas prévue pour un proche avenir. Les plans et programmes de ces constructions ne sont pas encore arrêtés. Aussi, l'administration compétente ne croit-elle pas pouvoir chiffrer aujourd'hui les dépenses prévisibles.

Dans la mesure cependant où l'ensemble de ces projets était retenu, le Conseil Economique et Social estime, quant à lui, qu'il conviendrait d'en chiffrer dès maintenant le coût approximatif. Il estime que même si le programme se limitait à des constructions purement fonctionnelles, un coût de l'ordre de 2 milliards constitue un minimum. Encore s'agit-il là d'une estimation fort prudente, de sorte que le programme global se chiffrerait à une dépense de l'ordre de 2.883.000.000 de francs.

En évaluant ainsi l'ampleur de cette dépense, le Conseil entend ne pas se prononcer, ni sur l'opportunité, ni sur le rang de priorités des différents projets énumérés ci-dessus.

55. Les investissements sportifs et touristiques.

A l'équipement sportif et touristique revient une importance accrue dans les années à venir. En effet, il appartient à cet équipement de fournir aux citoyens le moyen de compenser la tension inhérente au mode de travail et de vie moderne.

D'autre part, la réduction de la durée du travail augmentera à l'avenir le temps disponible aux loisirs. Il appartient donc aux pouvoirs publics d'offrir aux citoyens une infrastructure adéquate leur permettant de mettre à profit leur temps libre ou leur congé d'une façon saine et rationnelle si possible à l'intérieur même de notre pays.

Le Conseil Economique et Social a pris connaissance du programme gouvernemental en matière d'investissements touristiques. Parmi les projets en cours, il estime qu'une attention particulière devrait être accordée à la mise en valeur de nos sites lacustres de la Haute-Sûre et de Vianden ainsi qu'au parc naturel germano-luxembourgeois.

D'autre part le Ministère du Travail projette de réaliser en collaboration avec l'Etablissement d'Assurance contre la Vieillesse et l'Invalidité à Enschréange (Commune de Wilwerwiltz), un village de vacances dans le but de permettre aux travailleurs à revenus modestes de pouvoir passer leur congé avec leur famille dans le pays à des conditions abordables. Le Conseil salue toute initiative visant à permettre à des catégories de citoyens qui pour des raisons financières ont dû renoncer jusqu'à présent à des vacances, de profiter pleinement de leur congé et d'en faire profiter leur famille. Il donne cependant à considérer si cet objectif ne pourrait pas être atteint dans une certaine mesure en utilisant à plein ou en valorisant les possibilités d'hébergement existantes.

Pour ce qui est des investissements touristiques il n'a malheureusement pas été possible de chiffrer les dépenses prévisibles au cours des dix prochaines années, excepté pour les piscines (reprises ci-après avec les investissements sportifs), la patinoire de Beaufort (5.000.000 de francs), l'aménagement du lac artificiel de Clervaux (4.000.000 de francs) et les loisirs (20.000.000 de francs).

Pour évaluer les investissements sportifs désirables, le Gouvernement a fait élaborer une étude des besoins qui a été effectuée par M. F. Krieger et M. D. Fabian. Cette étude de 130 pages ayant pour titre "Sportsstätten und Schwimmstätten im Grossherzogtum Luxemburg" dresse l'inventaire des places et halles de sport, des piscines et de l'équipement sportif existant et fixe les besoins compte tenu des normes internationales et de la densité de la population dans les différentes régions du Grand-Duché de Luxembourg.

Cette étude fait ressortir des besoins d'investissement de l'ordre de 1.228 millions de francs se répartissant comme suit:

	Grand-Duché	Ville de Luxembourg	Total
Piscines de plein air	66.400.000	22.500.000	88.900.000
Piscines couvertes	389.700.000		
Places de sport de plein air	69.050.000	9.450.000	78.500.000
Salles de sport couvertes	497.450.000	54.650.000	552.100.000
Totaux	1.022.600.000	206.050.000	1228.650.000

Il appert que ces investissements assureraient une couverture optima de nos besoins en équipements sportifs qui n'est sans doute réalisé dans aucun pays du monde. Aussi le Conseil Economique et Social n'a-t-il pas pu, faute de temps, apprécier les différents projets présentés dans cette étude. Il estime néanmoins que l'étude des experts Krieger et Fabian constitue une première

tentative fort intéressante d'inventorier les besoins nationaux dans ce secteur fort important et mérite un examen plus approfondi. Un examen utile sous ce rapport exigerait de toute façon la définition préalable des besoins dans l'optique nationale et une information complète sur la politique sportive. Cependant, pour activer la vie sportive, il ne suffit pas d'étendre l'infrastructure et de faire l'effort financier afférent, encore faut-il utiliser à plein les capacités existantes. A cet effet, dans de nombreux cas, l'accès aux installations sportives existantes devrait être facilité à tous les intéressés.

Sur la base des éléments d'évaluation ci-dessus mentionnés, le coût des investissements collectifs sportifs et touristiques s'établirait à 1.350 millions de francs environ.

Avant de résumer les besoins en équipement collectif, il convient de rappeler à cette place que l'acquisition, le cas échéant par voie d'expropriation d'espaces suburbains et la construction de grands ensembles d'habitations sociales dont il est question plus haut (voir point 43) nécessitera également des crédits qu'il importe d'imputer au budget extraordinaire de l'Etat. Les terrains acquis et les appartements construits par l'Etat étant toutefois destinés à être cédés au prix coûtant ou loués à très long terme aux demandeurs de logements, l'Etat pourra récupérer ultérieurement les sommes investies.

Le Conseil Economique et Social estime néanmoins qu'un crédit de 1 milliard de francs est nécessaire pour entamer ce programme de constructions.

Résumé

Compte tenu de ce qui précède, les besoins actuels en équipements collectifs se chiffrent comme suit (en millions de francs) :

Moyens de communication	10.000
Santé Publique	2.200
Education Nationale	2.000
Bâtiments Publics	2.880
Tourisme et Sport	1.350
Logements sociaux	1.000
	<hr/>
Total	19.430

A supposer la réalisation des projets endéans une période de 10 ans, des crédits de l'ordre de 1.950 millions ^{x)} de francs devraient être prévus annuellement à cet effet.

x)	Budget extraordinaire de 1966 (Compte général)	: 1175 millions de francs
"	" " 1967 (rectifié)	: 1120 millions de francs
"	" " 1968	: 1264 millions de francs

6. LES MOYENS.

Pour atteindre les objectifs économiques et sociaux précédemment définis et pour pallier les insuffisances signalées de nos pratiques administratives et de nos instruments de mesure économique, le Gouvernement devrait mettre en oeuvre les moyens administratifs et financiers qui sont d'ores et déjà à sa disposition.

Dans la mesure où ces moyens s'avèrent incomplets pour atteindre les objectifs visés, le Conseil propose ci-après le recours à de nouveaux moyens ou instruments adaptés aux tâches d'un Etat moderne.

61. La réforme de l'administration publique.

Il s'agit là, en quelque sorte, d'une réforme fondamentale. Rien ne servira en effet de doter notre pays p. ex. d'une programmation économique si l'Etat lui-même est incapable de se doter d'une administration rationnelle apte à mettre en oeuvre les réformes que l'économie attend de lui. Rien ne servira à prêcher l'esprit d'économie si les dépenses courantes apparemment incompressibles d'une administration pléthorique et mal agencée absorbent année par année le plus clair des dépenses publiques...

La réforme de l'administration publique est à l'ordre du jour depuis belle lurette.

Dans ses programmes de 1959, de 1964 et de 1967, le Gouvernement lui réserve une place de choix. Dans la déclaration gouvernementale la plus récente en date (10.1.1967), il avait annoncé une réforme administrative en ces termes : "Quant à l'administration publique nous estimons que plus que jamais un effort de modernisation et de rationalisation s'impose. Un plan d'action pour la réforme de certaines méthodes sera établi".

La Chambre des Députés a fait écho à cette volonté de réforme. Dans son rapport sur le budget de 1967, la "Commission Spéciale" de la Chambre écrit en effet : "Les paparasseries, les doubles emplois, les défauts de coordination, les routines archaïques de certains services administratifs ne seront jamais éliminés par de simples modifications de cadre, mais uniquement par une réforme d'ensemble en profondeur".

Jamais problème n'avait été plus clairement cerné, jamais la nécessité d'une réforme n'avait trouvé un appui aussi unanime. Il est d'autant plus incompréhensible que la réforme administrative soit toujours en souffrance.

Certes le Conseil n'ignore pas que le rôle de l'Etat a changé entre les temps où notre administration nationale a été mise en place et nos jours. L'Etat s'est vu confier toute une série de tâches nouvelles qui ont trouvé leur répercussion dans le nombre de ses fonctionnaires et dans les dépenses courantes de l'Etat ⁺⁾ . Cependant les pratiques administratives et la structure de nos administrations n'ont pas suivi les progrès de la science.

Le cadre de cette étude se prête mal à la définition d'un plan de réforme cohérent et complètement agencé.

+) Les dépenses de personnel de l'Etat, des Communes et des Services Parastataux ont augmenté de 1948 millions de francs en 1959 à 3.802 millions de francs en 1968 (budget).

Toutefois, le Conseil, après en avoir rappelé l'urgence, ne voudrait pas manquer d'esquisser les grandes lignes qui devraient, selon lui, inspirer les promoteurs de la réforme de l'administration publique.

Il faudrait d'abord tâcher d'assurer le regroupement géographique de nos administrations dans les limites des possibilités matérielles.

Ensuite, le Conseil pense que la conception même de la réforme ne devrait pas être confiée à la seule administration. A l'instar de ce qui fut fait p. ex. en Italie et en Grande-Bretagne, il conviendrait de charger de cette tâche une "commission ad hoc" où des experts privés luxembourgeois et étrangers (organisateurs-conseils) seraient largement représentés.

Cette commission ad hoc aurait pour tâche :

- de proposer un plan de restructuration (et éventuellement une refonte) des différents services gouvernementaux et administrations de façon à assurer une meilleure coordination de leur travail;
- de proposer une organisation scientifique du travail à l'intérieur de chaque service ou administration;
- de proposer l'abolition des formalités outrancières et superflues dans certaines administrations et, éventuellement, la mise en oeuvre d'instruments de gestion modernes.

Au vu de ce rapport, il appartiendrait aux instances politiques d'en tirer les conclusions tout en veillant à l'occupation de tous les postes par des agents compétents et à la suppression des postes reconnus superflus.

Le Conseil est d'autre part d'avis que la réforme de notre administration publique, devrait aller de pair avec une réforme fondamentale de la formation des futurs agents publics et de la promotion administrative. Cette dernière devrait introduire, à l'intérieur de l'administration publique l'avancement selon une méthode combinant le concours et l'ancienneté.

Enfin plusieurs facteurs conditionnent la réussite d'une réforme administrative de fond.

- Répartition judicieuse des portefeuilles sur le plan politique.
- Possibilité d'aménager les effectifs en place.
- Application de critères de productivité.
- Attrait spécial à aménager pour les postes de conception à tous les niveaux.

62. La coordination de la politique économique.

Dans la partie introductive du présent avis, le Conseil Economique et Social a déjà souligné certaines lacunes et une concertation insuffisante en matière de politique économique, prise dans un sens large.

Les observations visent notamment :

- l'absence de prévisions pour 1969;
- le défaut de définition de priorités;
- les lacunes d'une politique active fondée sur des vues d'ensemble des différents Départements.

Il a été souligné d'autre part qu'à défaut d'une programmation économique, le rapport gouvernemental sur l'évolution économique, financière et sociale fournirait annuellement l'occasion d'éclairer la situation et de définir les options à prendre à court terme sur le triple plan prérelevé.

Certes, le Conseil Economique et Social se rend compte que des efforts ont déjà été faits pour arriver à une cohérence accrue.

Il relève sous ce rapport les travaux en matière budgétaires et une série d'instruments légaux qui concourent pour permettre un éclairage plus efficace et pour doter le pays de moyens d'intervention dans l'évolution économique, encore que la situation particulière du Grand-Duché impose des limites à une politique active.

L'analyse sectorielle est rendue et sera rendue possible par l'application des différentes lois-cadres. Toutefois, ces lois sont en principe temporaires.

L'action n'est efficace qu'à la condition qu'elle intervienne à bon escient, ce qui présuppose une information complète des faits économiques et donc un perfectionnement des paramètres et des moyens de valorisation des données recueillies.

L'action cohérente suppose en deuxième lieu la conception, le jugement et l'exécution à partir d'une structure administrative agencée fonctionnellement et travaillant avec un maximum de rendement.

L'appareil administratif - on l'a souligné plus haut - nécessite certes une rationalisation profonde et un aménagement des moyens matériels.

Il est cependant plus important que le travail de conception et d'orientation se fasse sur un plan central où les données sont jugées et pesées et où les décisions sont prises dans une vue d'ensemble.

Le Conseil Economique et Social sait parfaitement que les départements ministériels d'abord, le Gouvernement en Conseil ensuite, sont appelés à se livrer à l'exercice intellectuel signalé ci-avant et que l'enceinte de ce Conseil doit faciliter la concertation et le rapprochement des vues. Il n'empêche que les décisions de ce genre comportent une confrontation et surtout des travaux préparatoires, faute de quoi les décisions envisagées risquent d'être prises sans coordination véritable, bien que légèrement aménagées à la suite des discussions. Un comité interministériel de coordination économique, financière et sociale est de nature à prévenir ces risques et à faciliter une politique économique concertée.

Cette suggestion n'implique pas le vœu de voir instituer un de ces nombreux comités d'étude dont la multiplication instaure en fin de compte des entraves.

Différents comités existants font certainement un travail utile et leurs travaux permettent d'introduire une cohérence accrue dans la politique économique, ceci souvent grâce à l'union personnelle des délégués.

Le Conseil Economique et Social n'en a pas moins l'impression que la situation actuelle doit être corrigée, sur le plan interne et externe, encore que la procédure suggérée comporte une surcharge pour les fonctionnaires dynamiques de l'appareil administratif.

Un comité interministériel groupant les chefs d'administration ou alors des délégués représentatifs des services pourrait accomplir un travail fort utile chaque fois qu'il importerait de préparer sur le plan de la politique économique au sens large les mesures générales ou les options à prendre sur le terrain national et international.

La future inspection générale des finances sera la bienvenue pour accomplir ce travail en matière de programmation des dépenses.

Les trois volets du rapport gouvernemental - les aspects économiques, financiers et sociaux - indiquent par ailleurs les limites larges du champ d'application où se rejoignent les options à concilier, compte tenu des correspondances et des interrelations souvent délicates.

L'instance suggérée par le Conseil Economique et Social permettrait aussi de rétablir l'équilibre que les travaux de différents comités - on n'a qu'à songer à ceux qui appliquent ou appliqueront les 3 lois-cadres - risquent d'entamer dans la mesure où ils se feront en vase clos.

Elle serait également indiquée pour fixer les lignes de conduite à défendre sur le plan international, ceci pour éviter que des attitudes ne soient prises par des fonctionnaires dans l'optique étriquée d'un seul Département ou au petit bonheur..

63. La programmation économique.

Le présent avis ne se prête pas à une étude approfondie des problèmes que pose la programmation économique au Luxembourg.

Comme cet objectif figure cependant dans les attributions du Ministre de l'Economie Nationale, suivant la répartition des compétences opérée en 1964 et en 1967, il est impossible de passer sous silence cet aspect que le rapport gouvernemental n'a cependant pas traité directement.

Le Conseil Economique et Social entend se limiter à faire une mise au point et à ouvrir une perspective d'avenir.

Les deux déclarations gouvernementales de 1964 et de 1967 faisaient état de programmes prévisionnels indicatifs à court et à moyen terme, tout en soulignant la nécessité d'une action cohérente à intégrer dans la politique économique à moyen terme dans le cadre de la CEE.

Il faut rappeler ici une conclusion déjà dégagée dans le chapitre 2 de la présente, consacré à l'analyse des aspects conjoncturels et structurels, à savoir l'opportunité à faire du budget économique le support de l'évaluation chiffrée des recettes et des dépenses.

La Chambre des Députés a soulevé à plusieurs reprises le problème de la programmation et M. le Ministre de l'Economie Nationale en a traité dans quelques interventions publiques lors des débats budgétaires, notamment lors des discussions qui ont précédé l'adoption du Budget de l'Etat de 1966.

Le projet de loi portant institution d'une inspection générale des finances a fourni l'occasion au Conseil d'Etat et au Ministre de l'Economie Nationale - lors de son intervention du 9 juillet 1968 - d'en dire davantage.

Que faut-il en retenir et comment faut-il apprécier ces prises de position ?

Le Conseil Economique et Social constate en premier lieu qu'un outil en due forme en vue d'une programmation n'a pas encore été mis en place.

Il reconnaît volontiers que différentes approches ont eu lieu et qu'une série de moyens légaux ont été rassemblés pour progresser dans la voie voulue.

Il faut d'autre part constater que les travaux poursuivis dans le cadre de la CEE - abstraction faite de confrontations utiles et d'études opportunes - n'ont guère permis jusqu'ici d'instaurer un cadre et une discipline qui autoriseraient une intégration des moyens nationaux, exception étant faite dans une certaine mesure pour les projections quantitatives entreprises, exercice dont la délégation luxembourgeoise a tiré profit.

Une autre constatation de fait s'impose.

L'outillage insuffisant entre les mains des techniciens luxembourgeois, la limitation de l'équipe d'économistes formés du STATEC, la transmission au compte-goutte de données valorisables et les obstacles qui entravent leur exploitation ne facilitent guère la tâche.

Le Conseil Economique et Social souscrit à une double appréciation du Ministre de l'Economie Nationale :

- On ne programme pas dans le vide.
- Il faut des instruments efficaces et maniables.

Le STATEC est appelé à fournir un concours technique. Equipé tel qu'il est, ce concours ne peut être efficient.

Le projet de loi soumis actuellement au Conseil de Gouvernement, appelé à étoffer davantage le service en question, constitue un préalable sous ce rapport.

Le fonctionnement efficace de l'inspection générale des finances et donc la programmation des dépenses publiques constituent un deuxième préalable.

A ne considérer que cette tâche primordiale, le Conseil Economique et Social estime que son exécution judicieuse apportera un progrès palpable.

L'institution en cause collaborera également aux travaux de programmation.

A en juger d'après la texture du projet de loi et l'énumération des tâches, on se rend compte cependant que ce n'est que progressivement et par le biais de la mise en ordre des prévisions des dépenses publiques et d'études générales qu'un concours utile pourra être prêté aux travaux de programmation, à supposer que la supervision comptable ne parvienne pas à submerger un organisme au cadre assez réduit.

Dans ce contexte, une réflexion du Conseil d'Etat, figurant dans l'avis relatif au prédit projet de loi, demande une mise au point.

Le Conseil d'Etat a estimé en effet "qu'à force d'expérience, de collation, de collaboration et d'esprit de suite, le Ministère du Budget pourra aborder la programmation".

Le Ministère du Budget et l'inspection générale des finances apporteront bien sûr leur contribution.

La programmation n'est cependant pas concevable sans le rôle central du Ministère directement concerné, savoir le Département de l'Economie Nationale.

Le Conseil Economique et Social est conscient des facteurs de limitation qui se manifestent dans notre économie, comme par exemple l'absence de jeu de la loi des grands nombres et la part écrasante que prennent les exportations dans le P.N.B.

Sans vouloir aller dans le cadre de cet avis dans le fond des choses, il estime cependant que de nouveaux progrès sont possibles et que des efforts dans cette voie devront être entrepris à la condition que différents instruments - dont essentiellement ceux signalés plus haut - fonctionnent à la satisfaction.

Il ne s'agit pas de vider en l'occurrence la controverse sur les possibilités et les limites d'une programmation au Luxembourg et de préjuger l'instrument qui en définitive doit être mis en place.

Le Conseil Economique et Social estime que des arguments de clarté et de rationalité plaident pour une formule de programmation adaptée à notre situation.

Si cette formule ne peut être la copie pure et simple de mécanismes maniés dans de grands pays à l'étranger, cette conclusion ne doit pas non plus déboucher sur un refus de tout effort en la matière.

La politique active implique la prévision, le comportement rationnel, des tentatives de guidage.

A la programmation des dépenses publiques, une fois rendue possible, peut s'ajouter l'effort d'évaluer les agrégats essentiels et l'établissement de lignes de conduite, exercice dans lequel la science, la sagesse et un certain pragmatisme peuvent avoir leur part.

L'expérience montrera s'il y a lieu d'introduire une institution ad hoc.

64. L'aménagement du territoire.

Dans notre société de consommation il est un bien qui n'est pas susceptible d'être multiplié, mais auquel notre économie n'attribue pas de valeur marchande, puisqu'il est encore très largement considéré comme un bien commun : l'espace. Pourtant, ce bien se fera de plus en plus rare sous la double influence de l'accroissement de la population et de l'extension des voies de communication, des équipements collectifs et de l'appareil de production économique, tous consommateurs d'espace. Il s'agit donc de prendre conscience de la rareté de ce bien et de l'aménager en vue d'en prévenir le gaspillage.

Ce gaspillage qui est en train de se produire risque de compromettre la situation relativement favorable dans laquelle notre pays s'est trouvée pendant longtemps. Il se manifeste par les croissances désordonnées des agglomérations le long des routes (ribbon development, Strassenrandbebauung), ce qui réduit singulièrement la valeur de celles-ci pour la circulation et rend, en même temps, les logements construits en bordure de route impropres à l'habitation, à la suite du bruit et de la pollution de l'air à laquelle le trafic motorisé les expose, par la mutilation des massifs forestiers; par la défiguration progressive des sites naturels.

En fait d'aménagement du territoire, tout ou presque tout reste à faire dans notre pays. Ainsi le projet des constructions routières à financer par le Fonds des routes a été établi avant même qu'un schéma directeur d'aménagement de l'espace ait été établi. De cette façon l'orientation de la circulation routière a été préjugée pour des dizaines d'années, d'après des considérations purement techniques, au mépris des multiples implications économiques et sociales qu'il comporte.

L'élaboration d'un schéma directeur souple constitue la première tâche de l'aménagement du territoire à Luxembourg. Ce schéma devrait se concrétiser par une carte à grande échelle sur laquelle seraient indiqués, en surimpression sur la configuration géologique, orographique, végétale, hydrographique et climatique naturelle, les zones prédominantes de résidence, de travail, d'industrialisation, de détente et de tourisme, les grands axes de communication, les grands équipements collectifs, les lignes de haute tension, les tracés d'adduction et d'évacuation d'eau et de gaz existants ou à prévoir. Ainsi, tout en préparant l'avenir, l'aménagement du territoire établirait l'inventaire des ressources et des servitudes et centraliserait une documentation abondante actuellement inexistante ou difficilement accessible. Pour entamer utilement la phase de l'exécution il faudrait au départ une loi d'habilitation fixant les compétences, conférant les pouvoirs nécessaires et obligeant notamment les communes à observer le plan d'aménagement.

La réalisation de tout grand projet d'équipement comporte de multiples incidences, mettant en cause des considérations d'urbanisation, de communication, de santé publique, de développement économique, de protection de la nature etc. Il est indispensable que toutes ces considérations, qui sont souvent contradictoires, soient examinées en connaissance de cause et que la décision afférente soit prise en fonction de l'intérêt commun.

Ainsi la coordination de préoccupations multiples, divergentes et parfois contradictoires constitue la fonction essentielle de l'aménagement du territoire.

En raison de cette fonction de coordination, de conciliation et d'arbitrage d'intérêts divergents et d'aspirations contradictoires, il serait logique d'attacher les services administratifs afférents à un seul département ministériel aux compétences larges travaillant en étroite collaboration avec les différents ministères et services directement concernés. Ses travaux

devraient être orientés par un Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire réunissant les représentants qualifiés de tous les intérêts collectifs en cause.

D'après l'expression de Paul Delouvrier "aménager c'est prévoir tout ensemble". C'est dire combien la tâche de pareil service est complexe et difficile et qu'il devrait être doté de moyens qui lui permettraient de veiller à ce que le pays demeurât habitable.

65. La Société Nationale d'Investissement.

Le Conseil Economique et Social renvoie sous ce rapport à l'avis qu'il a présenté dans le temps, concernant un avant-projet de statuts visant la création d'un institut national d'investissement et de garantie.

Le Conseil Economique et Social n'a pas pu prendre connaissance du projet de loi afférent mis au point dans l'intervalle par le Gouvernement et qui viserait la création d'organismes financiers dans l'intérêt de l'investissement productif et de la croissance économique. Il y a lieu d'admettre que l'un ou l'autre point préconisé dans l'avis du 3 octobre 1967 a été retenu en principe.

Cela étant, il échet de rappeler qu'à côté de facilités proposées sur le plan des exportations et d'un mécanisme adéquat en matière de réescompte, deux objectifs d'importance doivent être poursuivis par un futur Institut :

- la mise à profit d'une partie des liquidités de seconde zone qui échappent au circuit interne, ceci à des fins d'investissement productif;
- la participation d'un Institut ad hoc dans des sociétés en vue de favoriser la création, la conversion, l'extension et la modernisation d'entreprises.

C'est cet aspect qui se trouve souligné dans le contexte du présent avis, sans qu'on doive oublier le premier d'une importance égale.

Le Conseil Economique et Social se réfère à son avis du 3 octobre 1967 qui, bien que nuancé, met en évidence l'opportunité et l'urgence de créer une société de participation.

Le projet de loi afférent devrait donc être évaqué rapidement. Il n'y a pas lieu de revenir sur les deux thèses qui ont été exposées dans le prédit avis.

Quoiqu'il en soit de la nature juridique et de la structure de l'organisme à créer, le Conseil Economique et Social rappelle 3 lignes de conduite qui seraient à observer :

- opportunité de créer un instrument économique qui puisse être manié activement dans la mise en oeuvre d'investissements économiques;
- opportunité d'offrir la participation de capitaux compte tenu de la conjoncture et de l'afflux freiné de capitaux étrangers;
- nécessité de doter la société de participation de moyens efficaces.

66. Les finances publiques.

Il ne fait pas de doute que des objectifs économiques et sociaux ainsi que tout le programme des équipements collectifs, indiqués dans les chapitres 3, 4 et 5 du présent avis, sont largement conditionnés par l'état de nos finances publiques, en ce que celles-ci sont appelées à pourvoir à la couverture des besoins constatés et ce à l'aide de moyens, dont le rassemblement ne va pas sans soulever des problèmes économiques et sociaux de taille.

Or, à cet égard, la partie du rapport gouvernemental consacrée à l'évolution et à la politique financière est assez significative, étant donné qu'elle révèle une tendance très nette vers un déséquilibre de nos finances publiques et ce précisément sous l'effet combiné de la conjoncture et de la politique poursuivie par les collectivités publiques dans les différents domaines évoqués dans le présent avis.

Tout en ne pouvant que prendre acte des chiffres documentant cette évolution et notamment de ceux de l'épargne brute, de l'épargne disponible, du solde budgétaire et du solde brut à financer, le Conseil Economique et Social ne peut que se rallier à l'analyse de la genèse de ces chiffres, telle qu'elle est faite dans le rapport gouvernemental. Les recettes budgétaires ordinaires se sont ressenties et de la détérioration de nos termes d'échange avec l'étranger et des réformes d'inspiration économique et sociale réalisées les dernières années, tandis que les dépenses ordinaires traduisent bien, outre la progression du coût du fonctionnement des services publics, le résultat des progrès de la politique appliquée en matière de redistribution des revenus. D'un autre côté, les recettes extraordinaires ont été tributaires à leur tour, mais de façon indirecte, des facteurs ayant eu une incidence sur les recettes ordinaires, comme aussi des données du marché des capitaux, alors que les dépenses extraordinaires constituent principalement l'expression de l'effort d'investissement consenti par les collectivités publiques.

En présence de ce constat, il faut se demander si et dans quelle mesure, les finances publiques devraient évoluer différemment à l'avenir de manière à dégager les moyens nécessaires à la réalisation de la politique des prochaines années.

L'examen de ce problème doit être fait sous forme de la recherche d'une réponse circonstanciée à chacune des questions ci-après : x)

Les recettes ordinaires peuvent-elles être augmentées (651)
dans l'état actuel de notre législation (6511)
par des réformes en la matière ? (6512)

Les dépenses ordinaires actuelles sont-elles susceptibles d'être comprimées (652)
dans l'état actuel de notre législation (6521)
par des réformes en la matière ? (6522)

Dans quelle mesure y a-t-il moyen de se procurer des recettes extraordinaires ? (653)

651. Les recettes ordinaires peuvent-elles être augmentées ?

6511. Dans l'état actuel de notre législation.

Les recettes ordinaires des collectivités publiques, notamment sous forme d'impôts, de droits et de taxes, sont évidemment variables en fonction de l'évolution de la conjoncture économique, l'ampleur de cette variation étant toutefois plus prononcée en ce qui concerne les recettes perçues dans le chef des entreprises que pour ce qui est des impôts et taxes frappant les revenus et la consommation des particuliers.

En l'état actuel de notre législation fiscale, le rendement des différents impôts n'est susceptible d'être amélioré qu'à

x) Ces questions sont les seules à se poser pour nous en l'occurrence, compte tenu du fait que nos finances publiques sont pratiquement dépourvues de tout moyen d'action d'origine monétaire.

condition de voir augmenter l'assiette imposable des entreprises de même que l'ensemble des revenus salariaux. Dans l'hypothèse que la croissance économique se poursuivra au rythme actuel, il est donc raisonnable de tabler sur une légère augmentation du rendement des impôts.

6512. Par des réformes en la matière.

Peut-on songer, en revanche, à créer des surplus de recettes ordinaires par une modification de l'état actuel de notre législation ?

Celle-ci comporte, pour l'instant, l'application de mesures à caractère temporaire diminuant le rendement normal de certains impôts. Il s'agit des faveurs fiscales consenties respectivement à certaines entreprises nouvelles et dans l'intérêt des différents secteurs économiques, en vue de contribuer à la croissance économique, ce qui implique d'ailleurs une augmentation des recettes fiscales à moyen terme. Si, en présence de la justification évidente de ces mesures dans les circonstances données, il ne saurait être question de les supprimer avant le terme prévu pour leur expiration, il paraît également être trop tôt pour se prononcer à l'heure actuelle sur la question de savoir, s'il ne faudra pas les reconduire telles quelles ou avec des modalités différentes, en vue de parer à des besoins identiques ou analogues à ceux qui ont commandé leur institution.

Quant au poids des impôts directs grevant les particuliers, il vient seulement de faire l'objet d'une révision dans le cadre de la réforme de l'impôt sur le revenu. Or, à cette occasion, il a été procédé à un nouvel aménagement de cette charge fiscale et ce en fonction des exigences de la justice distributive, ce qui se traduirait d'après les calculs des auteurs de la réforme par une moins-value des recettes en provenant. Lorsque nous serons à même d'en évaluer les résultats effectifs, on pourrait envisager un réaménagement de notre fiscalité directe en vue d'en maximiser le rendement tout en tenant compte des normes internationales et de la structure des revenus au Luxembourg.

Pour ce qui est d'autre part des taxes frappant la circulation juridique et la consommation des biens et services, le Conseil Economique et Social voudrait renvoyer à son avis sur le projet de loi portant instauration de la T.V.A., avis dans lequel il s'est prononcé, et pour des motifs de justice sociale et par considération de nos intérêts d'ordre économique, contre une prolifération et surtout une aggravation des impôts indirects.

Nos recettes, au titre des droits d'accises, échappent de leur côté en majeure partie à notre compétence, en ce qu'elles sont régies par des réglementations d'origine internationale, si bien qu'on ne saurait les adapter en fonction de nos besoins financiers.

De nouvelles recettes pourraient être créées en augmentant les taxes sur les alcools (tout en grevant plus lourdement les spiritueux que les boissons alcooliques à faible densité) et le tabac (de concert avec nos partenaires du BENELUX), sur les véhicules et les automobiles.

Il reste enfin les revenus domaniaux et les taxes directement ou indirectement rémunératrices de prestations des services publics qui puissent faire l'objet d'une augmentation en vue du renforcement de nos moyens budgétaires. Or, sans soulever des objections de principe à l'encontre de telles mesures, le Conseil

Economique et Social doit cependant convenir que l'ordre de grandeur de la plus-value des recettes susceptibles d'en résulter n'est pas de nature à corriger fondamentalement la situation de nos finances publiques.

En résumé, il y a lieu dès lors de retenir qu'il convient de ne pas escompter un renversement structurel des moyens d'action de nos pouvoirs publics du côté des recettes budgétaires ordinaires. Il n'est toutefois pas déraisonnable d'escompter un léger accroissement de nos recettes ordinaires au cours des années prochaines, toutes les possibilités de recettes nouvelles ne semblant d'ailleurs pas complètement épuisées.

652. Les dépenses ordinaires actuelles sont-elles susceptibles d'être comprimées ?

6521. Dans l'état actuel des choses.

Existe-t-il, par contre, des possibilités de dégager de nos finances publiques les moyens supplémentaires voulus par la voie d'une compression des dépenses ordinaires actuellement prévues ?

A cet égard, l'analyse de la structure des dépenses ordinaires ensemble avec les commentaires gouvernementaux sur le budget de 1968 ne sont pas de nature à nous permettre de nous faire beaucoup d'illusions à ce sujet.

La majeure partie de ces dépenses est constituée par le coût de fonctionnement des services publics ou représente l'exécution d'engagements fermes antérieurement pris pour des motifs d'ordre politique, économique ou social, tandis qu'on ne saurait nier que les catégories de dépenses autres que celles citées ci-dessus ont été assez sévèrement passées au crible de la critique lors de l'élaboration du budget de 1968.

Or, s'il est concevable qu'un abaissement du coût du fonctionnement des services publics pourrait résulter d'une ré-

forme administrative, celle-ci sera de toute façon une oeuvre de longue haleine et devrait être orientée davantage dans le sens d'une augmentation de l'efficacité de l'administration plutôt qu'en fonction du seul aspect d'une réduction des dépenses budgétaires. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social estime toutefois que des économies seraient possibles, en même temps qu'une amélioration des prestations des collectivités publiques, si l'on finissait par repenser l'ensemble de l'organisation communale, qui maintient une pluralité de centres autonomes de décisions comportant l'engagement de dépenses importantes, dont la justification et l'opportunité n'apparaît pas toujours dans le cadre, pourtant déjà très étroit, de la collectivité nationale.

Quant aux dépenses ordinaires faites en exécution des obligations assumées par le passé, elles s'analysent dans la plupart des cas comme étant des opérations de transfert, dont la tendance intrinsèque va dans le sens d'une augmentation, en raison de la nature des besoins qu'elles sont appelées à couvrir.

Pour ce qui est enfin du volet restant des dépenses ordinaires, qui a d'ores et déjà fait l'objet visant à leur réduction lors du budget de 1968, elles ne paraissent pouvoir être comprimées davantage que si l'Inspection des Finances en voie d'institution réussit en fait à accomplir le rôle qu'on devra lui demander de jouer.

Dans cette optique, nos dépenses pour l'armée méritent également une remarque. Le Conseil a en effet constaté que malgré l'abolition du service militaire obligatoire, l'armée luxembourgeoise (à l'exclusion de notre contribution financière à l'OTAN et de nos charges de pensions) continue à absorber quelque 200 millions de francs par an (194,3 millions de francs au titre du budget 1968).

Aussi estime-t-il que le maintien d'une armée sur la base du volontariat ne justifie nullement une dépense de cet ordre. Le plus clair de cette dépense devrait par conséquent être résorbée dans les années à venir et affectée à des fins productives.

6522. Par des réformes en la matière.

Ce n'est dès lors qu'au prix de réformes en la matière qu'on pourrait arriver à ralentir le rythme de l'expansion des dépenses ordinaires, l'évolution naturelle de celles-ci étant à la hausse à une cadence plus rapide que celle des recettes normales des collectivités publiques.

Mais il y a lieu de se rendre compte que des réformes poursuivies dans ce but seront nécessairement d'une portée limitée, tant qu'elles se cantonnent dans des domaines qui ne ressortissent pas des grandes options politiques prises au cours des dernières années, et qui sont à l'origine de la majeure partie de nos dépenses budgétaires. A moins donc qu'il y eût une révision de ces options, il ne faut pas s'attendre à voir alléger substantiellement les charges existantes de façon à créer d'importantes disponibilités dans l'intérêt de la réalisation d'objectifs politiques nouveaux. Or, une telle révision est d'autant plus improbable que les objectifs nouveaux s'inscrivent le plus souvent dans la ligne des options prises dans le temps, si bien que la poursuite de la même politique trouve finalement sa limite dans ses propres conséquences financières.

653. Dans quelle mesure y a-t-il moyen de se procurer des recettes extraordinaires ?

Si force nous est donc de constater qu'il n'existe que des possibilités limitées de mobiliser dans le cadre des finances publiques des moyens courants nouveaux d'une certaine importance pour les besoins de la réalisation de mesures engendrant des dépenses supplémentaires au titre du budget ordinaire, il faut relever que cet état des choses se produit en même temps, où il n'y a pratiquement plus d'excédent des recettes ordinaires susceptibles d'être affecté au financement de dépenses ressortissant du budget extraordinaire.

Alors qu'en effet, l'effort d'investissement des collectivités publiques, souvent d'une très grande envergure, a pu être couvert par le passé grâce à des bonis assez réguliers et substantiels du budget ordinaire, l'engagement de dépenses extraordinaires exige dorénavant inéluctablement le recours au crédit à moyen et long terme, cette méthode de financement étant même venue à être appliquée pour satisfaire à des obligations relevant normalement du budget ordinaire.

Or, cette nécessité survient précisément à un moment où :

- les possibilités d'autofinancement et d'un appel aux actionnaires se rétrécissent pour les entreprises par suite de la réduction de leurs marges bénéficiaires, sans que leurs besoins financiers s'en trouvent diminués pour autant;
- les marchés des capitaux nationaux et internationaux se resserrent, et engendrent de ce fait un renchérissement du crédit;
- la source traditionnellement réservée aux emprunts de l'Etat, à savoir l'épargne formée auprès des établissements d'assurance-pension, vient à tarir, par suite d'un bouleversement de leur système de financement consécutif aux améliorations des prestations consenties aux assurés;
- la charge annuelle du service financier de la Dette publique existante atteint d'ores et déjà un ordre de grandeur qu'il devient difficile de supporter .

7. LES PRIORITES.

Au terme du présent rapport, le Conseil Economique et Social estime devoir fournir au Gouvernement une série de suggestions concernant la réalisation de différents objectifs économiques et sociaux prioritaires, compte tenu des moyens existants et des ressources limitées disponibles.

Ces suggestions sont limitées à quelques points centraux, puisque pareille ligne de conduite se révèle être plus efficace.

- Le Conseil Economique et Social est d'avis que le Gouvernement doit concentrer ses effets sur la stimulation de la croissance en recourant à tous les moyens qui sont à sa disposition ou dont la création a été proposée dans le présent avis. Dans la mise en oeuvre de la politique économique, le Gouvernement devrait veiller en premier lieu à maintenir les emplois et à créer de nouvelles possibilités de travail suivant le rythme annuel qui se dégage de notre avis. Cet objectif nouveau mérite d'être mis en évidence. Il va sans dire que dans la poursuite du prédit objectif la rationalisation continue et la restructuration économique doivent faire leur oeuvre. Ensuite la politique économique devra tenir compte de la nécessité de consolider le potentiel économique, d'en corriger les insuffisances et de sauvegarder la compétitivité globale de l'économie.
- Dans le domaine plus proprement social et compte tenu de la nécessité de pratiquer une politique générale visant la stabilité des coûts et des prix, le Conseil estime que l'adaptation du pouvoir d'achat à l'évolution économique au profit de toutes les catégories sociales et notamment des plus défavorisées, constitue à cet égard un objectif essentiel. Au-delà du plan purement matériel, notre société est actuellement confrontée avec le problème de la cogestion.- participation. Le Conseil pense que l'examen de ce problème doit être approfondi

dans la phase consultative en cours pour permettre aux organes législatifs de trouver une solution adéquate.

- Quant aux investissements publics en matière d'équipements collectifs, le Conseil Economique et Social propose de traiter avec priorité les projets qui sont de nature à améliorer l'infrastructure sanitaire et scolaire.
Cet effort devrait être accompagné d'une réforme fondamentale des méthodes et des programmes dans ces deux secteurs.
La situation financière étant ce qu'elle est et ne devant pas, selon les prévisions actuelles, s'améliorer nettement dans l'immédiat, le Gouvernement devrait s'astreindre à une discipline stricte d'économie et renoncer par ailleurs à toute dépense de prestige sur le plan national et local, civil et militaire.
- Le Conseil Economique et Social rappelle enfin que le Gouvernement devrait entreprendre les réformes et se doter des moyens nécessaires pour pratiquer une politique économique active et cohérente, ceci suivant les suggestions énoncées dans le présent rapport.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Gustave Stoltz

Luxembourg, le 26 juillet 1968.