



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG 33, BD. GRANDE-DUCHESSE CHARLOTTE TÉL. 4 21 48

CES/BUDG. (72)

RAPPORT SUR L'EVOLUTION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET

SOCIALE DU PAYS

A V I S

=====

Luxembourg, le 11 juillet 1972

1. INTRODUCTION	
2. EVOLUTION ET POLITIQUE ECONOMIQUES.....	1
21. Les aspects conjoncturels.....	1
22. Les aspects structurels	7
221. La croissance et la qualité de vie.....	7
222. Le développement industriel.....	11
223. L'encadrement général.....	14
224. La politique sur le plan des prix et de la concurrence.....	16
225. L'agriculture-viticulture.....	17
226. Les classes moyennes.....	21
227. Le tourisme.....	22
228. Les transports.....	26
229. Le commerce extérieur.....	28
3. EVOLUTION ET POLITIQUE SOCIALES.....	30
31. Les observations générales.....	30
32. Les observations particulières.....	33
321. Le travail.....	33
3211. Le salaire social minimum.....	33
3212. La protection de la maternité ainsi que celle de la femme au travail	33
3213. Le travail des enfants et des adoles- cents.....	34
3214. La réforme de l'Inspection du Travail et des Mines.....	35
3215. La cogestion institutionnelle et les comités mixtes d'entreprise.....	35
3216. La réforme des services à l'emploi...	35
3217. La sécurité et la protection sani- taires des travailleurs.....	35

Page :

322. La sécurité sociale et la santé publique..	36
323. Les problèmes particuliers que soulève le "troisième âge".....	36
4. EVOLUTION ET POLITIQUE FINANCIERES.....	38
5. CONCLUSION GENERALE	43

1. INTRODUCTION

- Le Conseil Economique et Social se félicite que le rapport gouvernemental sur la situation économique financière et sociale du pays lui ait été soumis pour avis dans les délais prévus par l'article 2 de la loi du 21 mars 1966, portant institution d'un Conseil Economique et Social.

En effet, il est important que ces délais soient toujours respectés par le Gouvernement afin que les options générales que le Conseil s'efforce de formuler dans son avis annuel, aient encore une incidence directe tant par rapport à l'élaboration du budget de l'année à venir que lors de la définition de la politique à moyen et à long terme.

- Si les différents exposés du rapport gouvernemental font ressortir certaines priorités, il faut relever cependant qu'elles ne sont toujours pas présentées dans un cadre d'ensemble et dégagent souvent un choix au niveau des différents départements ministériels plutôt qu'au niveau du Gouvernement.

Aussi sera-t-il indispensable que le travail de conception et d'orientation se fasse sur un plan central - création d'un comité interministériel de coordination économique, financière et sociale - où les données sont jugées et pesées et où les décisions sont prises dans une vue d'ensemble.

- Ces conditions réunies, l'avis du Conseil s'avérera réellement efficace et un vrai dialogue, qui est le but visé, pourra s'engager entre Gouvernement et Conseil Economique et Social.

2. EVOLUTION ET POLITIQUE ECONOMIQUES

21. Les aspects conjoncturels

- Les pages 28 à 34 du rapport gouvernemental traitent des perspectives de l'économie pour 1972.

Il y a lieu de les actualiser à la faveur de données plus récentes, puisées dans la note trimestrielle du STATEC du 25 mai 1972, dans certains documents de la Commission des Communautés Européennes et dans le discours du Ministre de l'Economie Nationale à la Foire Internationale de Luxembourg le 27 mai 1972.

- Les graphiques et notes rapides sur la conjoncture dans la Communauté concernant le mois d'avril 1972 permettent de retenir quelques traits globaux :

- . maintien de la production industrielle à un niveau élevé;
- . tendance à la stabilisation de la situation de l'emploi;
- . augmentation persistante des prix à la consommation;
- . amélioration de la balance commerciale de la Communauté à l'égard des pays non membres;
- . léger redressement des échanges intracommunautaires;
- . accroissement des réserves d'or et de devises dans plusieurs pays de la Communauté.

- Le STATEC, dans sa note du 25 mai 1972, confirme sur le plan international les tendances prérelevées :

- . certaines améliorations de la situation conjoncturelle dans les pays industrialisés de l'occident;
- . activité économique bien entamée aux Etats-Unis;
- . dépassement du creux de la vague dans le marché commun;
- . légère reprise de la production industrielle;
- . nouvelle phase d'expansion en vue en République Fédérale.

- Certaines données d'ordre conjoncturel peuvent être ajoutées dans l'optique luxembourgeoise.

La demande étrangère accuse une légère reprise, étant influencée directement par l'amélioration du climat conjoncturel en Europe et aux Etats-Unis.

Les revenus des ménages ont connu une nouvelle progression, quelque trente conventions collectives ayant été conclues depuis le début de l'année.

La construction se signale par un "boom" et les dépenses d'investissement des nouvelles industries plafonnent à un niveau élevé.

Un essor marqué de l'activité économique peut être attendu dans les mois à venir.

Si on prévoit du côté du STATEC un taux de croissance en termes réels de 2 % pour 1972, il y a lieu de signaler la prévision récente du Ministre de l'Economie Nationale qui situe ledit taux entre 2 et 3 %, toujours en termes réels.

- Depuis le printemps de cette année, la production luxembourgeoise d'acier, à l'instar de la production mondiale, a atteint un niveau légèrement supérieur à celui de l'année passée. Pour les cinq premiers mois de 1972, le total de la production d'acier brut s'établit à 2.220.111 t contre 2.151.125 t pour la période correspondante de l'année précédente, soit une augmentation de 3,1 %.

Mais la production est une chose, et la rentabilité des entreprises sidérurgiques en est une autre. En effet, d'après les calculs des experts, le taux d'utilisation des capacités devrait atteindre au moins 80 % pour assumer la rentabilité des installations sidérurgiques européennes.

Le taux de marche des usines sidérurgiques, qui était tombé pour certaines entreprises européennes en dessous de 70 % pendant le dernier trimestre de 1971, s'est légèrement amélioré depuis lors, les usines ayant pu accroître dans une faible mesure leur production au cours des derniers mois. Toujours est-il que le programme prévisionnel "Acier" des Communautés Européennes pour l'année 1972 s'inquiète de ce que l'accroissement prévu de la production d'acier brut demeurera encore largement inférieur à l'augmentation des possibilités réelles de production, qui sera d'environ 7 millions de t en 1972 par rapport à 1971. Ceci signifie qu'en 1972, comme l'année passée, le taux d'utilisation des capacités de production diminuera dans la Communauté, bien que dans une faible proportion. Ceci aura certainement une influence négative sur les prix et partant sur la rentabilité des entreprises luxembourgeoises pour lesquelles la phase rémunératrice que l'on attend n'est pas encore arrivée.

En ce qui concerne la consommation réelle d'acier, l'on s'attend pour l'ensemble de la Communauté à une légère augmentation qui ne devrait cependant pas dépasser de 1 % celle de l'année dernière. La consommation de l'Allemagne Fédérale et de l'U.E.B.L. serait encore en régression de respectivement 2,5 % et 1 %.

Les rentrées de nouvelles commandes de produits laminés ont enregistré au premier trimestre 1972 et pour l'ensemble de la Communauté un accroissement total de 8 % par rapport au premier trimestre 1971. Pour bien interpréter ce taux d'accroissement, il faut se rappeler que les résultats de vente obtenus pendant les premiers mois de l'année dernière s'étaient situés à un niveau très faible. Cette amélioration des ventes est due dans une large mesure au fait que les négociants et les utilisateurs d'acier ont cessé de spéculer à la baisse et sont en phase de reconstitution des stocks.

Pour qu'il y ait donc un revirement fondamental de l'orientation conjoncturelle, il faudrait un changement radical dans le secteur des biens d'équipement. Or, la propension à investir reste encore faible dans la plupart des pays de la Communauté, et surtout en Allemagne Fédérale, principal client de la sidérurgie

luxembourgeoise. La reprise dans notre pays devrait par conséquent être assez hésitante au cours des prochains mois, pour montrer peut-être plus de dynamisme dans la suite, à condition que les mesures de relance mises sur pied dans différents pays fassent sentir leurs effets.

Quant aux résultats financiers, facteur essentiel en la matière, ils ont continué à se détériorer au cours des cinq premiers mois du présent exercice. Ceux-ci restent peu satisfaisants tant que la tendance actuelle à une amélioration des prix n'aura pas permis de ramener ces derniers à un niveau plus en rapport avec les coûts de production.

La mauvaise situation conjoncturelle sur le marché de l'acier a, en effet, eu une influence déprimante sur le niveau des prix de l'acier. Aucune entreprise n'a pu maintenir les prix de barème atteints en été 1971. En outre, les fluctuations intervenues dans le cours de change des monnaies, ont exercé une influence négative sur les recettes provenant des ventes, notamment vers les pays tiers.

Si la situation actuelle s'est légèrement améliorée sur le plan des prix depuis le printemps de cette année, ceux-ci ne sont pas encore en mesure de compenser l'accroissement des charges provenant notamment d'une augmentation des prix des matières premières et d'un relèvement des salaires.

Il est vrai que le STATEC (cf. note du 25 mai 1972) prend note de la bonne évolution du carnet de commandes et conclut comme suit :

"En ce qui concerne les perspectives à court terme, l'amélioration progressive de la situation conjoncturelle dans le Marché Commun, à laquelle s'attendent tous les experts, devrait se traduire par un raffermissement graduel de la demande et des prix."

Quant aux perspectives d'avenir, l'évolution de la production et des prix sur le marché de l'acier en 1973 dépendra dans une large mesure de l'efficacité des politiques de relance mises en oeuvre par les gouvernements dans un certain nombre de pays.

Il ne faut pas oublier que le problème de l'inflation reste pré-occupant et ne manque pas d'exercer une influence modératrice sur la politique conjoncturelle dans les pays de la Communauté.

Mais ce qui importe à plus long terme pour la sidérurgie, c'est de voir se résoudre la discordance entre les capacités de production et la demande. Or, le programme prévisionnel "Acier" conclut que le problème du maintien de l'équilibre sur le marché de l'acier, dans lequel l'offre potentielle dépasse la demande, reste entier.

- Quant aux autres industries, l'indice général sans la sidérurgie a enregistré au 1er trimestre de 1972 une progression de 5,7 % par rapport à la même période de l'année passée.

Voici un tableau significatif du STATEC :

Production industrielle

(taux de variation en % entre le premier trimestre 1971
et le premier trimestre 1972)

Mines de fer.....	- 26.9
Extraction de matériaux de construction.....	+ 27.8
Industries alimentaires.....	- 0.9
Boissons et tabacs.....	+ 5.0
Habillement et literie.....	+ 28.1
Impression et édition.....	- 1.8
Bois.....	+ 11.8
Meuble.....	+ 13.5
Chimie et parachimie.....	+ 7.5
Produits minéraux non métalliques.....	+ 23.8
Fabrications métalliques.....	+ 4.0
Electricité, gaz.....	- 11.1
Industrie sans la sidérurgie.....	+ 5.7
Sidérurgie.....	+ 0.7
Industries au total.....	+ 2.0

Le tableau indique avec une clarté suffisante l'expansion notée dans la plupart des secteurs.

Le STATEC conclut par ailleurs comme suit :

"En ce qui concerne les perspectives de production pour les prochains mois, l'enquête de conjoncture de fin mars 1972 montre que dans l'industrie chimique, dans le secteur de l'habillement et dans celui des matériaux de construction les chefs d'entreprise s'attendent à un progrès sensible de la production, alors que les sidérurgistes sont nettement plus réservés. Enfin, dans certaines entreprises des fabrications métalliques le carnet de commande semble avoir atteint un niveau assez bas.

Dans l'ensemble on peut toutefois estimer que la reprise conjoncturelle escomptée pour le second semestre dans la plupart des pays du Marché Commun donnera une impulsion dynamique à la production industrielle luxembourgeoise. En outre la bonne allure du secteur de la construction soutient un certain nombre d'autres entreprises industrielles qui dépendent directement de ce secteur."

- Quant à l'évolution des prix, on retiendra ce qui suit.

Suivant le Ministre de l'Economie Nationale (discours de la Foire du 27 mai 1972), les taux d'augmentation des prix ont été les suivants de mars 1971 à mars 1972 :

- République Fédérale d'Allemagne	+ 5,4 %
- Belgique	+ 5,4 %
- France	+ 5,8 %
- Pays-Bas	+ 7,9 %
- Italie	+ 4,8 %
- Grande-Bretagne	+ 7,6 %
- Luxembourg	+ 4,2 %

Si la place où figure le Luxembourg est favorable, il ne faut cependant pas se leurrer.

La construction est chère et les coûts augmentent d'année en année.

Les groupes "alimentation" et "habillement" accusent les hausses les plus fortes.

Le Luxembourg, à le considérer même en queue de peloton dans la course à la hausse, est intégré dans un ensemble où les économies sont perméables et où les hausses se répercutent fatalement, fût-ce avec un certain retard.

Enfin, les remous monétaires continuent de plus belle depuis la flottaison de la livre sterling et après la réaction du Conseil des Ministres de la CEE de fin juin 1972 qui n'apporte pas de solution définitive à ces problèmes délicats.

22. Les aspects structurels

Quelques chapitres traités dans le rapport gouvernemental amènent le Conseil Economique et Social à faire une série de réflexions articulées autour des points suivants :

- . la croissance et la qualité de vie;
- . le développement industriel;
- . l'encadrement général;
- . la politique sur le plan des prix et de la concurrence.

221. La croissance et la qualité de vie

- Suivant Jean FOURASTIE, les facteurs essentiels du genre de vie sont la nature et la durée de travail, l'enseignement, les loisirs et l'habitat.

Il devient donc nécessaire de préciser davantage le préalable et le genre de croissance, l'organisation des conséquences d'une société en développement, la nécessité de renforcer les équipements collectifs et de faire les choix qui s'imposent.

- Depuis plusieurs années, les ondes de choc sont parties de plusieurs foyers et le bouillonnement des idées a été tel qu'on a mis en cause la croissance elle-même.

Les partisans du "zero growth" sont les plus avancés. Le "zegisme" part de l'idée que la population, la production et la croissance ont une progression exponentielle, cela dans un encadrement qui lui est limité.

Les conférences et colloques foisonnent et les organisations internationales multiplient les études pour ne pas être en reste.

La prise de position qui a fait le plus de bruit fut celle du M I T sur les limites de la croissance, étude commandée par le club de Rome sous l'impulsion de M. Aurelio PECCI, et qui a donné lieu aux interprétations et aux commentaires que l'on sait.

Une chose est claire. Certains biens qu'on estimait inépuisables et exploitables à souhait se sont dégradés ou raréfiés et prennent dès lors le caractère de biens économiques. La question de l'aménagement de ces biens et de l'imputation des coûts est dès lors posée.

La conférence de Venise d'avril 1972, organisée à l'initiative de la Commission des Communautés Européennes sur le sujet du développement industriel, de l'environnement et la qualité de vie, tout en ayant admis la nécessité d'égaliser les écarts et d'humaniser le milieu ambiant, a retenu une conclusion générale qui a déjà été citée par le Ministre de l'Economie Nationale dans son récent discours à la Foire Internationale de Luxembourg :

"La croissance économique est un objectif pleinement valable et permanent de la politique sociale."

Un autre groupe de travail essentiel de la conférence sous l'impulsion du Vice-Président M. R. BARRE, a consacré en des termes voisins le même but, à peu près dans la terminologie employée dans l'introduction au rapport du VI plan français :

"..... besoins d'une progression ordonnée régulière, qui limite les inconvénients individuels. Encourager l'évolution tout en l'accompagnant, tel est le type de croissance visé."

Comme l'a dit d'autre part Bertrand de Jouvenel, "le ralentissement est en premier lieu le chômage, le plus grand mal social. Ce qu'il faudrait par contre exiger est que la croissance ait un sens. En d'autres termes, la croissance économique, au lieu de rester un but en soi, doit déboucher sur une meilleure organisation de la société. Au lieu d'être réaffectées à la multiplication et au foisonnement sauvage de biens de consommation ou de "gadgets" souvent sans utilité aucune, les richesses nouvellement créées devraient être affectées en priorité à l'amélioration qualitative de l'environnement humain".

Les choses sont ainsi claires. Il n'existe aucune panacée pour se substituer à une croissance bien orientée si l'on veut répartir davantage.

- Qui dit qualité de vie dit aussi infrastructure et équipements collectifs.

L'effort à faire est immense, puisqu'il a été chiffré à quelque 2 milliards de francs par an.

Les infrastructures ou équipements collectifs peuvent être classés en 3 groupes, à savoir :

- celles à finalité administrative, qui conditionnent l'organisation et la gestion de la société, de même que la protection du citoyen;
- celles à finalité socio-culturelle, qui conditionnent le bien-être physique, moral et intellectuel de l'homme;
- celles à finalité économique, conditionnant l'activité des entreprises et le bien-être matériel de l'homme au travail.

Cela étant, il s'agit d'établir les priorités et de déterminer le coût et de procéder suivant un programme arrêté.

Les dernières années, une sorte de mécanisme à rebours a été constaté sur le plan économique dans différents pays.

Un taux de croissance élevé pousse les investissements privés et est propice à la création de tensions inflationnistes. Dès lors, les pays concernés sont amenés à recourir aux instruments budgétaires de réglage conjoncturel et à se rabattre sur les équipements collectifs, élément flexible de la masse budgétaire.

Tout cela est évidemment peu conforme au premier programme de politique économique à moyen terme qui avait prévu un doublement du taux de croissance des investissements publics, pour l'ensemble de la Communauté, au regard du taux du produit intérieur brut.

Dans ce même contexte, il convient de se référer au rapport très intéressant fourni par l'inspecteur des finances ALBERT à la conférence de Venise sur le sujet : la croissance du coût des infrastructures et des équipements collectifs et le problème que pose leur financement pour un développement harmonieux de la Communauté.

L'auteur, en termes de comptabilité nationale, a assimilé les infrastructures et équipements collectifs à la formation brute de capital fixe ou encore aux investissements des administrations.

Pour les cinq dernières années, l'auteur en question a fourni un tableau des taux moyens de la formation brute de capital fixe, rapportés au PNB :

Pays-Bas	4,96
Luxembourg	4,19
Allemagne	4,00
France	3,40
Belgique	3,20
Italie	2,42

Le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège et l'Irlande atteignent respectivement les taux de 4,80, 4,66, et 4,20 pour la même période.

Encore que la position du Luxembourg soit bonne, les taux nordiques prérelevés l'emportent largement dans la course.

Aucun congrès n'a fourni jusqu'ici une solution valable à la question du coût additionnel.

Le Conseil Economique et Social - dans son avis sur l'Endettement de l'Etat du 13 octobre 1970 - a établi la liste des équipements collectifs, en a chiffré le coût, en a établi les priorités et a même dégagé certaines ressources de financement.

S'il n'est pas possible de faire tout à la fois, il faut s'engager au moins sur la bonne voie par étapes, conformément à une programmation arrêtée.

Les équipements collectifs contribuent à l'enrichissement du pays et participent par excellence à la formation brute de capital fixe.

Cela étant, le Gouvernement doit mettre à l'étude la création d'un fonds d'investissement pour équipements collectifs et sociaux, soustrait au danger de se voir rogner en mauvaise conjoncture (cf. aussi page 40). S'il y va de ce but là, le recours à la solidarité nationale peut même être envisagé.

222. Le développement industriel

Le Conseil Economique et Social a déjà souligné dans des avis antérieurs les bienfaits de l'industrialisation et il continue d'admettre que l'industrialisation est devenue une politique permanente dont la mise en oeuvre doit être nuancée au fil du temps.

Cette affirmation rejoint logiquement la prise de position donnée ci-avant à propos de la croissance.

Le Conseil Economique et Social a pris connaissance des objectifs de fond et de certaines innovations figurant dans le projet de loi ayant pour objet de stimuler l'expansion économique et d'aménager la loi-cadre de développement économique du 5 août 1967.

Il se borne à commenter quelques idées de base, ne pouvant approfondir dans le cadre de la présente l'ensemble du projet.

Il faut saluer la mise en concordance des différentes dispositions avec l'optique communautaire, qui, dès fin octobre 1971, se précise de plus en plus en la matière.

Deux écueils sont cependant à éviter. S'il est acquis que le droit de regard des instances communautaires se fait plus exigeant, il convient de ne pas perdre de vue la permanence et le raffinement des instruments utilisés dans les autres pays membres, sans parler des pays adhérents.

Si dès lors les principes communautaires doivent être appliqués, il importe d'éviter en revanche que l'arsenal luxembourgeois ne sorte trop affaibli à l'égard des mesures étrangères dans cette opération de ravalement.

Le Gouvernement, s'il est encore amené à faire des concessions, pourra le cas échéant abandonner la garantie de l'Etat, qui, compte tenu de la sélectivité qui est de rigueur, a plutôt une existence théorique.

Quant aux fins recherchées, c'est bien sûr l'expansion économique qui est le but principal, but qui est atteint par l'amélioration structurelle de l'économie et par une meilleure répartition géographique des activités sous forme de pôles de croissance.

Plusieurs opérations, qui sont la création, la conversion, la réorientation et la rationalisation d'entreprises, y mènent.

La productivité est mise en vedette dans l'exposé des motifs et le Conseil Economique et Social y souscrit pleinement.

Une législation qui est appelée à être appliquée pendant des années doit garder la souplesse nécessaire.

Il est entendu que la productivité accrue doit être le but fondamental des différentes opérations.

Cette considération touche déjà à la nécessaire sélectivité dont les auteurs du projet proclament la prééminence.

Elle doit être de rigueur, non pas qu'il soit possible régulièrement de faire un choix parmi une floraison de projets nouveaux, mais compte tenu du phénomène d'auto-allumage des industries établies et de la nécessité d'encourager en premier lieu les entreprises établies à s'étendre et à se rationaliser.

Cette considération est faite nonobstant l'omission dans l'article 1er de l'opération "d'extension", encore que l'exposé des motifs nuance suffisamment cet état des choses.

La sélectivité est à appliquer aussi par secteur.

Les critères afférents ont déjà été cités à plusieurs reprises.

Les aides elles aussi sont à accorder sélectivement. Ce n'est pas n'importe quel investissement, dans n'importe quel secteur, qui mérite d'être encouragé.

L'application de la future loi doit être faite en l'occurrence avec doigté, conformément aux exigences techniques et économiques.

C'est encore au nom du même principe qu'on devra refuser l'octroi d'aides à des entreprises nouvelles génératrices de nuisances. Les articles 3 et 5, qui innovent en la matière, sont sans doute applicables aux seules entreprises établies. S'il devait y avoir équivoque à cet égard, il faut préciser les textes.

L'article 6 du projet de loi est nouveau et est à rapprocher de l'exposé des motifs ^{x)}.

Le tiret No 1 (l'aide à la promotion des entreprises) est salubre dans la mesure où le but recherché est un surcroît de productivité, rendu possible par une étude préalable (p. 35, 4ème alinéa de l'exposé des motifs).

La disposition afférente ne peut avoir comme but de subventionner toute étude quelconque d'expert, sans lien avec une rationalisation d'entreprise.

Le tiret No 2 (l'aide à la concentration, au regroupement et à la fusion des entreprises) énonce une disposition délicate, difficile à l'application, compte tenu des dispositions fiscales.

Le tiret No 3 (les facilités à l'exportation) introduit une simple amorce, un mécanisme à expérimenter. Le problème dans sa substance doit être résolu sur un plan différent (crédit à l'exportation). Il n'empêche que l'innovation est salubre dans son principe.

Enfin, l'élargissement du cercle des bénéficiaires est utile dans la mesure où est tempéré le compartimentage favorisé par l'application de différentes législations de stimulation parallèles.

223. L'encadrement général

L'un des instruments a été examiné dans ses grandes lignes ci-avant. Le Conseil Economique et Social a pris acte des différentes mesures que le Gouvernement qualifie "d'éléments encadrant

x) Ad. article 6

- La disposition en question est nouvelle.

L'aide à la promotion s'inspire de différents contrats visés aux chapitres II, III et IV de la loi belge du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique.

Les frais et débours nés à propos d'études d'organisation, de gestion, et de promotion d'entreprises peuvent être compensés forfaitairement.

x) suite :

Dans la mesure où la productivité est érigée en règle suprême dans la présente loi, il y a lieu d'encourager les formes intellectuelles qui y conduisent.

- Le tiret 2 vise des frais qui sont engendrés en cas de regroupement, de concentration ou de fusion d'entreprise.

La concentration est nécessaire dans une série de secteurs. Il est donc indiqué d'en parler dans un texte à part.

Les milieux intéressés ont demandé depuis longtemps une clause de ce genre.

Il s'y ajoute que le mécanisme en cause gagnera en importance pour les entreprises traditionnelles du pays. L'approche ne doit pas être exclusivement fiscale. La compensation sera forfaitaire et partielle. Il n'est pas question d'introduire une clause qui permet de couvrir intégralement les débours fiscaux et autres à l'occasion d'une opération de concentration.

En revanche, une stimulation spécifique est de mise.

Par ailleurs, l'article 22, alinéa 3 de la prédite loi belge prévoit une disposition correspondante.

- Le troisième tiret traite généralement des facilités à l'exportation.

La disposition en question n'entend pas se substituer au système du ducroire et ne comble pas en général une lacune dans notre système d'aides.

Elle n'a pas non plus pour but de régler la question des crédits à l'exportation.

Les auteurs du projet savent parfaitement que cette question se place sur le plan du crédit et qu'elle demande une solution adéquate.

Il est cependant indiqué d'introduire une amorce en attendant le vote et la mise en exécution de la législation portant création d'organismes financiers au profit de la croissance économique.

L'article 22 de la loi belge du 30 décembre 1970 fait d'autre part référence à la question.

La présente loi se veut stimulatrice de l'expansion économique et vise en même temps les investissements favorisant le développement.

Pour un pays qui vit de ses exportations, il est clair que la consolidation et l'expansion internes vont de pair avec des exportations accrues, signe le plus concret du développement économique et de la vitalité de nos entreprises.

la politique future".

Il entend y ajouter les considérations suivantes :

Les différentes lois de stimulation sont appliquées séparément (agriculture-viticulture, classes moyennes et économie générale).

On constate d'autre part que les lois existantes sont prorogées, des fois par voie réglementaire, et continuent à être appliquées en tant que telles.

Le Conseil Economique et Social comprend qu'on ne peut pas faire le vide.

En vérité, c'est une question de conception et de départ dans chaque législature.

Il n'y a que par la refonte des textes épars dans un ensemble législatif à vocation de stimulation, fût-ce à la faveur des chapitres à part là où c'est nécessaire, et par l'institution d'une commission interministérielle chargée d'en faire une application judicieuse, que l'on arrivera à une action cohérente en la matière.

Le Conseil Economique et Social constate d'autre part que le rapport gouvernemental - page 38 - ne traite du problème important de l'aménagement du territoire qu'en termes laconiques.

Les réflexions ci-après s'imposent :

Il y a deux ans, l'inspection générale des finances, l'action d'un STATEC renforcé et l'aménagement du territoire, alimenté par les données des tables rondes, ont été présentés comme outil global en vue de faire une programmation économique.

Le Conseil Economique et Social constate qu'en ce qui concerne l'aménagement du territoire, les progrès sont excessivement lents sinon nuls.

On ne peut se défaire de l'impression que la tâche que se sont assignée les responsables en la matière dès le début a été fort ambitieuse et que c'est en vérité le manque d'options claires sur une série de problèmes - les prérogatives des communes y comptent - qui freine l'entreprise.

Il s'agit bien sûr d'une oeuvre de longue haleine. La voie choisie se révèle être trop pleine d'embûches pour mener en temps utile à un outil central de guidage de notre économie.

Ce point noir doit être souligné en toute franchise.

Est-ce que les instances directement concernées - Ministère d'Etat et Ministère de l'Intérieur - n'auraient rien à dire en l'état actuel des choses ?

224. La politique sur le plan des prix et de la concurrence

- Il a été question de l'évolution des prix dans le chapitre consacré dans le présent avis à la conjoncture.

Le Conseil Economique et Social prend acte des mesures qui ont été prises et souhaite que l'arsenal en place soit manié judicieusement.

Pour le reste le Conseil Economique et Social renvoie à son avis en matière de politique des prix en date du 20 mars 1969.

Le Luxembourg ne constituant pas d'ilôt et étant très largement exposé aux mouvements de prix et à la conjoncture à l'étranger, il importe de redoubler de vigilance.

Cela est d'autant plus vrai que la commission de la CEE, dans sa récente "communication sur la politique à poursuivre en 1972 et sur la préparation des budgets publics de 1973", lance un véritable cri d'alarme devant la reprise de l'inflation ^{x)} .

x)

"Le risque est grand qu'avant d'avoir pleinement maîtrisé l'inflation par les coûts les pays membres se trouvent de nouveau confrontés avec une inflation par la demande, qui pèserait sur les possibilités futures de croissance."

- Il est noté que la commission des pratiques commerciales restrictives est à pied d'oeuvre et qu'elle s'est déjà attaquée à deux cas.

Les implications économiques et autres - liens avec l'étranger - sont nombreuses et la procédure est laborieuse, abstraction faite des instances communautaires qui ont à surveiller le respect des dispositions afférentes des Traités de Paris et de Rome.

La période de démarrage étant révolue, on attendra un bilan plus substantiel à l'avenir.

225. L'agriculture-viticulture

Le Conseil Economique et Social n'entend pas rouvrir le dossier de l'agriculture qu'il a déjà traité dans un avis à part, encore que ledit avis puisse être actualisé à l'occasion.

Il se borne en l'occurrence à faire plusieurs remarques et à poser certaines questions, en s'inspirant du chapitre 3 du rapport gouvernemental.

- Certaines phrases sont à noter qui cadrent difficilement avec des passages qu'on lit ailleurs :

page 45

"Il y lieu d'abord de constater que la situation de revenu des agriculteurs ne s'est ~~pas~~ améliorée au cours des années 1970 et 1971."

page 45

"La situation de revenu de l'agriculture a connu une aggravation en 1970 par rapport à 1969, par une baisse de l'ordre de 10,7 %."

"Le relèvement des prix agricoles, décidé à Bruxelles le 25 mars 1971, quoique peu important, ainsi que les conditions climatiques favorables en 1971, ont produit une légère amélioration de la situation pour 1971, sans que celle-ci puisse refaire tout le retard accusé en 1970 par rapport à 1969."

Le Conseil Economique et Social admet que les auteurs du rapport gouvernemental situent ainsi le débat sur le plan macroéconomique.

Le ton général du chapitre est pessimiste, sans que des arguments concrets soient avancés, et une importance disproportionnée est accordée à l'aspect des prix.

Se plaçant sur le plan microéconomique, le Gouvernement s'exprime par ailleurs à la page 11 de la façon suivante :

"En ce qui concerne le revenu agricole, les prévisions établies par le Ministère de l'Agriculture sur les résultats économiques de 1971 permettent de conclure à une légère amélioration de celui-ci par rapport à 1970, sans que toutefois le retard causé par rapport à 1969 ait pu être refait. Ainsi par rapport à 1970, il est estimé que le revenu agricole de 1971 a été en augmentation de quelque 7 % (à prix courants), alors que le retard par rapport à 1969 reste toutefois encore de 4,5 %.

Rapporté au nombre des exploitations agricoles, l'évolution du revenu agricole effectif moyen est un peu plus favorable, ce paramètre enregistrant une augmentation de 11,4 % d'une année à l'autre; compte tenu de l'augmentation du coût de la vie de 4,7 %, il existe donc un relèvement en termes réels de 6,4 % du revenu par exploitation."

Les différents passages prêtent à équivoque. Il faudrait adapter une terminologie commune et dire clairement où en sont les choses.

- Quant à l'évolution des prix, il faudrait par ailleurs pouvoir disposer d'une liste indiquant d'un côté l'évolution des prix de vente aux consommateurs et de l'autre l'évolution des prix payés aux producteurs pour ces mêmes produits, afin de retrouver, sans discussion possible, le chemin que prennent les augmentations de prix payés par les consommateurs.

- Le rapport gouvernemental n'a pu tenir compte des décisions prises dans le cadre de la CEE en matière agricole au mois de mars 1972.

Or, les hausses de prix accordées, au stade du commerce de gros, pour les différents produits agricoles sous réglementation communautaire varient entre 3,1 et 8 % (par exemple graines oléagineuses, 3,1 %, céréales 4 à 5 %, produits laitiers 8 %). Pour les produits laitiers, toutefois, la hausse de 8 % deviendra complète seulement au 15 septembre 1972.

Dans cet ordre d'idées, il faut tenir compte du fait que, pour notre agriculture de transformation, la hausse du prix des céréales fourragères en particulier celle du prix du maïs, se répercute sur le coût de production des produits de l'élevage. En outre, dans le domaine de la production végétale, la hausse du prix des engrais azotés grève le coût de production pour l'année 1972.

Quant aux produits laitiers, des hausses sont intervenues récemment sur le plan national, cela dans le cadre des décisions de Bruxelles.

Par ailleurs, les décisions intervenues à Bruxelles dans le domaine de la restructuration - modernisation des exploitations agricoles - encouragement à la cessation de l'activité agricole et affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures - sont appelées à entraîner des effets de productivité à moyen terme.

Les effets restent à cerner et à chiffrer au profit de notre agriculture.

- Il reste à mentionner que les instruments de valorisation mis en place à Mersch et ailleurs servent directement la profession agricole, abstraction faite de la circonstance que l'encouragement public est intervenu à cet égard dans une mesure appréciable.

Le rapport gouvernemental est muet en l'occurrence.

Or, les structures concernées ont été aménagées dans certaines conditions de marché et pour atteindre certains buts à long terme.

Si le long terme ne peut pas encore être précisé, il serait intéressant de connaître le fonctionnement de ces outils et leur impact sur la situation économique des entreprises agricoles.

Existe-t-il au niveau du Gouvernement une vue d'ensemble et une volonté d'orientation dans le secteur de la valorisation de la viande par exemple ?

A défaut de données, le Conseil Economique et Social ne peut émettre un jugement.

Il est cependant informé du fait que différentes initiatives locales et régionales tendent à l'agrandissement d'abattoirs, voire à la construction d'établissements nouveaux.

Est-ce que les conditions de marché et des considérations de rentabilité justifient pareil aménagement des capacités, lequel demandera de toute façon le recours à des moyens publics ?

- Dans son avis du 27 juillet 1971, le Conseil Economique et Social avait posé la question de l'affectation d'un montant de 375 millions de francs, ceci en relation avec le règlement CEE No 541/70 du Conseil du 20 mars 1970.

Ledit montant à le supposer affecté à l'agriculture entraînerait une amélioration de la situation de ce secteur.

Qu'en est-il advenu ?

- A la page 46, in fine du rapport gouvernemental, il est question de l'une ou l'autre mesure en vue d'abaisser les coûts de production en agriculture, suite au manifeste paysan de mars 1971.

Le Conseil Economique et Social salue toute rationalisation adéquate.

Dans la mesure cependant où des moyens publics sont mis en oeuvre, il aimerait connaître leur impact et leur importance.

226. Les classes moyennes

- Le Gouvernement fait part de sa volonté de proroger par voie réglementaire la loi du 29 juillet 1968 (loi-cadre, classes moyennes). Cette initiative est salubre en tant que telle.

Le Conseil Economique et Social se doit de reprendre à ce propos la même remarque que celle faite par rapport à l'encadrement général de la politique de croissance (p.15).

- Quant au droit d'établissement, il se confirme que la procédure relative au projet de loi appelé à assouplir la loi du 2 juin 1962, voté par la Chambre des Députés en 1ère lecture le 2 juillet 1968, n'est guère accélérée.

Le passage consacré à la question à la page 40 du rapport gouvernemental est même en recul par rapport aux explications écrites fournies dans l'exposé budgétaire du Ministère de l'Economie Nationale de décembre 1971 (cf. pages 56 - 58).

On y notait en effet le résultat d'un référendum organisé à l'initiative de la Fédération des Commerçants sur la défense d'ouvrir des filiales et la conclusion qui en était dégagée en faveur d'un assouplissement, l'attitude positive prise par la Chambre des Métiers sur cette dernière approche, et finalement, la volonté du Gouvernement de procéder par étapes judicieuses.

Ces jalons une fois fixés politiquement, on s'interroge sur la lenteur actuelle de la procédure législative. Il s'y ajoute que le rapport gouvernemental fait état actuellement de la question de l'égalité fiscale entre le commerce de détail et les

coopératives de distribution, problème qui n'était pas évoqué dans le prédict exposé budgétaire ^{x)}.

- Le chapitre du rapport consacré au traitement fiscal des classes moyennes par le biais d'une amélioration de la loi du 5 août 1967 portant aménagement d'une aide fiscale temporaire à l'investissement - prorogée par la loi du 2 juillet 1970 - a sollicité l'attention du Conseil Economique et Social.

Les dispositions en question sont à approuver en principe.

La prise en considération d'éléments amortissables en 4 ans - si elle est acquise pour les investissements réalisés en 1972 et 1973 - est cependant assortie de conditions particulières pour les années ultérieures.

Enfin, pour ce qui est de l'industrie hôtelière, on note la concession de certains avantages.

On reviendra à ce point particulier dans le même contexte à propos de la politique touristique, traitée dans le chapitre suivant.

227. Le tourisme

Le Conseil Economique et Social entend revenir à plusieurs points traités par le Gouvernement et y ajouter quelques remarques d'ordre général.

x)

Voir l'avis du Conseil Economique et Social sur la politique des prix du 20 mars 1969, page 33, sub 514.

- Parmi les objectifs principaux, on relève "l'orientation de la publicité sur une clientèle moyenne - découragement du tourisme de masse."

Ce couplage semble traduire l'idée qu'il échet de stimuler le tourisme de qualité, quitte que les touristes de ce niveau viennent nombreux, au lieu de solliciter une masse de touristes aux moyens modestes.

Economiquement parlant, la distinction est justifiée.

On ne pourra cependant ignorer le tourisme de masse, compte tenu de l'importance des aspects sociaux. Le tourisme social veut que les moins bien dotés puissent eux aussi prétendre au loisir et à la récréation.

Le mot "découragement" semble assez fort. Il y a une nuance importante entre "décourager" et "ne pas encourager". Par ailleurs, on se demande si le développement vertigineux du tourisme de plein air - dont le Gouvernement donne des chiffres éloquentes - ne contredit pas le but discutable examiné ci-avant.

- Les données chiffrées produites dans le rapport gouvernemental par rapport à l'hôtellerie gagnent à être complétées par d'autres indications puisées dans l'exposé budgétaire du Ministère de l'Economie Nationale de décembre 1971 (cf. pages 76 et 78 dudit exposé).

D'un côté, on note dans l'hôtellerie indigène une régression de 35 établissements depuis 1968, soit 7 %.

D'autre part, on constate que sur 319 hôtels recensés, 58 % des chambres étaient démunies de bains et de douches et que seulement 25 % avaient un W.C.

Trois conclusions découlent de cet état des choses.

L'hôtellerie existante doit être rationalisée et équipée convenablement.

La fermeture continue d'hôtels pose le problème du nombre optimum d'établissements. Enfin, le rapport gouvernemental est muet sur l'état - suffisant ou insuffisant - de l'infrastructure hôtelière.

Est-ce que la capitale, qui se proclame centre européen, est suffisamment équipée en grands établissements de bon standing et est-ce qu'il existe des moyens d'encouragement adéquats pour favoriser l'implantation d'unités nouvelles ?

Le fait que le crédit d'impôt s'étendra dans le nouveau projet de loi remaniant les lois du 5 août 1967 et du 2 juillet 1970 aux installations sanitaires et au chauffage central des bâtiments hôteliers révèle plutôt le souci de voir rationaliser les établissements existants.

L'exposé des motifs dudit projet est assez explicite sur l'exclusion des locaux non-affectés directement à l'activité hôtelière. C'est faire abstraction de la formule nouvelle qui dans un ensemble intégré réunit les locaux les plus divers. Le Gouvernement se doit de réfléchir à ces aspects en prenant le règlement d'exécution prévu dans le projet de loi.

Le Conseil Economique et Social n'entend pas inventorier et apprécier les moyens d'encouragement en l'occurrence. Il s'agit en effet essentiellement d'une affaire d'initiative privée et les promoteurs auront à faire l'étude de marché, à établir le calcul de rentabilité et à dresser le plan de financement.

Si stimulation il peut y avoir, on ne conçoit pas un financement intégral ou substantiel d'un projet par les autorités publiques. Cet aspect des choses mériterait un examen à part.

Le Conseil Economique et Social se doit de constater que dans le chapitre afférent le Gouvernement ne s'est pas prononcé ni sur l'opportunité de disposer d'hôtels nouveaux d'un bon standing, ni sur les moyens et les limites pour en encourager l'implantation.

- Quelques passages d'importance concernent ce que le Gouvernement qualifie de "plan quinquennal".

Aucune enveloppe budgétaire n'a été indiquée.

Si des crédits substantiellement accrus sont demandés, il faudrait savoir s'ils ont des chances d'être accordés.

Le commentaire en question suscite deux remarques de principe. On parle d'un côté d'un programme, destiné "à assurer l'avenir touristique du pays".

Or, la lecture du passage afférent fait admettre que six projets sont visés plus spécialement, ce qui est relativement modeste pour justifier l'appellation de plan quinquennal, à moins qu'il n'existe d'autres projets.

Par ailleurs, ni le problème des hôtels, ni le manque de places de loisirs et de récréation ne sont évoqués.

En matière de politique touristique, il faudra enfin se départir de l'idée que les dépenses budgétaires et les investissements devraient intervenir dans l'unique intérêt de l'attrait de touristes étrangers.

Une attention plus poussée devrait être portée à la construction de maisons de repos, de centres de loisirs et de places de jeu à l'abord immédiat de nos grands centres.

Le désir légitime d'attirer des touristes ne dispense pas le Gouvernement de l'obligation de mettre en mesure une grande part des habitants qui, pour des raisons financières, ne peuvent pas partir en vacances, de se détendre et de profiter de leurs loisirs près du lieu de leur domicile.

Par ailleurs, si véritable programme à moyen terme il y a, le Conseil Economique et Social estime que ledit plan aurait gagné à être élaboré dans une vue d'ensemble - au mieux dans le cadre de l'aménagement général du territoire - compte tenu du

dosage à faire, des priorités à établir, des implications financières à évaluer.

228. Les transports

Déjà dans son avis pour 1971, le Conseil Economique et Social a estimé que la question des transports méritait une étude à part.

En attendant de pouvoir le faire, le Conseil Economique et Social entend attirer l'attention sur 3 problèmes importants.

- Quant à la situation financière et à la gestion des CFL, le rapport gouvernemental révèle que "des 25 propositions du rapport d'expertise établi par la Société Générale pour l'industrie de Genève, 6 ont finalement été retenues dont une a été réalisée entretemps". Et le Gouvernement d'énumérer 6 autres propositions qui n'ont pas encore été mises à exécution.

A cet égard le Conseil Economique et Social reste sur sa faim. Est-ce que seulement 6 des mesures - d'un paquet de 25 - ont été jugées dignes pour être prises en considération ? Quid des autres ? Est-ce qu'en présence de la situation des CFL le rapport d'expertise a été soigneusement et ouvertement examiné, pour en retenir des solutions valables ? Le débat reste ouvert.

Le rapport indique d'autre part que des demandes de compensation ont été introduites auprès du Gouvernement, en exécution des règlements CEE No 1191/69 et 1192/69.

D'ores et déjà, on peut prévoir que ces décisions, à les supposer favorables, conduiront à une présentation bilantaire différente du côté des CFL et à une inscription spéciale au budget de l'Etat.

D'autre part, les éléments du coût qui ne seraient pas compensés à la faveur des prédites décisions, seront à répercuter dans les prix de transport, puisque par hypothèse l'inter-

vention de l'Etat sera circonscrite. C'est dire toute l'importance des décisions en question.

- A lire les passages consacrés à l'aviation, on gagne l'impression d'une équivoque sur la destination et les possibilités de l'aéroport.

Certaines formulations du rapport gouvernemental, telles que

"..... attire à Luxembourg une part importante du trafic international";

"..... installations de l'aérogare manifestement trop étroites, n'offrant aucun confort";

"..... situation ne contribuant certainement pas au prestige du pays comme centre européen et de tourisme international"

font penser qu'il y a encore des doutes sur la véritable destinée de l'aéroport, placé dans un cadre interrégional qui a été souligné à maintes reprises.

Pour le surplus, les dépenses à engager ne sont guère prioritaires, si on songe à la liste des équipements collectifs dont le rang a été indiqué par le Conseil Economique et Social dans son avis sur l'endettement de l'Etat.

- Entre 1970 et 1971, la régression des activités de transbordement au port de Mertert est de 399.330 t., soit 29,9 %. Le rapport évoque six causes explicatives de cet état de choses, qui sont généralement pertinentes.

En l'absence de tout chiffre, la conclusion gouvernementale - "il est permis d'espérer qu'une reprise aura lieu au cours de l'année 1972 " - est insatisfaisante.

Le Conseil Economique et Social, soucieux de voir rentabiliser un investissement collectif d'envergure, aurait souhaité connaître les indications sur un éventuel redressement.

Suite à la publication de la loi du 22 juillet 1963 relative à l'aménagement et à l'exploitation du port fluvial de Mertert, le Gouvernement a participé dans une société concessionnaire, appelée à utiliser des méthodes industrielles et commerciales.

Le mécanisme des sous-concessions et le jeu délibéré de la concurrence qui a été introduit à l'égard des sociétés bénéficiaires, documentent à leur tour l'imbrication de l'intérêt général et de l'intérêt privé.

Le Gouvernement, autorité tutélaire normale, cette fois partie en cause directement dans la société du port de Mertert, dans laquelle participent d'autre part la sidérurgie et deux banques de la place, aura évidemment à tenir compte des intérêts d'ordre divers qui ont motivé dans le temps la mise en place de l'outil collectif.

Cela étant, la société du port de Mertert devra avoir un comportement économique, ce qui implique le devoir de faire face à une situation en évolution.

Au-delà, il importe qu'un outil collectif, d'un coût de 600 millions de francs, soit valorisé d'une façon optimale sur le plan de l'économie nationale.

229. Le commerce extérieur

Le Conseil Economique et Social constate d'abord que les données descriptives fournies essentiellement pour les années 1971 et 1970 ne sont que de peu d'intérêt pour une analyse appelée à être avant tout prospective.

Un chapitre à part est consacré à la promotion des exportations.

Le Conseil Economique et Social note ainsi qu'à la suite d'une réunion multilatérale au début de 1971, le Gouvernement estime que "les travaux ont dégagé comme principale conclusion la nécessité de renforcer notre politique de financement des exportations".

Pareille conclusion est excessivement faible.

Depuis des années, la lacune dans l'arsenal des mesures de promotion des exportations est signalée.

Déjà dans son avis CES/SNI 1967, le Conseil Economique et Social s'est exprimé comme suit :

à la page 32 :

"Nos entreprises sont de plus en plus orientées vers l'exportation. Le trait est même reconnu comme un des éléments constitutifs de l'intérêt économique général dans l'application de la loi-cadre économique. Nos entreprises ont dès lors un désavantage de compétitivité sur les marchés extérieurs en face de concurrents qui jouissent de facilités à l'exportation".

à la page 33 :

"Il y a cependant lieu de mettre en oeuvre un système comportant des facilités. La division afférente de l'Institut devrait pouvoir travailler avec une somme spécialement affectée; ainsi un taux d'intérêt abordable devrait pouvoir être accordé, aussi à la faveur d'une dotation budgétaire. La question de la suppression de toute limite ou de la fixation d'une limite large dans l'octroi de crédits devrait être appréciée compte tenu des facilités disponibles."

Le constat ci-après s'impose.

Les passages précités ont été repris de l'avis du Conseil Economique et Social du 3 octobre 1967 qui précédait l'élaboration du projet de loi portant institution d'organismes financiers au profit de la croissance économique.

Ledit projet ne connaît pas le moindre progrès.

La nouvelle loi-cadre économique aura une disposition isolée concernant la question. Il s'agit évidemment d'une simple amorce, puisqu'une question de crédit à l'exportation ne peut être résolue adéquatement par le biais de subventions limitées et forfaitaires.

Le cercle des entreprises réclamantes s'agrandit. La Chambre de Commerce a fait procéder à une enquête sur les besoins signalés dans le domaine en cause.

Le moment est donc irrémédiablement venu, pour que le Gouvernement fasse l'inventaire de ses moyens, arrête ses vues et introduise une mesure, tenant compte de nos possibilités.

3. EVOLUTION ET POLITIQUE SOCIALES

31. Les observations générales

- Au vu du titre 3 intitulé : "évolution et politique sociales", le Conseil Economique et Social constate :

- que l'évolution sociale n'a été traitée que sous le couvert de quelques faits isolés concernant les conventions collectives de travail et la situation de l'emploi;
- qu'en matière de politique sociale, les réflexions se sont arrêtées au niveau des moyens sans préciser les objectifs et finalités d'une telle politique. Elles se cantonnent dans une énumération désordonnée d'une fournée de mesures envisagées.

Cette remarque d'ordre général est d'autant plus fondée que déjà dans un avis précédent concernant le rapport sur l'évolution économique, financière et sociale, le Conseil Economique et Social était amené à dire :

"Le Conseil Economique et Social regrette de même que le Gouvernement se soit limité dans le chapitre "Evolution et Politique Sociales" de son rapport, à l'examen de quelques problèmes particuliers sans présenter une conception d'ensemble de la politique sociale à suivre."

S'inspirant des objectifs généraux retenus dans l'avis précité, le Conseil Economique et Social estime qu'il y a lieu de concentrer les efforts prioritairement sur les interventions générales - les investissements collectifs dont notamment le logement social - et sur les interventions ponctuelles - le

relèvement des revenus minima.

- En matière d'investissements collectifs en général, le Conseil Economique et Social renvoie à son avis sur l'endettement de l'Etat du 13 octobre 1970 d'une part, et à celui sur le logement social du 18 mai 1971, d'autre part.

Il regrette que le Gouvernement n'ait suivi que d'une manière hésitante et très partiellement les recommandations formulées dans ces deux avis.

Plus particulièrement en matière de logement social, le Conseil Economique et Social constate que les seules initiatives gouvernementales en ce domaine, depuis l'évacuation de l'avis ad hoc précité, ont consisté dans l'adaptation de la loi sur l'épargne-logement et un assouplissement de la politique du crédit de la part de la Caisse d'Epargne, mesures qui ne correspondent que partiellement aux vues du Conseil Economique et Social.

Qui plus est, il semble en être résulté un retard dans la mise en oeuvre des autres mesures prévues, telles qu'un relèvement substantiel des aides financières individuelles, la construction de logements sociaux par les pouvoirs publics et dont les loyers seraient à fixer en fonction des revenus et pour les salaires inférieurs à 20.000 francs par mois.

Seule la constitution du "fonds pour le développement de la construction collective à coût modéré" est prise en considération mais sans qu'un timing plus précis de réalisation soit indiqué.

Le Conseil Economique et Social constate que le Gouvernement entend instaurer "une imposition généralisée des plus-values réalisées lors de l'aliénation de terrains non bâtis".

Tout en saluant cette initiative, le Conseil Economique et Social estime qu'il faut s'attaquer au problème par différentes mesures parallèles - mesures qu'il a déjà préconisées dans son avis du 18 mai 1971 et dont la mise en oeuvre devrait être accélérée.

Rappelant de même les développements consacrés dans le précédent avis aux problèmes des loyers, le Conseil Economique et Social estime que des sanctions efficaces devraient être prises pour enrayer les abus sous forme de loyers excessifs demandés notamment aux travailleurs étrangers.

- Le Conseil Economique et Social exprime sa satisfaction devant l'intention du Gouvernement de relever, en 1973, les allocations familiales de 830 à 1.000 francs luxembourgeois par mois (indice 100) à partir du 3ème enfant.

Cette mesure, qui ne constitue cependant qu'un palliatif, devrait intervenir dès le début de l'année.

Le Gouvernement promet d'entamer sous peu les travaux préparatoires relatifs à la modification de la législation existante dans le sens d'une diversification des prestations et de leur adaptation à l'évolution de la productivité nationale. De même, une majoration des prestations selon l'âge des bénéficiaires est envisagée.

Le Conseil Economique et Social admet que ces mesures constituent des innovations mais qu'elles ne contribuent que très faiblement à résoudre le problème posé par les petits revenus.

Il invite partant le Gouvernement à étudier, en relation avec l'allocation des prestations familiales, l'imposition ainsi que l'adaptation au coût de la vie de ces petits revenus.

Ainsi, en matière d'impôts sur le revenu il y a lieu d'examiner s'il ne faut pas rehausser la tranche de base exonérée de l'impôt, d'une part, et envisager l'allocation d'impôts négatifs pour les revenus les plus faibles qui ne peuvent complètement bénéficier de l'adaptation des barèmes fiscaux à l'évolution du coût de la vie d'autre part.

Par ailleurs, en matière d'adaptation des revenus à l'indice du coût de la vie, le Conseil Economique et Social se pose la question de l'opportunité de l'introduction d'une tranche indiciaire minimum.

32. Les observations particulières

321. Le travail

3211. Le salaire social minimum

Le Conseil Economique et Social regrette que le Gouvernement n'ait pas donné suite à la recommandation formulée dans l'avis précédent préconisant un relèvement du salaire social minimum à brève échéance.

De mi-1971 à mi-1972 l'évolution générale des salaires réels a persisté sans que le salaire social minimum ait été relevé en termes réels.

De cette façon le fossé constaté déjà l'année dernière entre l'évolution générale des salaires tant dans les secteurs privé que public et celle du salaire social minimum s'est creusé encore davantage. Compte tenu de cette constatation, un relèvement du salaire social minimum substantiel (indépendamment de la durée du travail) s'impose immédiatement et ceci aussi pour compenser le retard enregistré depuis un an.

De l'avis du Conseil Economique et Social un nouveau mécanisme à mettre en place devra comporter, en dehors de la péréquation à l'indice des prix, une formule d'adaptation périodique et régulière, suivant une programmation arrêtée, du salaire social minimum à l'évolution générale des salaires.

3212. La protection de la maternité ainsi que celle de la femme au travail

Le Conseil Economique et Social constate avec étonnement que la commission instituée par arrêté ministériel du 3 novembre 1970, chargée de l'étude de l'ensemble des problèmes en relation avec

la mise en oeuvre de la loi du 30 mai 1969 portant approbation de la convention 103 concernant la protection de la maternité, n'a jusqu'à présent pas encore su formuler des solutions aux problèmes posés.

Aussi le Conseil Economique et Social se demande-t-il si la commission ad hoc a en fait jamais sérieusement abordé l'étude du problème.

Actuellement les chambres professionnelles sont saisies de deux propositions de loi ayant trait à cette question. Apparemment le gouvernement compte "prendre définitivement attitude au sujet du sort qu'il estime pouvoir réserver à ces propositions dès qu'il sera en possession des avis des chambres professionnelles consultées".

Le Conseil Economique et Social estime qu'il appartient au Gouvernement d'arrêter incessamment sa position et d'élaborer les lignes directrices qui seraient à la base d'un projet de loi en la matière.

Par ailleurs ledit projet de loi devrait procéder d'une conception d'ensemble du problème de la maternité et être complété par un projet visant le statut des femmes au travail.

3213. Le travail des enfants et des adolescents

Le Conseil Economique et Social estime que l'assouplissement du statut des jeunes travailleurs en matière de durée de travail doit être aménagé de manière à éviter tout abus.

Il estime d'autre part que la question délicate de l'enseignement obligatoire des apprentis est à examiner quant au fond dans le cadre de la formation professionnelle.

3214. La réforme de l'Inspection du Travail et des Mines

Reprenant les recommandations des avis antérieurs, le Conseil Economique et Social ne peut que réitérer sa demande pressante au Gouvernement de procéder à la réforme de l'Inspection du Travail et des Mines.

3215. La cogestion institutionnelle et les comités mixtes d'entreprise

En cette matière le Conseil Economique et Social se réfère à son avis du 11 juillet 1972.

3216. La réforme des services de l'emploi

Le Conseil Economique et Social constate avec satisfaction qu'un avant-projet de loi portant réforme de l'ONT a été avisé et mis au point par la commission administrative dudit office et elle prie le Gouvernement d'entamer la procédure législative.

3217. La sécurité et la protection sanitaires des travailleurs

Le rapport gouvernemental, en visant à la page 81 la protection sanitaire des travailleurs, entend axer ses travaux sur la législation en matière d'établissements dangereux, incommodes et insalubres.

Le Conseil Economique et Social fait remarquer que pareille approche ne concerne qu'un domaine de la protection sanitaire.

La sécurité et la protection sanitaires des travailleurs forment un tout et devront faire l'objet d'une étude d'ensemble. Il s'agirait de recueillir les expériences faites, de les valoriser et de mettre en oeuvre une législation globale tenant compte de l'importance des deux volets prédits.

322. La sécurité sociale et la santé publique

En matière de sécurité sociale, le Conseil Economique et Social se limite dans le présent avis aux observations suivantes :

-il invite le Gouvernement à déposer incessamment le projet de loi définitif concernant la réforme de l'assurance-maladie et à arrêter d'ores et déjà les règlements d'exécution, le tout en respectant les lignes fondamentales proposées par le Conseil Economique et Social;

-il propose au Gouvernement de procéder immédiatement à l'ajustement des rentes accident au niveau des salaires de 1970;

- il se permet de renvoyer aux conclusions de son avis en ce qui concerne l'assurance-vieillesse, en voie d'élaboration;

- il se réfère en ce qui concerne la santé publique à son avis afférent qui est en voie d'achèvement.

323. Les problèmes particuliers que soulève le "troisième âge"

Une partie de la politique sociale est d'ores et déjà consacrée à l'amélioration de la situation sociale des personnes âgées (assurance-vieillesse, assurance-maladie, maisons de retraite etc). Ces différentes questions sont généralement traitées de façon isolée et la conception qui est à la base de la politique sociale à leur égard est fondée trop unilatéralement sur des considérations d'ordre quantitatif. Or, la proportion des personnes faisant partie du "troisième âge" a augmenté de façon considérable. Il en est de même de la structure de cette partie de la population, de ses aspirations et de ses besoins.

Aussi le Conseil Economique et Social attire-t-il l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'une politique globale et cohérente en faveur des personnes ayant atteint un certain âge, en tenant compte de certains problèmes particuliers.

En effet, le progrès technique et les transformations structurelles de notre économie entraînent des adaptations que les travailleurs salariés et indépendants d'un certain âge ne pourront affronter avec des chances de succès égales à celles des jeunes.

D'autre part, les progrès dans le domaine de la santé prolongent de façon générale la durée moyenne de vie et suscitent chez un certain nombre de personnes le désir de continuer une vie active, ne fût-ce que sous des conditions plus faciles et dans des domaines et fonctions différents par rapport à leur vie professionnelle antérieure.

S'agissant d'un domaine où les situations individuelles varient forcément, une règle générale est difficile à établir.

En élaborant une politique globale en faveur du 3ème âge, le Gouvernement doit procéder avec les nuances nécessaires et prendre de toute façon les avis des organismes existants ou à créer en vue de représenter officiellement ce groupe important de notre population.

D'ores et déjà, des mesures ponctuelles pourraient être envisagées:

- en matière médicale, des mesures de prévention devraient retarder l'apparition de phénomènes de vieillissement prématuré, alors que des actions d'assistance devraient viser à rendre la vieillesse moins pénible, à la fois pour les personnes considérées que pour leur entourage (aides ménagères, soins à domicile etc.);
- des initiatives particulières devraient être prises en faveur de la construction de logements pour personnes âgées. Toutefois ces mesures ne devront pas avoir pour effet de les isoler de la société et de leur entourage habituel (maisons de retraite situées trop à l'écart des localités et maisons de gériatrie annexées à ces maisons de retraite).

4. EVOLUTION ET POLITIQUE FINANCIERES

- Le Conseil note avec satisfaction que dans le chapitre Ier du Titre 2 du rapport gouvernemental, consacré à l'évolution et à la politique budgétaire, il y a une amorce sérieuse pour un dialogue constructif entre le Gouvernement et le Conseil Economique et Social, en ce qu'il y est pris expressément position sur les considérations et voeux émis par le Conseil et que l'on peut y constater un certain degré de convergence des vues exprimées par les deux organes.

C'est dans cet ordre d'idées que l'on doit enregistrer le fait que le Gouvernement a fourni une réponse adéquate aux questions soulevées par le Conseil dans son avis du 3 août 1971 au sujet de la relation existant entre la croissance du PNB et celle du budget de l'Etat, ainsi qu'au sujet de l'importance relative des dépenses courantes et des dépenses en capital. D'après les dires du Gouvernement la progression relativement plus forte de ces dernières exprimerait la détermination du Gouvernement d'agir surtout sur les structures du pays, de manière à produire un effet bénéfique à moyen et à long terme, cette détermination devant se traduire également à l'avenir dans l'établissement et le respect d'un ordre de priorité dans le cadre d'une programmation pluriannuelle tenant compte avant tout des besoins essentiels de la communauté nationale.

Cette présentation des choses prend tout son relief en présence de l'avis du Conseil concernant l'endettement de l'Etat, dans lequel le Conseil avait clairement indiqué les objectifs à poursuivre en matière d'investissements publics et souligné le rang préférentiel qui devait être réservé à ceux-ci.

Une telle approche positive du problème budgétaire n'empêche cependant pas qu'il y ait certaines ombres au tableau.

- A cet égard, on doit relever d'abord que la prétendue discipline budgétaire, préconisée par le Ministère des Finances et requérant la prise d'options conscientes de l'intérêt général bien compris, ne paraît pas avoir dépassé l'enceinte

de ce Ministère. En effet le Ministère des Travaux Publics, qui est pourtant le plus concerné par les investissements publics, s'efforce de démontrer l'impossibilité qu'il y a de fixer et de s'en tenir à un plan en cette matière, tandis que le Ministère de l'Intérieur plaide, dans le titre même consacré à l'évolution et à la politique financières, pour la prise en considération prioritaire de voeux émanant des Communes, dont il est difficile de prétendre qu'ils méritent une telle sollicitude dans une optique nationale.

Si la programmation financière ne doit dès lors pas rester à l'état d'un voeu pieux, il faut qu'elle comporte des vues et actions cohérentes au sein du Gouvernement pris dans son ensemble.

Il est d'ailleurs permis de se demander, quel peut être l'effet d'une telle programmation financière pluriannuelle, si celle-ci n'est pas diffusée, comme tel paraît être le cas, alors qu'elle manque ainsi complètement la mission d'orientation et de prise de conscience qui doit être la sienne.

- D'un autre côté, il y a lieu de faire remarquer que le parallélisme entre la croissance du PNB et du budget de l'Etat n'est réalisé que pour la moyenne des années de référence et cela grâce à une progression anormalement élevée de celui-là par suite d'une conjoncture exceptionnelle pendant les années 1969/1970.

C'est dire qu'à défaut d'une pareille contingence, l'évolution du budget aurait dépassé la croissance du PNB, à moins qu'il n'ait comporté des réductions de crédits opérées dans le secteur des dépenses d'investissement.

Aussi, la meilleure tenue des dépenses en capital par rapport aux dépenses courantes n'a-t-elle été rendue possible que par l'effet des plus-values fiscales produites durant les années de haute conjoncture et de l'affectation de celles-ci aux différents fonds spéciaux. Or, bien que cet état des choses soit préférable à celui d'une utilisation des excédents de recettes exceptionnels à un relèvement des dépenses courantes,

il ne soulève pas moins une série de préoccupations.

. Quant au fond, il paraît difficilement défendable d'orienter la politique d'investissement de l'Etat d'après les aléas de la conjoncture, de manière à imprimer aux investissements publics un rythme résultant de celui des excédents de recettes d'ordre conjoncturel.

Ce serait là leur assigner en fait non pas le rang de priorité qu'ils méritent, mais la dernière place dans la programmation des finances publiques, puisque leur prise en considération ne serait pas due à leurs mérites propres mais aux hasards des événements.

. D'autre part, une telle pratique va à l'encontre de l'effet anticyclique que devrait produire le budget de l'Etat, en ce qu'elle contribue à la surchauffe en période de haute conjoncture et renforce la tendance à la récession en basse conjoncture, ceci surtout dans le secteur de la construction et du génie civil, qui est le plus exposé à subir l'influence des investissements publics, et dont les entreprises sauraient mieux fixer leurs potentiels en machines et main-d'oeuvre s'ils se trouvaient en présence d'une demande régulière de la part des administrations publiques.

. Du point de vue formel, enfin, la pratique constatée ci-dessus, tout en étant légale dans le sens strict du terme, puisque les dotations ainsi effectuées se font sur des crédits non limitatifs, constitue cependant une entorse aux principes directeurs de la gestion des finances publiques, en ce qu'elle finit par priver la Chambre des Députés et les organes consultatifs des pouvoirs publics de leur vocation en la matière.

Aussi le Conseil voudrait-il rappeler la proposition qui consiste à modifier la législation sur les finances de l'Etat de manière que les excédents de recettes par rapport aux crédits afférents votés par la Chambre des Députés soient obligatoirement versés à un compte d'investissement dont il ne pourrait être disposé que de l'accord de la Chambre.

- Les considérations émises ci-dessus, bien qu'étant toujours fondées en soi, perdent cependant quelque peu de leur actualité, si, au lieu d'analyser l'évolution et la politique financières des dernières années, on s'applique à scruter les années à venir, durant lesquelles il ne paraît pas permis de s'attendre à des excédents de recettes confortables, mais où le solde à financer ira en s'agrandissant.

C'est dans de telles conditions que l'on peut juger s'il y a une pérennité dans la politique des investissements publics et une constance dans la détermination de la collectivité d'y consacrer des moyens suffisants aux besoins constatés.

Or, sous ce rapport, le Conseil Economique et Social reste persuadé qu'à la longue il ne sera pas possible d'échapper à la nécessité d'avoir un recours plus massif à l'emprunt et/ou à la fiscalité, si l'on veut éviter que l'accroissement du bien-être généralisé des particuliers ne s'accompagne d'une dégradation en matière d'infrastructure et des équipements collectifs.

Tout en rappelant les considérations afférentes émises par lui dans son avis sur l'endettement de l'Etat et sans vouloir préjuger de ses conclusions concernant la politique des revenus, le Conseil voudrait pour l'instant émettre les quelques réflexions ci-après :

. Pour le cas, où la poursuite de la politique des investissements publics devrait comporter un renforcement de la fiscalité - ce qu'il y a lieu de retarder dans la mesure du possible notamment grâce à une compression des dépenses courantes et au recours à l'emprunt jusqu'à une limite raisonnable - le choix des impôts à relever devrait porter de préférence sur ceux, dont il faut s'attendre qu'ils seront augmentés de toute façon dans le cadre de l'harmonisation fiscale au sein du Benelux et de la CEE.

Ce n'est pas dire qu'il faudrait anticiper sur une augmentation des taux de la TVA pour les raisons décisives développées dans plusieurs avis antérieurs du Conseil Economique et Social.

Il convient d'éviter que par l'effet cumulé des hausses décrétées unilatéralement et celles imposées du dehors, le prélèvement fiscal total ne finisse par atteindre un niveau dépassant les normes applicables en la matière.

. Il faudrait pouvoir se départir davantage du respect du principe de la non-affectation des ressources fiscales à des fins spécifiques, qui continue à régir notre pratique budgétaire, et ce-la pour pouvoir utiliser le produit provenant de l'augmentation de certains impôts pour la couverture de dépenses devant bénéficier d'une première priorité. De même devrait-on envisager la possibilité d'utiliser à de telles fins une quote-part déterminée de certaines taxes et cotisations destinées normalement à d'autres buts.

Le principe susénoncé paraît en effet avoir perdu une part essentielle de son fondement, depuis que le financement de toute une série de dépenses traditionnellement couvertes par des taxes rémunératrices ou des cotisations se fait largement par la fiscalité générale, de sorte que la pratique préconisée ne constitue au fond que des combinaisons parmi d'autres entre les différents modes de financement des équipements collectifs et des prestations de droit public.

Quant au fond une telle pratique aurait l'avantage de briser plus facilement la résistance psychologique contre des augmentations d'impôts ou de cotisations, en ce qu'elle ferait perdre le sentiment généralisé que ceux-ci s'éparpillent sans conduire à des résultats concrets,

Aussi de tels résultats seraient-ils plus facilement réalisables en pareil cas par le fait de l'assurance qu'il y a d'y voir consacrer les ressources spécialement créées à cet effet.

5. CONCLUSION GENERALE

Le Conseil Economique et Social, en suivant la trame du rapport gouvernemental, a notamment pris attitude quant aux trois grands volets d'ordre économique, social et financier, de sorte qu'il n'y a pas lieu de reprendre sous forme de conclusions sommaires des développements forcément nuancés.

Il pense avoir fourni au Gouvernement une série d'observations qui l'éclaircissent utilement dans son action.

Dans la mesure où ces observations se sont fait critiques et ont mis à jour des lacunes, dans la mesure aussi où des propositions concrètes et motivées ont été présentées, le Conseil Economique et Social espère que le Gouvernement en tiendra compte, pas seulement lors de l'élaboration du prochain rapport gouvernemental, mais aussi à propos de l'action politique à l'égard des problèmes concrets.

Résultat du vote :

membres présents	: 26
ont voté pour	: 26
ont voté contre	: --
abstentions	: --

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Gustave Stoltz