



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/BUDG. (73)

LUXEMBOURG, LE

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE

DU PAYS

A V I S

Luxembourg, le 13 juillet 1973

SOMMAIRE

	<u>Page</u> :
1. L'INTRODUCTION.....	1
2. EVOLUTION ET POLITIQUE ECONOMIQUES.....	2
21. Les aspects conjoncturels.....	2
211. Le cadre international.....	2
212. L'évolution économique au Luxembourg.....	3
213. La situation du marché sidérurgique.....	6
214. Les politiques conjoncturelle et antiinfla- tionniste.....	8
2141. Quant au plan international.....	8
2142. Quant aux initiatives prises dans les pays membres des Communautés euro- péennes.....	11
2143. L'approche sur le plan luxembourgeois.	13
2144. L'examen des mesures prises au Luxem- bourg.....	15
22. Les aspects structurels.....	20
221. La politique d'industrialisation.....	20
222. La loi-cadre de développement économique....	23
223. La qualité de vie.....	24
224. La politique en faveur des classes moyennes.	26
2241. Quant à la loi-cadre des classes moyennes du 29 juillet 1968.....	26
2242. Quant au droit d'établissement.....	26
2243. Quant au projet de loi portant recon- version des secteurs faibles de l'éco- nomie.....	30
2244. Quant au projet de loi modifiant la loi sur l'impôt commercial.....	32

II

	Page :
225. Le tourisme.....	33
226. Les travaux publics.....	35
227. Les transports.....	41
228. L'agriculture-viticulture.....	43
3. EVOLUTION ET POLITIQUE SOCIALES.....	47
31. Le travail.....	47
311. La situation de l'emploi.....	47
312. Les problèmes de formation professionnelle et d'éducation.....	49
313. La réforme des services de l'emploi.....	49
314. La cogestion.....	50
315. La réforme de l'Inspection du Travail et des Mines.....	50
316. La réforme du salaire social minimum.....	52
317. L'abaissement de l'âge électoral actif et passif pour les élections des Chambres pro- fessionnelles.....	52
318. La sécurité et la protection sanitaire du travailleur.....	53
32. La sécurité sociale.....	54
33. La famille.....	56
331. L'amélioration des conditions de la femme et des jeunes enfants.....	56
332. La réforme des prestations familiales.....	57
34. Le logement social.....	59
35. Les mesures en faveur des personnes âgées.....	62
4. EVOLUTION ET POLITIQUE FINANCIERES.....	64
5. LES CONSIDERATIONS FINALES.....	71

1. INTRODUCTION

- Le Conseil Economique et Social note avec satisfaction que le rapport gouvernemental sur la situation économique, financière et sociale du pays lui parvient désormais dans les délais prévus par la loi. Il serait toutefois préférable que ledit rapport puisse être discuté au sein du Conseil dès le mois de février, soit dès avant l'échéance légale, ce qui permettrait d'arrêter son avis au plus tard fin mai. Aussi les options générales que le Conseil s'efforce de formuler dans cet avis annuel pourraient-elles avoir encore une incidence directe sur l'élaboration du budget de l'année à venir.

- Bien que le dernier rapport gouvernemental ait été complété par un titre 4 "Conclusions", qui fait la synthèse des réalisations, des options et des orientations au niveau gouvernemental, il n'en reste pas moins que les priorités exposées dans les différents chapitres du rapport gouvernemental ne sont toujours pas présentées dans une vue d'ensemble et ne constituent, la plupart du temps, que l'expression d'une volonté formulée dans l'optique d'un département ministériel et non un choix au niveau gouvernemental. La création d'un comité interministériel de coordination économique, financière et sociale - demandée itérativement par le Conseil - devient ainsi une nécessité absolue.

- En définitive, le Conseil pourra seulement jouer pleinement son rôle et seconder de ce fait efficacement les instances politiques, si un dialogue plus ordonné s'engage avec le Gouvernement.

2. EVOLUTION ET POLITIQUE ECONOMIQUES

21. Les aspects conjoncturels

211. Le cadre international

La production industrielle connaît une expansion vigoureuse, dans presque tous les secteurs, tant aux Etats-Unis que dans la Communauté, à l'exception peut-être de l'Italie, et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni.

L'activité économique soutenue se traduit dans de nombreuses entreprises par une utilisation accrue des capacités de production.

La conjoncture en pleine expansion risque de provoquer des tensions et des goulots d'étranglement.

La pression inflationniste en sera renforcée, puisqu'une demande en progression s'adressera à une offre relativement insuffisante à la suite de la diminution des stocks et de l'approche de l'utilisation maximale des capacités de production.

L'inflation se poursuit dans les différents pays des Communautés européennes.

Le "Deutsches Industrie Institut" de Cologne vient de donner les taux de progression entre février 1972 et février 1973 :

- Grand-Duché	+ 5,9 %
- Irlande	+ 10 %
- Italie	+ 8,1 %
- Danemark	+ 7,1 %
- Belgique	+ 6,9 %
- Allemagne Fédérale	+ 6,9 %
- France	+ 6,3 %

Les indications ainsi données sont à examiner sous réserve de la comparabilité des paramètres retenus.

Les derniers pronostics sont encore plus pessimistes.

Le comité de politique économique de l'O.C.D.E. - réuni à Paris les 17 et 18 mai 1973 - estime qu'en 1973 les prix pourraient augmenter de 7 à 9 %, tandis que le P.N.B. des 24 membres pourrait s'accroître de 7 % en moyenne.

Malgré les mesures anti-inflationnistes - dont il sera question plus loin et plus spécialement dans l'optique luxembourgeoise - les hausses de prix persistent à un rythme rapide.

Des taux de 9,2 % et de 10,1 % sont cités respectivement pour la Grande-Bretagne et l'Italie, ce dernier pays risquant d'aller en fin 1973 au-delà du taux record de 15 %. Pour le Luxembourg, il faut signaler le taux de 7,8 % de mai 1972 à mai 1973.

212. L'évolution économique au Luxembourg

Les données les plus récentes peuvent être empruntées au budget économique préliminaire pour 1974, établi par le STATEC (10 mai 1973) et au rapport trimestriel du même STATEC, élaboré au mois de mai 1973.

Le présent avis reprendra les points principaux quant à l'offre et la demande, relèvera la tendance de la production industrielle et consacrerá un chapitre à part à la sidérurgie.

Pour ce qui est de l'offre, il est indiqué de souligner les traits ci-après.

Le rythme de l'activité économique s'est intensifié par rapport à l'évolution modérée de 1972.

La production industrielle s'est notablement accrue.

La progression de la production sidérurgique pour 1973 pourra être de 8 à 10 %.

L'industrie chimique et l'industrie transformatrice des métaux connaîtront un essor accentué par rapport à 1972. La même tendance se dessine pour les services.

La progression du PNB en volume peut être estimée à 6 %, alors que l'accroissement en valeur de cet agrégat dépassera certainement les 16 à 17 % indiqués par le Gouvernement.

L'accélération de l'expansion économique a été vive sous l'impulsion de la demande étrangère.

Le marché international de l'acier s'est raffermi et l'évolution des prix reste favorable.

Quant aux autres branches exportatrices, représentant environ le tiers des exportations luxembourgeoises totales, les ventes s'accroissent plus vite qu'au cours des trois années précédentes.

Quant à la demande intérieure, plusieurs points méritent d'être soulignés.

La consommation privée pourra croître en 1973 de quelques 4 %, taux de croissance du même ordre de grandeur qu'en 1972.

La masse salariale par tête progresse en termes réels (convention collective pour les ouvriers dans la sidérurgie, amélioration de la situation des employés dans la même industrie, adaptation des traitements de 8 à 9 % des employés des banques et des assurances, adaptation linéaire des rémunérations du secteur public).

La progression des revenus de transfert sera plus modérée.

L'accroissement en volume de la consommation privée pourrait atteindre en 1973 quelque 4 %. Compte tenu de la hausse des prix escomptée de plus de 6 %, la progression en valeur de la consommation privée pourrait se chiffrer à 10 % environ.

La consommation publique pourrait avoir la même envergure que celle enregistrée en 1972.

La formation brute de capital fixe stagnera. En valeur, la progression pourrait être d'une année à l'autre de 7 %.

Les indices corrigés de la production industrielle montrent une progression généralisée par secteur.

Il est bon d'indiquer ci-après quelques indices par branches importantes (année de référence : 1970) :

- production et première transformation des métaux	98,2	(1972 mars)
	119,0	(1973 mars)
- industrie - transformation des métaux	118,4	(1972 mars)
	132,1	(1973 mars)
- industrie de produits minéraux non métalliques	116,9	(1972 mars)
	127,8	(1973 mars)
- industries des productions alimentaires, des boissons et du tabac	96,7	(1972 février)
	124,3	(1973 février)

- industries de l'habillement et de la literie	138,1 176,7	1972 1973	(février) (février)
	182,5 181,3	1972 1973	(mars) (mars)
- imprimerie et édition	107,7 113,1	1972 1973	(mars) (mars)
- industries chimiques et parachimiques	100,5 125,0	1972 1973	(mars) (mars)

Quant au premier trimestre 1973, le taux de variation de l'indice général par rapport à la même époque de 1972 a été de 16,6 %.

Le taux d'accroissement - pour les mêmes époques - de l'indice général sans la sidérurgie a été de 18 %.

213. La situation du marché sidérurgique

Un certain optimisme quant à l'évolution de la situation conjoncturelle sur le marché de l'acier dans la Communauté élargie et dans le monde à succédé à la dépression qui était quasi générale au cours de l'année dernière, même après que les commandes ainsi que les chiffres de production avaient recommencé à monter au cours des derniers mois de 1972.

Les rentrées de commandes au cours des premiers mois de l'année sont en hausse substantielle par rapport à la période correspondante de l'année dernière et le niveau des carnets, à l'heure actuelle, peut être considéré comme très satisfaisant. Les prix ont été relevés dans la Communauté et le mouvement de hausse semble se poursuivre dans les pays tiers, où - à l'exception toutefois des Etats-Unis - les marchés se révèlent assez lucratifs. Il convient toutefois de faire observer que les incidences de cette évolution ne se sont traduites dans les résultats financiers des entreprises qu'à partir du mois d'avril.

Cette tendance favorable du marché sidérurgique s'explique, d'une part, par la reprise générale des affaires dans toutes les industries utilisatrices d'acier et, d'autre part, par un certain nombre de facteurs nouveaux qui sont venus influencer sensiblement les courants commerciaux tels qu'ils existaient au début de l'année dernière.

Parmi ces facteurs, il convient de citer en premier lieu la pression décroissante des importations en provenance du Japon, dont le marché intérieur s'est relevé et qui bénéficie largement de l'ouverture du marché chinois ainsi que des besoins croissants en produits sidérurgiques des pays du Sud-Est asiatique.

En second lieu, il faut relever le renversement de tendance constaté dans les pays de l'est qui sont redevenus acheteurs après avoir pesé pendant des années sur les marchés avec des tonnages vendus à des prix particulièrement bas.

En revanche, ces éléments favorables risquent d'être contrebalancés par l'incertitude constante des marchés monétaires, qui affecte le commerce international depuis le début de l'exercice en cours. Ceci vaut en tout premier lieu pour l'industrie sidérurgique luxembourgeoise, qui est obligée d'écouler une proportion anormalement forte de sa production sur les marchés extérieurs.

A cet égard, la nouvelle dévaluation du dollar américain constitue une menace non négligeable. En effet, malgré le maintien d'un courant d'affaires avec les USA pour éviter la perte de contact avec cette clientèle, le manque à gagner résultant de la dévaluation du dollar a pour effet de rendre les livraisons aux USA moins intéressantes et risque ainsi de détourner un tonnage relativement important vers d'autres pays et d'y faire baisser à nouveau les prix.

D'un autre côté, il ne fait pas de doute que l'affluence des commandes enregistrées jusqu'à présent était, en partie, le résultat d'une inquiétude provoquée chez les marchands d'acier par la perspective de nouvelles hausses de prix, alors que l'évolution de la consommation d'acier n'a pas suivi le même rythme. Aussi constate-t-on à l'heure actuelle qu'après que les stocks ont été regarnis, les prix se sont stabilisés et le mouvement de déstockage s'est à nouveau amorcé.

Quoi qu'il en soit, les prévisions sur la base des données dont on dispose ainsi que les résultats déjà enregistrés au cours des premiers mois de l'exercice font néanmoins entrevoir une nette amélioration des résultats de l'exercice en cours par rapport à 1972, sans que toutefois ceux-ci soient comparables à ceux du boom exceptionnel de 1969 - 1970 et sans que l'on puisse escompter de voir perdurer cette situation pour l'année prochaine.

214. Les politiques conjoncturelle et antiinflationniste

Le rapport du Gouvernement qui consacre deux passages importants à la hausse des prix et à la politique correspondante mise et à mettre en oeuvre à cet égard, se trouve dépassé par les faits ainsi qu'en témoigne la conférence de presse du 29 mai 1973.

Avant d'en parler plus concrètement, il est bon de tracer le cadre de la CEE et d'évoquer brièvement les mesures nationales prises ailleurs.

2141. Quant au plan international

Dès le mois de décembre 1972, le Conseil des Ministres des Communautés européennes avait retenu quatre principes d'action :

- limiter la hausse des prix à 4 % pour la période de décembre 1972 à décembre 1973;

- ramener le rythme de l'expansion de la masse monétaire dans les deux ans à celui du PNB, majoré d'un coefficient d'accroissement des prix;
- éviter budgétairement le relèvement des dépenses, utiliser les plus-values des recettes en vue de réduire le déficit et les impôts indirects, à moins de les stériliser;
- mettre en oeuvre une procédure permettant la concertation entre partenaires sociaux et l'établissement de dispositifs de surveillance dans l'évolution des prix des produits industriels et des services.

La communication de la Commission au Conseil concernant l'adaptation des orientations de la politique économique pour 1973, datée du 20 mars 1973, prenait en considération pour la première fois la Communauté élargie et se basait sur plusieurs données de départ :

- "La croissance du PNB serait de 5 % pour l'ensemble de la CEE, variant de 6 % au Royaume-Uni jusqu'à 4,5 % en République Fédérale et dans le Benelux.
- L'emploi devrait augmenter à court terme et le chômage devrait baisser sensiblement, ce qui n'exclurait pas une préoccupation quant à la situation de l'emploi à moyen terme.
- Les perspectives relatives à l'évolution des prix et des coûts restent alarmantes, le taux d'inflation se situant vraisemblablement, pour 1973, entre 6 et 7 %."

Cette analyse était assortie de recommandations tant globales qu'individualisées par pays.

Il faut dire que si le Conseil des Ministres a vérifié la plupart des points du constat fait par la Commission, il a arrêté le 22 mars 1973 une résolution assez anodine.

On y lit en effet :

"Le Conseil a constaté que de nombreuses mesures ont été prises par les Etats membres pour lutter contre l'inflation. Néanmoins l'évolution des coûts et des prix est restée excessive et de ce fait supérieure aux objectifs antérieurement fixés. Dans ces conditions, le Conseil a invité les Etats membres à poursuivre sans relâche, par tous les moyens appropriés à leur situation, l'action engagée, pour ralentir le rythme de la hausse des prix, dans le sens indiqué par sa résolution du 5 décembre 1972.

Ainsi qu'il en a été décidé par cette résolution, le Conseil devra réexaminer en juin-juillet 1973 les orientations communes en matière de politique économique et financière. A cette fin, il a demandé au Groupe de coordination des politiques économiques et financières à court terme, au Comité monétaire, au Comité de politique conjoncturelle et au Comité de politique budgétaire de lui présenter, avant le 1er juin 1973, des rapports détaillés sur la suite donnée aux recommandations figurant dans la résolution du 5 décembre 1972. Ces rapports traiteront notamment

- des méthodes de surveillance de l'évolution des prix et des revenus
- de l'exécution des budgets publics
- et de l'évolution de la masse monétaire."

D'autres recommandations de la Commission - réduction conjoncturelle des droits de douane, augmentation des contingents bilatéraux et relèvement des plafonds par les importations industrielles en franchise en provenance des pays en voie de développement - remontant déjà au mois de janvier 1973, n'ont pas été admises, sans doute en égard à l'ouverture des grandes négociations commerciales au niveau du GATT au dernier trimestre de l'année en cours.

Cette approche sera encore sérieusement dérangée par le message qu'a présenté le Président NIXON à l'attention du Congrès aux Etats-Unis en date du 10 avril 1973, relatif au "trade reform act of 1973", qui, une fois mis en application concrète sur une série de points précis, risquera de donner lieu à des tiraillements et au jeu stérile des représailles économiques à l'échelle mondiale.

Le Comité Economique et Social des Communautés européennes, dans son avis du 29 mars 1973 sur la conjoncture économique dans la Communauté, a formulé quelques principes qu'il est bon de résumer.

- Poursuite de la croissance au cours de 1973, sauf la gêne qui pourrait découler des décisions monétaires et commerciales;
- priorité absolue pour la lutte contre l'inflation, sous réserve d'assurer le plein emploi et de se conformer aux objectifs de l'expansion et de la politique structurelle;
- nécessité d'aligner davantage les politiques nationales sur les objectifs communautaires;
- nécessité de consolider un cadre monétaire qui garantisse des parités fixes et qui assure la stabilité des échanges et de la sécurité des paiements.

Le Conseil des Ministres du 28 juin 1973 est revenu sur l'ensemble des questions et a arrêté ou alors confirmé un programme de 11 points :

- freiner l'expansion de la demande globale;
- réduire le rythme d'expansion de la masse monétaire;
- limiter les crédits;
- favoriser l'épargne;
- contrôler les afflux indésirables de capitaux en provenance de l'extérieur de la Communauté;
- réduire les déséquilibres régionaux;
- appliquer, au cours du second semestre 1973, une gestion budgétaire rigoureuse;
- modérer l'accroissement des dépenses;
- veiller à ce que les collectivités locales appliquent aussi une gestion budgétaire rigoureuse;
- instaurer un système de notification préalable des hausses des prix;
- trouver l'appui nécessaire dans le comportement des responsables économiques et des partenaires sociaux en matière de prix et de revenu.

Cette rétrospective mène à une triple conclusion. En matière de conjoncture, les choses vont vite au point que les débats dans le cadre communautaire sont en retard sur les événements. En second lieu, les pays sont poussés à prendre sur le plan national des mesures sous la pression de l'évolution.

Enfin, il faut bien constater que l'union économique et financière, qui devrait marquer le véritable progrès dans l'intégration, est si peu avancée que le Conseil des Ministres n'a pu que prendre acte le 29 juin 1973, en plein débat sur les politiques économique et conjoncturelle, de la décision de la République Fédérale d'Allemagne de réévaluer sa monnaie de 5,5 %, d'un côté, et, d'autre part, enregistrer un jugement assez désabusé de la Commission dans les termes suivants :

"Les résultats de la première étape n'ont pas été brillants, chaque pays étant resté trop attaché à ses propres prérogatives et à ses propres intérêts de l'heure."

2142. Quant aux initiatives prises dans les pays membres des Communautés européennes

La plupart des pays ont mis en oeuvre avec des nuances des plans anti-hausse, renforcés au fur et à mesure que s'aggravait la situation.

Les principes retenus et les méthodes appliquées sont modulés suivant la situation et les possibilités des différents pays.

Généralement, les mesures ont trait au contrôle des prix, à la surveillance des revenus et à l'orientation de la masse monétaire.

Dans les conditions données, il serait difficile de donner un catalogue exhaustif, ce qui d'ailleurs dépasserait le cadre de la présente.

Les cas de la République Fédérale et de la France sont plus significatifs et méritent quelques commentaires.

Le ton a été donné par les cinq instituts de recherche conjoncturelle en République Fédérale qui ont déposé leur avis de printemps 1973.

Une phrase est unanimement admise :

"Höhere Importpreise, beschleunigt steigende Lohnkosten und das Bestreben den Unternehmen ihre Gewinnspannen zu halten oder zu vergrößern, werden zu einer Verstärkung des Preis- auftriebes führen, zumal die Nachfrageentwicklung den Unternehmen keine preispolitische Zurückhaltung gebietet."

Quatre des cinq instituts recommandent une application rigoureuse de la politique de stabilité, cela jusqu'à un degré où se pose la question du réalisme politique (limitation sévère et renchérissement du crédit, accroissement et généralisation du complément conjoncturel, baisses douanières et mise en suspens du mécanisme de compensation pour produits agraires).

Depuis lors, les mesures prises en République Fédérale vont dans le sens indiqué.

L'ancien programme était basé essentiellement sur des mesures fiscales et l'émission d'un emprunt national de stabilité.

Dès lors que le cap des 7 % de hausse des prix est dépassé, des mesures draconiennes seront d'application :

- extension de la taxe conjoncturelle sur les revenus élevés (10 % des revenus de 40.000 et de 80.000 DM, respectivement pour les célibataires et les couples);
- suppression de l'amortissement dégressif sur les biens d'investissement;
- réduction de l'impasse budgétaire de 4 à 3 milliards de DM.

En France, un nouveau régime de prix valable jusqu'au 31 mars 1974 a été introduit à la faveur de trois arrêtés. Ces derniers visent l'évolution des prix des produits industriels, les marges du commerce et les prestations de service.

D'importantes mesures fiscales seront d'autre part appliquées:

- diminution de certains avantages fiscaux, en compensation des avantages accordés aux caisses d'épargne;
- suppression progressive de la distribution des tantièmes;
- imposition plus systématique des plus-values ayant l'allure de véritables revenus.

De nouvelles mesures ont été prises par le Gouvernement français depuis le début de juillet 1973.

2143. L'approche sur le plan luxembourgeois

La discussion des mesures nationales aura à tenir compte de deux ordres de considérations.

- Les indications fournies dans le rapport gouvernemental permettent de dégager par rapport à la situation conjoncturelle quatre faits d'importance.

Le problème de l'inflation est devenu spécifique, tant en ce qui concerne le rythme du phénomène que son allure soutenue. En deuxième lieu, il peut coïncider même avec une période de stagnation.

On notera en troisième lieu un décalage du phénomène avec les cycles de conjoncture interne.

Enfin, il importe de souligner la participation non négligeable de certains coûts internes dans le taux d'inflation enregistré.

- Le Conseil Economique et Social, se ralliant à cet égard largement aux conclusions de l'étude du STATEC - l'inflation au Luxembourg par R. KIRSCH - bulletin No 6/1972, constate que l'inflation se présente au Grand-Duché suivant des mécanismes complexes et particuliers et qu'il existe des limites à une action propre en ce domaine.

Avant d'apprécier les mesures retenues ou envisagées par le Gouvernement, il est bon de relever les facteurs limitatifs spéciaux.

Les deux principales roues de transmission entre l'inflation internationale et le niveau des prix internes - les importations et l'inflation induite, cette dernière étant due aux règles socio-économiques de fixation intérieure des revenus ou alors étant provoquée par un fait extérieur - prennent au Luxembourg une importance accrue.

Or, ces deux types d'inflation, de même que les effets de l'échelle mobile sont quasi-inévitables. La régulation de la demande échappe presque complètement au Gouvernement, en l'absence d'instruments de politique monétaire et eu égard au fait que le secteur prédominant, dépendant de la demande étrangère, est amené à répercuter les fluctuations qu'il subit à d'autres branches.

Il faut rappeler aussi que la politique anti-cyclique des finances publiques n'a que des effets limités et sectoriels.

Enfin, la politique des revenus, compte tenu du rôle de "leader" assumé par la sidérurgie quant aux rémunérations, connaît des limites certaines.

L'étude citée en vient à préconiser trois moyens dans la situation luxembourgeoise :

- la surveillance active et sans relâche des prix;
- une action en profondeur pour intensifier la concurrence, pour parfaire l'information du consommateur et pour améliorer les structures;
- l'action politique au niveau du Marché Commun.

2144. L'examen des mesures prises au Luxembourg

- Les mesures anciennes, précisées dans le rapport gouvernemental et annoncées déjà pour la plupart dans le dernier trimestre de 1972, sont reprises et complétées depuis la conférence de presse du 29 mai 1973.

Salutaires sur différents points, les anciennes mesures ~~avaient~~ le défaut d'être incomplètes ou alors d'être appliquées pendant une période trop limitée.

Aussi la soudure a-t-elle tardé à se faire, puisqu'un vide s'est instauré pour différentes mesures depuis le 31 mars 1973.

- Les mesures sectorielles nouvelles prises soit par la voie réglementaire, soit sur la base d'arrangements dans le secteur des pommes de terre, des viandes de boeuf, du porc et de la charcuterie, des matériaux de construction et de l'énergie électrique basse tension sont à saluer en principe.

On s'interroge cependant sur la durée excessivement courte du blocage des prix de pommes de terre en sachets - deux semaines exactement - alors que le prix afférent avait pratiquement triplé et qu'il aurait eu le poids que l'on sait dans le jeu de l'indice à la consommation. Cet aspect des choses soulève dès lors un problème structurel que le Gouvernement devrait attaquer incessamment.

La mesure concernant le gel des prix des matériaux de construction, de toute provenance, posera, après quelques mois, le problème de notre approvisionnement, alors qu'on ne voit pas comment le Gouvernement luxembourgeois pourrait tenir la main sur des prix qui se font à l'étranger, avec l'efficacité voulue et pendant une durée suffisamment longue.

Le Conseil Economique et Social s'étonne que le Gouvernement n'ait pas annoncé un étalement de ses commandes sur le marché des travaux publics dans lequel il intervient pour une part prépondérante. Une telle initiative, tenant compte des priorités énoncées par le Conseil Economique et Social en matière d'investissements publics, aurait été d'autant plus indiquée que la construction est un des seuls secteurs auquel s'applique dans notre petit pays la théorie du multiplicateur et de l'accélérateur, sous réserve des travaux effectués par des entreprises étrangères.

La mesure concernant le préavis de déclaration obligatoire des hausses de prix de 60 jours, contre 30 jours antérieurement, permettra à l'Office des prix de gagner du temps et d'opérer l'étalement nécessaire, au moins à très court terme.

D'une façon plus générale, le Conseil Economique et Social recommande sur le plan des prix une vigilance accrue et une surveillance constante.

Quatre démarches parallèles s'indiquent d'urgence.

Il s'agit d'effectuer périodiquement des enquêtes par branches sur les prix de produits de consommation courante et de rendre ces comparaisons accessibles aux consommateurs.

Dans ce même contexte il faut se demander si certaines marges bénéficiaires ne sont pas surfaites.

L'affichage obligatoire des prix est à surveiller et à sanctionner.

Il convient de sensibiliser et d'éduquer les consommateurs par tous les moyens appropriés.

Il est vrai qu'il est difficile de comparer ponctuellement les prix d'articles isolés, sans tenir compte de l'ensemble des marchandises offertes dans tel ou tel point de vente. Il faudrait sanctionner cependant sévèrement la pratique de prix usuriers.

Quant à la TVA, le Conseil Economique et Social estime que dans une optique conjoncturelle et à court terme, il faut absolument éviter d'augmenter les taux actuellement en vigueur.

Aussi faut-il saluer la mesure qui ramènera le taux de 10 à 5 % pour différentes sortes de marchandises d'alimentation. On aurait pu être plus généreux à cet égard, tant pour ce qui est du nombre des biens qu'en ce qui concerne le niveau du taux.

Enfin, l'intensification de la concurrence a déjà été proposée à plusieurs reprises par le Conseil Economique et Social. Sans vouloir anticiper sur les réflexions consacrées dans un chapitre consécutif à l'appareil de distribution, il faut rappeler ici qu'il y a lieu d'appliquer les lois qui existent et de procéder d'une façon pragmatique, là où le goulot d'étranglement se présente, ceci sans préjudice de l'action en profondeur, à mener à long terme, pour corriger les inadaptations.

Le complément conjoncturel de 5 % prélevé pendant 1973, remboursable sans intérêts au plus tard en 1975 - accroissement du taux d'imposition de 40 - 45 % - s'aligne sur ce qui se fait en République Fédérale.

Il y a cependant une double nuance importante.

D'un côté, le supplément conjoncturel est restituable. De l'autre, la mesure vise plutôt la demande de biens d'investissement offerts essentiellement à l'étranger.

Dans le cadre national, des mesures isolées, non appuyées dans les autres pays du Marché Commun, risquent de passer à côté de l'objectif qu'est la lutte antiinflationniste. En effet, les entreprises, désireuses de s'approvisionner en biens d'investissement, voient leurs liquidités affectées à un moment où elles veulent opérer des investissements de rationalisation, qui par leur effet de hausse de la productivité, peuvent pallier l'inflation.

Considérées toujours dans l'optique d'une action isolée, lesdites mesures pourront d'autre part se répercuter défavorablement sur la croissance, pourtant proclamée comme étant un but permanent dans le discours de la Foire du 26 mai 1973, à moins de recourir d'une façon plus conséquente aux emprunts, ce qui risque à nouveau de gonfler la masse monétaire et les circuits financiers ou alors de diminuer la distribution des bénéfices.

Il est vrai que l'écrémage des liquidités s'obtient par une intervention auprès des personnes physiques et morales dont les revenus augmentent plus que proportionnellement à la faveur de l'inflation.

L'effet psychologique d'une action globale n'est pas non plus à négliger.

Un effet pratique et direct serait dès lors au mieux recherché grâce à une approche globale et à une action concertée dans le cadre du Marché Commun, au sein duquel et compte tenu des différences de départ, les conditions d'une intervention seraient à définir préalablement.

C'est dans une pareille optique générale que le principe d'un supplément conjoncturel serait à peser et à définir. Dans cette approche se poserait aussi le problème de l'émission concordante d'emprunts de stabilité.

Pareille approche serait préférable à des mesures nationales, isolées et incohérentes.

Il se pose cependant la question de savoir si une attitude concertée serait possible, dans l'état actuel des choses, avec la rapidité et l'efficacité voulues.

On peut se demander enfin si les préalables ci-avant étant supposés acquis, le Gouvernement ne devrait pas envisager l'imposition conjoncturelle des revenus élevés, à l'instar de l'exemple allemand, compte tenu des différences de structures et de l'impact direct dans notre situation, ceci pour parfaire le cadre général de l'action gouvernementale.

- Les mesures destinées à favoriser l'épargne - dont notamment l'introduction de bons d'épargne à capital croissant et la franchise d'impôt de 15.000 francs quant aux revenus d'intérêts - sont salutaires en principe. Le Conseil Economique et Social se borne à souligner en l'état actuel des choses que l'absence d'une disposition visant à geler le produit des bons d'épargne enlève tout effet antiinflationniste à cette nouvelle forme d'épargne.

Il faut relever également qu'en ce qui concerne le point ci-avant, le geste est fort modeste, puisqu'il s'agit d'amener les établissements d'épargne et de crédit de la place à imaginer des formes d'épargne où l'érosion monétaire est dûment prise en compte.

- Quant à l'encadrement du crédit à la consommation, il faut saluer cet effort, encore que l'impact qui en résulte doit normalement être mince et que les mesures afférentes touchent plus particulièrement certaines couches sociales qui ne sont guère à l'origine du gonflement de la masse monétaire.

- Quant aux priorités à observer dans le secteur de la construction, le Conseil Economique et Social se réfère aux passages afférents qu'il a formulés dans son avis sur le logement social.

- Les mesures annoncées fin mai 1973 ne reprennent plus expressément la concertation entre agents économiques et les initiatives au profit de la main-d'oeuvre.

Le Conseil Economique et Social espère qu'elles n'auront pas été oubliées pour autant.

Il estime en effet qu'au delà des réunions qui s'instaureront suite à la mise en oeuvre des comités mixtes d'entreprises, il serait indiqué que des consultations régulières aient lieu sur le plan des grandes branches économiques avec la participation des délégués du Gouvernement. Pour le reste, des mesures renforcées de recrutement de la main-d'oeuvre et de formation professionnelle s'imposent. Le programme d'action du Gouvernement est certainement à revoir et à agencer, compte tenu des événements qui se sont produits depuis fin juin 1973.

22. Les aspects structurels

La politique de croissance est abordée dans plusieurs passages du rapport gouvernemental. Il y a lieu de l'examiner en prenant en considération le bilan de la politique d'expansion industrielle de 1959 à 1972, publié en avril 1973 et le discours prononcé par le Ministre de l'Economie Nationale à l'occasion de l'ouverture de la 25e Foire de Luxembourg, le 26 mai 1973.

Le Conseil Economique et Social entend dès lors consacrer une série de considérations à la politique d'industrialisation, au renouvellement de la loi-cadre économique et à la qualité de vie.

221. La politique d'industrialisation

- Il importe d'abord de dissiper une équivoque contenue dans les conclusions du rapport gouvernemental, sub II, paragraphe 1, dans la mesure où l'on y met en évidence "la nouvelle approche".

L'approche en question est nouvelle en ce que l'on tente de dresser un vaste bilan de l'acquis industriel et du coût direct et indirect de l'industrialisation, ceci pour justifier la politique afférente.

En second lieu, le document d'avril 1973, qui contient les conclusions dégagées des travaux de la table ronde du 14 décembre 1972, est appelé à servir de justification globale à l'aménagement et au renouvellement de la loi-cadre de développement économique.

- L'inventaire qui a été ainsi établi confronte les avantages et les coûts, dans la mesure des possibilités et des chiffres rendus disponibles.

La juxtaposition du coût de l'industrialisation - 1.049 millions de francs - et du produit fiscal acquis - quelque 1.700 millions de francs - est certes éloquente et traduit la rentabilité de l'opération, encore que les déchets fiscaux n'aient pu être chiffrés. Mais enfin, si les avantages fiscaux ont pu conduire à des déchets, il est évident qu'en l'absence d'implantations nouvelles et donc de non-octroi d'avantages fiscaux, ni un acquis ni un déchet fiscal n'auraient pu naître.

Pour le reste, ni les retombées ni le coût et les répercussions indirects, comme par exemple dans le domaine de la main-d'oeuvre qualifiée, ne peuvent être chiffrés avec une précision mathématique, de sorte que les discussions y relatives ne sont pas définitivement closes.

La rentabilité est d'ailleurs à plusieurs dimensions : le temps, l'espace, l'utilité sociale.

Il s'y ajoute que dans la mesure où les Etats modernes pratiquent activement une politique industrielle, à l'instar d'autres politiques qui peuvent finalement influencer fortement le tissu industriel, il faut reconnaître que dans les économies modernes il existe tout un chapelet d'incitations.

A l'échelle internationale, le problème à résoudre ne consiste pas à supprimer les aides, mais à les harmoniser afin d'éliminer des distorsions durables dans la concurrence. En l'occurrence, le Luxembourg, face aux moyens massifs mis en oeuvre à l'étranger, ne peut guère renoncer à son arsenal plutôt modeste.

- La table ronde du 14 décembre 1972 a dégagé une autre conclusion d'importance.

Pour ce qui est de l'accroissement annuel moyen du PNB, le Luxembourg se classe à la traîne des pays industrialisés du Marché Commun.

Or, un des moyens possibles de pousser à la roue consiste à implanter des activités nouvelles de haute productivité et ce, entre autres, en vue d'atténuer les tensions sur le marché de l'emploi.

Les industries nouvelles ne représentent encore que quelque 10 % du PNB, de sorte qu'une progression annuelle de 10 % de la production de ces industries ne donne qu'un accroissement de 1 % du PNB, toutes choses étant égales par ailleurs.

C'est dire que l'oeuvre de renouveau industriel dans la prédite optique est à continuer sélectivement.

- En présence des chiffres de tendance avancés dans le même document d'avril 1973 et compte tenu des postes budgétaires disponibles pour la politique d'industrialisation en 1973, en retrait de quelque 37 millions de francs par rapport à ceux de 1972, le Luxembourg évite un reproche de taille qu'on entend souvent dans les controverses sur le soutien de l'Etat à l'industrie.

En effet, la politique industrielle et la politique conjoncturelle peuvent théoriquement s'affronter dans une sorte de dialectique. Au nom de la première, les aides publiques peuvent être accordées souvent à titre de complément d'infrastructure ou d'environnement industriel.

Au nom de la seconde, les équipements collectifs seront rognés dans les budgets dans une optique conjoncturelle.

Ce cercle vicieux n'aura pas joué dans la situation du Luxembourg, ce qui ne veut pas dire que les équipements collectifs bénéficient chez nous de la priorité requise.

222. La loi-cadre de développement économique

Le Conseil Economique et Social approuve les critères qui sont énoncés à la page 35 du document d'avril 1973.

Fort des observations présentées dans son dernier avis sur l'évolution économique, financière et sociale, auxquelles il est renvoyé pour les besoins de la présente, le Conseil Economique et Social entend mettre l'accent à nouveau sur plusieurs lignes de conduite principales :

- la nécessité de renforcer le tissu industriel eu égard à l'effet d'auto-allumage des entreprises établies et de promouvoir la productivité et la consolidation des entreprises existantes;
- La prise en compte des exigences d'environnement, l'utilisation et le développement de l'infrastructure en place, le tout dans le cadre de l'aménagement du territoire qu'il convient de concrétiser incessamment;
- L'urgence de résoudre les problèmes de main-d'oeuvre, tant en ce qui concerne l'aménagement et le perfectionnement de la formation, de l'apprentissage et du recyclage de la main-d'oeuvre, que pour ce qui est de l'infrastructure sociale concernant les travailleurs indigènes et étrangers.

223. La qualité de vie

Le Ministre de l'Economie Nationale a consacré dans son discours de la Foire du 26 mai 1973 une série de réflexions concernant la croissance, l'environnement, les équipements collectifs et la qualité de vie.

La conclusion finale consistait à dire que le tout est une question de coût accru, qu'on ne peut avoir tout à la fois et qu'il faut procéder suivant de strictes priorités.

Le Conseil Economique et Social entend y ajouter quelques réflexions supplémentaires.

- La croissance quantitative n'est pas un but en soi. S'il doit y avoir création de richesses nouvelles pour pouvoir les mieux distribuer, le développement doit se faire d'une façon ordonnée, avec un minimum de nuisances.

Le gaspillage étant inhérent à la société de consommation, on ne doit pas oublier que la même société a rendu possible l'élévation du niveau de vie, les équipements collectifs n'ayant cependant pas progressé parallèlement.

En plus, le décalage dans le temps sensibilise les esprits.

Les choses vont tellement vite qu'on n'a pas encore eu le temps de prendre véritablement soin des vieux, des laissés pour compte, de l'ardeur des jeunes aux motivations nouvelles, des travailleurs immigrants, des salariés et des rentiers aux revenus insuffisants.

Il faut organiser le rattrapage avant que le fossé se creuse davantage.

- Dans l'ordre de priorités déjà indiqué par le Conseil Economique et Social, il faut pallier le manque d'équipements collectifs sous les formes les plus diverses. Les équipements collectifs sont réducteurs d'inégalité, profitent essentiellement aux moins bien lotis et contribuent à une répartition plus juste des résultats collectifs.

- La crise de l'environnement a souvent été mise en avant sur un plan purement matériel.

Cette crise vise aussi et peut-être davantage l'aliénation, la coupure avec la nature et le milieu ambiant, le caractère rebutant des tâches répétitives et parcellaires, l'étouffement dans les villes, la frustration des jeunes.

On remarquera que ce n'est pas essentiellement par des moyens matériels qu'on s'attaquera à ces problèmes.

- Quatre conclusions se dégagent des brèves considérations ci-avant.

La société de consommation - dont la nôtre - doit faire l'inventaire des déficiences et s'occuper de ceux qui n'ont pas encore été pris en compte d'une façon équitable.

Les équipements collectifs méritent une priorité absolue. Leur mise en oeuvre devrait se faire suivant les priorités et avec certains des moyens indiqués par le Conseil Economique et Social.

L'environnement et la protection de la nature doivent être entamés d'urgence dans un plan concret d'aménagement du territoire.

Enfin, sur un plan plutôt psychologique et intellectuel, il s'agit de concilier l'homme avec son milieu, d'humaniser les conditions de travail, de faire oeuvre d'imagination et d'organisation en matière d'urbanisation et d'aménager la formation des jeunes.

Du moment qu'on réussit à recycler la matière pour éviter la pollution, il devrait être possible de recycler les cerveaux à leur tour, au profit d'une compréhension et d'une générosité plus grandes.

224. La politique en faveur des classes moyennes

2241. Quant à la loi-cadre des classes moyennes du 29 juillet 1968

Le Conseil Economique et Social marque son accord avec la prorogation par règlement grand-ducal des mesures d'assistance pendant une nouvelle période de cinq ans.

Il aimerait rappeler cependant que l'application parallèle de trois lois de stimulation économique, à la faveur de critères distincts et de comités consultatifs différents, conduit à des difficultés. Une commission interministérielle pourrait utilement fonctionner pour assurer la coordination des grands objectifs poursuivis en matière de stimulation économique.

2242. Quant au droit d'établissement

Le Conseil Economique et Social a pris acte de deux points envisagés par le Gouvernement et qui visent respectivement l'égalité fiscale à rétablir entre les coopératives de consommation et le commerce de détail et une certaine procédure de libéralisation quant aux conditions d'accès à la profession prévue par la loi du 2 juin 1962.

- Quant au premier point, le Conseil Economique et Social aimerait rappeler les lignes de fond de sa discussion antérieure figurant au compte rendu du 18 mars 1969 CES/AP (69) 4.

Une large majorité s'était alors prononcée pour le texte ci-après :

"Dans ce contexte, le problème de l'imposition des ristournes des coopératives de consommation a été considéré comme revêtant une importance particulière. La solution prévue à cet égard par la loi du 4 décembre 1967 paraît constituer un compromis valable en la matière."

L'article 167 de la loi précitée stipule en effet :

"En ce qui concerne les sociétés coopératives de consommation, la part de l'excédent qui provient d'affaires traitées avec les membres n'est cependant pas déductible dans la mesure où cette part dépasse 5 % du chiffre d'affaires réalisé avec les membres. Un règlement grand-ducal pourra abaisser le taux de 5 % à 4 % avec effet à partir d'une date à fixer par règlement grand-ducal."

Ce texte n'est pas encore entré en application en l'absence du règlement grand-ducal requis à cet effet.

Une observation supplémentaire s'impose.

Les principes retenus ci-avant l'étaient dans une optique d'équilibre, alors que pendant la même période - on n'a qu'à rappeler le vote en première lecture le 2 juillet 1968 du projet de loi modificatif de la loi sur le droit d'établissement du 2 juin 1962 - il était envisagé d'introduire parallèlement un assouplissement quant à la défense de filiales, de succursales et de branches additionnelles dans le commerce.

Cela étant, il est difficile d'aller au-delà de ce qui a été fait jusqu'ici, les différentes implications ne pouvant être jugées en connaissance de cause que si l'ensemble de la réforme, visant également le droit d'établissement, est connu.

- Le Conseil Economique et Social a pris connaissance des idées qu'avance le Gouvernement quant à la libéralisation du droit d'établissement.

Egalement par rapport à ce point, il y a lieu de renvoyer à l'avis CES/PRIX du 20 mars 1969, notamment aux pages 33 à 35.

Les passages ci-après méritent d'être repris :

"Les avis, quant aux conséquences économiques d'une implantation, chez nous, de ces nouvelles formes de commerce, étant divisés, tous les membres s'accordent cependant pour juger qu'une libéralisation absolue et sans transition entraînerait selon toute probabilité des conséquences économiques et sociales fâcheuses. Etant entendu cependant que ces formes de distribution existent partout dans la CEE, et aux abords immédiats de nos frontières, il est hautement probable que dans un avenir prévisible notre situation d'exception dans ce domaine tombera, soit de notre propre initiative, soit sous la pression supranationale."

L'idée de la progressivité avait amené le Conseil Economique et Social à suggérer 5 principes d'action, repris à la page 34 du prédit avis.

Plus de quatre ans se sont écoulés depuis.

Il importe dès lors d'actualiser les vues exprimées antérieurement.

Cinq faits nouveaux sont en effet à signaler.

L'artisanat approuve, pour ses branches, l'ouverture d'une filiale ou d'une succursale unique par exploitation et l'extension éventuelle par règlement grand-ducal en faveur de certaines de ses branches suivant les nécessités économiques.

Quant au commerce, il se prononce pour l'introduction, sous certaines conditions, d'une filiale unique par entreprise.

Il exprime par contre son opposition contre l'introduction d'une deuxième branche nouvelle.

Dans l'optique du Marché Commun, le traité de Rome serait manifestement violé en cas d'autorisation de formules nouvelles au seul profit des commerçants de nationalité luxembourgeoise.

Enfin, le droit communautaire et national en matière de concurrence s'est développé considérablement et ne peut plus être ignoré.

Le Conseil Economique et Social estime qu'il faut inaugurer à présent une étape de libéralisation, prévoir une formule de progressivité et instaurer une soupape de sécurité.

Le programme ci-après pourrait être envisagé :

- liberté d'établir une première filiale ou succursale;
- traitement généreux des types d'entreprises à libéraliser complètement;
- adjonction d'une deuxième branche commerciale au sens classique;
- habilitation à donner à un règlement grand-ducal afin d'aller plus loin dans les domaines prérappelés, si la situation et la conjoncture s'y prêtent;
- consultation des milieux intéressés;
- non-discrimination par rapport à la nationalité;
- habilitation à instaurer au profit d'un règlement grand-ducal d'opérer un blocage en cas de survenance de troubles graves;
- mesures de reconversion et d'adaptation au profit de ceux qui abandonnent leur activité.

2243. Quant au projet de loi portant reconversion des secteurs faibles de l'économie

Le Conseil Economique et Social a pris connaissance des grandes lignes du projet en cause.

Il note que le texte, s'appuyant par ailleurs sur trois directives CEE d'avril 1972, vise essentiellement les entreprises agricoles, les entreprises commerciales et artisanales y étant ajoutées et ne bénéficiant pas d'une référence communautaire dans le genre cité.

Le Conseil Economique et Social salue les mesures de reconversion et d'adaptation qui sont envisagées. Il éprouve en revanche beaucoup d'hésitation pour les deux autres volets.

En matière agricole, il existe au moins une finalité structurelle - arrondissement ou libération des terres -, ce qui ne se retrouve pas dans les deux autres secteurs où il faut même relever la contradiction entre la liberté d'établissement et une libéralisation accrue d'un côté, et les mesures d'assainissement voulues ici, d'autre part.

En deuxième lieu, la finalité sociale consisterait en l'octroi d'une sorte d'allocation de chômage, présumé à partir d'un certain âge, alors qu'il n'y a pas toujours de contrainte de fait pour pareil état de choses.

Il y a une tendance qui va dans le sens d'une réduction et d'une concentration des entreprises dans différents secteurs.

L'aide même généreuse à la réadaptation est indiquée. Les mesures supplémentaires vont au-delà de la philosophie à retenir dans pareil cas.

La cessation de l'activité pourra donner éventuellement lieu à la naissance de recettes qui ne sont pas prises en compte dans le projet en examen.

Dans le secteur du commerce, il échet de prendre en considération certaines données :

- sous-capacité par branches (librairies par exemple);
- atteinte au fonds de commerce;
- rotation excessive chez les cafetiers (5.000 depuis 1967).

Dans certains métiers du secteur artisanal aussi les prestations de services changent et s'adaptent sous la pression d'événements extérieurs et il y aurait le risque de voir disparaître des activités utiles.

Le Conseil Economique et Social, se référant par ailleurs à son avis du 31 décembre 1969 concernant l'agriculture, estime dès lors qu'il faut repenser le problème.

Au delà de l'aide à la réadaptation, qui est économiquement salubre, on peut envisager de corriger la législation sociale au profit de ceux qui sont obligés d'abandonner leur activité et qui pour des raisons d'âge ne trouvent pas d'autre emploi. Tout le reste risque d'aller au-delà du but et de coûter trop cher.

2244. Quant au projet de loi modifiant la loi sur l'impôt commercial

Quant au projet de loi modifiant les abattements en matière d'impôt commercial, il a été diversement commenté par les membres du Conseil Economique et Social. Tandis que tous n'ont pas voulu préjuger des conclusions que le Conseil Economique et Social sera amené à tirer sur le plan de la fiscalité communale des considérations qui seront dégagées dans le cadre de son étude du problème de la fusion des communes, certains ont estimé qu'en présence des besoins d'investissement dans l'infrastructure communale, il ne saurait être question de réduire tant soit peu le rendement de l'impôt commercial.

Les autres, en revanche, ont été d'avis que le projet soulèverait davantage une question d'équité et que sous cet angle de vue il ne ferait que rétablir une situation créée à l'époque par le législateur et que la déperdition du pouvoir d'achat de la monnaie est venue à déséquilibrer. Ce faisant, le projet ne ferait que suivre la règle appliquée à juste titre et de façon systématique en matière d'impôt sur le revenu.

225. Le tourisme

- Le Conseil Economique et Social constate avec satisfaction que le Gouvernement a au moins partiellement tenu compte dans sa politique touristique des recommandations du Conseil Economique et Social en ce qui concerne la création de centres de loisir, de récréation et de repos.

Il entend axer les considérations ci-après sur quatre points, à savoir le plan touristique quinquennal, les difficultés des établissements d'hébergement face à la reprise, un accent particulier étant mis cette fois sur les centres de loisir et de récréation et le tourisme social.

- Suivant l'exposé budgétaire du Ministre de l'Economie Nationale de novembre 1972, un montant de 150 millions de francs est prévu pour le financement d'un programme touristique quinquennal ayant pour but le développement d'une infrastructure touristique complémentaire à l'échelle régionale et locale. Un crédit de 20 millions de francs est déjà inscrit au budget extraordinaire de 1973.

Le programme général doit être mis en oeuvre dans le cadre de l'aménagement du territoire; or, on n'est pas suffisamment informé sur les étapes de réalisation concrète dudit aménagement du territoire. En présence de demandes pressantes sur le plan communal, il n'est pas défendable de procéder au gré des requêtes, sans vue d'ensemble. Le programme touristique doit s'insérer dans l'aménagement du territoire et être exécuté en fonction des exigences de ce dernier.

- L'industrie hôtelière comprend 460 établissements en 1973. Depuis 1970, une vingtaine d'établissements moyens ont fermé leurs portes.

Le problème de la reprise est ainsi posé, notamment par manque d'amateurs dans les familles concernées, encore que l'exposé budgétaire du Ministère intéressé de novembre 1972 s'exprime comme suit :

"Il est intéressant de noter que ces derniers mois certains hôtels de bonne tradition qui avaient fermé leurs portes et que l'on croyait définitivement perdus, ont trouvé de nouveaux amateurs et ont réouvert, traduisant ainsi la confiance renaissante de nos hôteliers dans l'avenir."

Si revirement il y a, le Conseil Economique et Social salue cette évolution.

Le Gouvernement doit de toute façon se préoccuper du phénomène de déperdition de nos établissements, à un moment où le tourisme s'intensifie et revêt une importance sectorielle grandissante.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social note avec satisfaction le fait que par la loi du 9 avril 1973, les mesures d'aides fiscales à l'investissement ont été étendues aux investissements en installations sanitaires et de chauffage central incorporées aux bâtiments hôteliers.

Des mesures d'encouragement sélectives, passant de la formation à l'établissement et à la reprise, sont indiquées.

- Les centres de loisir ne doivent pas seulement être créés dans le voisinage des hôtels, pour "divertir les touristes, les retenir sur place et les faire revenir dans notre pays", ainsi que le relève le rapport gouvernemental.

Le Conseil Economique et Social ne méconnaît pas l'importance d'un équipement adéquat de nos établissements d'hébergement qui sont en concurrence avec les nouveaux complexes hôteliers étrangers.

Il est cependant d'avis qu'on doit également construire des maisons de repos, des centres de loisir et des places de jeux aux abords des grands centres d'habitation, le tout dans le cadre d'une programmation régionale. L'initiative des communes, soutenue par le secteur privé, doit intervenir en l'occurrence.

Lors de l'établissement définitif du programme général d'équipement touristique, il faudra également tenir compte des aspects sociaux du problème.

- Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de développer le tourisme social dans le pays.

Le Conseil National des loisirs et des vacances des travailleurs, créé il y a quelques années, est actuellement en veilleuse.

Il s'agit de vérifier s'il peut fonctionner à nouveau avec utilité.

L'association du tourisme social (ATS) fête son 20e anniversaire en 1973. Après HOSINGEN et DIEKIRCH, un troisième home vient d'être inauguré à MONDORF-LES-BAINS.

L'ATS n'a pas pu jouer le rôle qui lui revient.

Une table ronde pourrait faire le point et définir les moyens de développement du tourisme social.

Il échet de permettre à de nombreuses gens à revenus modestes de passer une fois par an des vacances de récréation, ici ou ailleurs, à des conditions adaptées à leur situation.

Le développement du tourisme social implique la mobilisation de moyens plus importants, une organisation structurée, la concertation entre les Ministères intéressés, la création de possibilités d'hébergement à bon marché à Luxembourg, de même que l'encouragement d'initiatives en vue d'organiser des voyages à l'étranger à des prix abordables.

226. Les travaux publics

Le Conseil Economique et Social n'a cessé de souligner dans ses avis antérieurs les besoins de notre pays en matière d'investissements collectifs et il en a chiffré le coût pour la

période allant de 1970 à 1975 dans les différents secteurs comme suit :

- moyens de communication	4.125 millions
- équipement sanitaire et gériatrique	1.050 millions
- bâtiments publics	2.100 millions
- investissements sportifs et touristiques	250 millions
- logements sociaux	500 millions
- nouveaux besoins collectifs	500 millions
- participation de l'Etat dans l'équipement communal	1.125 millions
	<hr/>
Total :	9.650 millions

Le chapitre 6 "Travaux publics" du rapport gouvernemental sur l'évolution économique, financière et sociale de 1973 se confine aux investissements collectifs dans les secteurs de la voirie publique, des bâtiments administratifs, sportifs, scolaires, sanitaires et sociaux et néglige les investissements en logements sociaux, en infrastructure touristique et sportive ainsi que le volume important des investissements projetés par les communes.

Pour ce qui est des seuls investissements collectifs ressortissant au département des travaux publics, ils sont inscrits avec 2,5 milliards de francs au budget de l'Etat pour l'exercice 1973 dont 1,35 millions de francs sont imputés aux différents fonds.

Le Conseil Economique et Social constate que l'effort financier et technique fait par les pouvoirs publics en matière de travaux publics est dans son ensemble considérable. Plus de la moitié des crédits prévus au budget sont imputés aux fonds spéciaux de sorte que le détail des allocations aux différents projets n'apparaît plus aux comptes de l'Etat qui sont publiés annuellement.

Le manque de transparence qui en résulte préjudicie une saine appréciation de l'affectation des deniers publics en matière de travaux publics.

Pour cette raison, le Conseil Economique et Social regrette que le Gouvernement n'ait pas encore trouvé utile de traduire dans les faits la proposition du Conseil Economique et Social de publier aux annexes du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat les comptes détaillés des recettes et des dépenses des différents fonds et cela chaque fois à partir de la situation initiale des comptes.

Quant aux différents secteurs, le Conseil Economique et Social constate que les moyens du fonds pour l'assainissement des eaux sont passés de 65 millions de francs en 1972 à 125 millions de francs en 1973, de manière à permettre la réalisation des programmes de préservation de la santé et de la nature selon les priorités fixées par la Chambre des Députés.

Le fonds des investissements scolaires continue sans interruption et sans ralentissement son programme et le Conseil Economique et Social félicite le Gouvernement pour les raisons qu'il n'a cessé de répéter dans ses avis antérieurs.

En ce qui concerne le secteur des infrastructures sportives, le Conseil Economique et Social ne peut que mettre en garde le Gouvernement contre un gaspillage des deniers publics qui risque de résulter notamment du manque de coordination des initiatives communales et étatiques. Le Conseil Economique et Social se prononce résolument contre tous les projets visant la construction de complexes sportifs qui ne répondent pas à un besoin réel.

La même remarque vaut pour les investissements en bâtiments administratifs tels que la nouvelle gendarmerie. Dans ce cas précis, il y aurait lieu de réaliser d'abord la fusion des corps de la gendarmerie et de la police pour créer ainsi les conditions indispensables au maintien de l'ordre public et à la protection des citoyens. Seulement après la fusion, il y aurait lieu de

déterminer les besoins en bâtiments.

Dans le secteur sanitaire et social, le Conseil Economique et Social constate que le Gouvernement a inscrit des crédits appréciables au budget de l'Etat en vue de la création et de l'aménagement des maisons de retraite et des cliniques. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire dans ces secteurs. Mais le Conseil Economique et Social n'entend pas développer ses vues en la matière dans le cadre du présent chapitre. Aussi renvoie-t-il au chapitre "Evolution et politique sociales" pour ce qui est des besoins des personnes âgées et en matière sanitaire à son avis concernant la santé publique qui parviendra ces jours-ci au Gouvernement.

Si l'effort financier consenti par l'Etat dans les secteurs scolaire, administratif, sportif, sanitaire et social n'est pas négligeable, il n'en reste pas moins vrai qu'incontestablement l'accent a été mis sur la réalisation d'une grande voirie. Le Conseil Economique et Social a suffisamment développé dans son avis du 8 juillet 1968 les raisons qui justifient la dotation du pays d'une grande voirie pour qu'il faille y revenir en détail. Il voudrait toutefois rappeler que les objectifs en restent par priorité :

- la satisfaction des besoins nationaux;
- le raccordement aux réseaux d'autoroutes des pays limitrophes;
- la contribution à une politique d'industrialisation et d'aménagement du territoire;
- l'organisation des transports au moindre coût pour la collectivité;
- la construction de la voirie projetée au coût le plus bas;
- la promotion de la sécurité routière.

Suite à ces considérations qui aujourd'hui sont plus valables que jamais, le Conseil Economique et Social a fixé des priorités qui ont été reprises en partie dans la loi du 29 août 1972 modifiant et complétant la loi du 16 août 1967 ayant pour objet

la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. D'une part, le Conseil Economique et Social approuve en principe la nouvelle orientation du fonds, mais d'autre part il regrette que la réforme ne soit restée partielle en tant qu'elle n'a pas été adaptée complètement aux conclusions qui découlent pourtant de l'examen des besoins réels et des contraintes financières.

Aussi le Conseil Economique et Social constate-t-il avec satisfaction que la première priorité a été accordée à la construction de pénétrantes dans la ville de Luxembourg et à la réalisation du contournement de la ville dans sa partie sud-ouest suivant le tracé à qui il a donné la préférence dans son avis du 8 juillet 1968 précité. Mais le Conseil Economique et Social ne peut pas approuver le projet de continuer le contournement dans la partie sud-est. En effet, le trafic de et vers l'est (la Sarre) est faible et à l'avenir il sera absorbé par la collectrice du sud dont le prolongement est envisagé d'Esch-sur-Alzette par Dudelange, Bettembourg, Frisange, Altwies vers Remich de sorte que la nécessité de construire cette partie du contournement n'est pas prouvée.

Avec la meilleure volonté, le Conseil Economique et Social ne voit pas non plus l'utilité de construire l'autoroute projetée de Luxembourg par Bettembourg-Dudelange à Thionville.

Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il a, dans son avis du 8 juillet 1968 cité plus haut, proposé de construire une seule autoroute reliant Luxembourg-Ville au bassin minier et à la frontière française. Le Conseil Economique et Social maintient sa façon de voir de 1968 et demande au Gouvernement d'abandonner son nouveau projet de construction de l'autoroute de Luxembourg vers Thionville, mais de réaliser la jonction avec la frontière française par le trajet empruntant l'autoroute reliant Luxembourg à Esch-sur-Alzette jusqu'à l'intersection avec la collectrice du sud et continuant sur cette

collectrice vers Dudelange et par une bretelle à construire de Dudelange vers la frontière française. Cette solution ne se justifie pas seulement pour des raisons budgétaires, mais également en raison de la densité de circulation sur ces routes qui s'affaiblira encore dès que le trafic de transit, qui, actuellement passe à travers le Luxembourg, sera détourné par l'autoroute Arlon-Longwy-Thionville en construction.

Par contre, le Conseil Economique et Social reconnaît la nécessité et l'urgence de raccorder la route d'Echternach à l'autoroute du Kirchberg pour permettre d'une part de dégager le noeud d'Eich qui enregistre la plus grande densité de trafic du pays aux heures de pointe et d'autre part, d'augmenter la densité de trafic sur l'autoroute de Kirchberg par ailleurs, indispensable à la valorisation de cet investissement.

Une compression de ce programme "qualifié d'ambitieux" par les rédacteurs du rapport gouvernemental sous avis est de rigueur, si le Gouvernement veut vraiment lutter contre l'inflation tout en réalisant certains investissements collectifs prioritaires dans les secteurs scolaire et sanitaire.

Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social ne peut que répéter son étonnement que le Gouvernement n'ait pas annoncé lors de sa récente conférence de presse des mesures d'étalement des travaux publics, alors même que les travaux publics constituent un des rares secteurs de notre économie sur lequel de telles mesures ont un effet antiinflationniste. Cet étalement aurait également été salutaire pour le marché du travail qui souffre précisément dans ce secteur de graves tensions. D'ailleurs, des mesures sélectives s'imposent plutôt dans une économie de petit espace que des actions globales non fondées sur une analyse sectorielle.

Au delà de l'optique conjoncturelle, le Gouvernement doit veiller à la mise en oeuvre de moyens techniques adaptés à l'envergure de tels travaux, en ce compris l'appel à des entreprises étrangères spécialisées en la matière et vouer une attention accrue à l'équilibre fragile des structures des entreprises indigènes du bâtiment et de la main-d'oeuvre disponible.

Quant à l'organisation proprement dite des travaux publics, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il a réclamé à plusieurs reprises une meilleure planification et coordination des travaux publics. Aussi demande-t-il qu'un plan des soumissions publiques soit publié au plus tard au début de chaque année pour l'année suivante et que les cahiers des charges soient disponibles suffisamment à l'avance de manière à permettre aux entreprises d'organiser leurs travaux et de réaliser une plus grande stabilité de l'emploi dans le secteur concerné. De plus, une telle façon de procéder ne manquerait pas de favoriser la coopération entre entreprises d'une même branche et de rendre plus facile le recours à la méthode de relaiement par "entreprise générale". Toutefois, en ce qui concerne l'entreprise générale, il faudrait obliger également l'entrepreneur général de mentionner le prix et le soutraiant par poste repris dans la soumission en vue d'assurer une meilleure transparence des prix et de garantir au soutraiant une certaine protection à l'égard de l'entrepreneur général.

227. Les transports

Le chapitre 7 sur les transports est intimement lié à celui de l'infrastructure routière. Le Conseil Economique et Social n'entend pas traiter dans cet avis les problèmes de transports et notamment les problèmes financiers des chemins de fer, mais il entend se confiner à quelques réflexions sur la qualité des transports en commun dans le pays et dans les agglomérations urbaines.

Ainsi, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il se prononce dans cet avis pour la construction prioritaire de pénétrantes dans la ville de Luxembourg assortie d'un complément indispensable qui consiste d'une part dans la construction d'aires de stationnement des voitures aux différents points d'arrivée à Luxembourg-Ville et d'autre part dans la création de zones piétonnières notamment au centre de la ville.

D'une façon générale, seul le bannissement des voitures des principaux centres des villes permettra d'éviter l'asphyxie des villes par la pollution.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de favoriser l'introduction d'horaires rapides et cadencés par les chemins de fer notamment sur les lignes d'Esch-sur-Alzette - Luxembourg et Dudelange-Luxembourg ainsi que sur la ligne Ettelbruck-Colmar-Berg et Luxembourg concurremment avec l'utilisation d'un matériel des plus confortables.

Les lignes publiques de voyageurs seraient également à exploiter avec un matériel plus moderne que par le passé et les horaires seraient à aménager de manière à rendre les communications plus rapides. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à charger un groupe d'experts d'étudier et de préparer la réorganisation des transports publics de personnes par route dans notre pays.

En ce qui concerne la sécurité routière, le Conseil Economique et Social approuve les mesures de sécurité énumérées à la page 51 du rapport gouvernemental tout comme il note avec satisfaction qu'un Groupe de travail est en train de coordonner les efforts de détection des points de passage difficiles et d'obstacles gênant la bonne circulation pour y remédier de façon systématique. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social estime qu'il y a lieu de s'occuper surtout de la sécurité dans les traversées des localités.

Toutefois, il ne suffit pas de lever les obstacles matériels pour améliorer la sécurité. Au sentiment du Conseil Economique et Social, il faudrait surtout viser à améliorer le comportement des usagers de la route. Ainsi une lutte systématique devrait être faite contre l'alcool au volant et contre les fautes graves contre le code de la route, la législation existante devant être appliquée sans faille.

228. L'agriculture-viticulture

- Le Conseil Economique et Social constate que dans le chapitre agriculture, le rapport gouvernemental a apporté dans ses grandes lignes des réponses aux observations formulées dans l'avis du Conseil Economique et Social sur l'évolution économique, financière et sociale du pays de l'année 1972. Il souhaiterait toutefois encore plus de cohérence entre les appréciations consignées dans la partie sectorielle et les constatations relevées dans la partie statistique du rapport.

- Quant au revenu agricole une situation relativement améliorée se dégage pour les années 1971 et 1972 tant des tableaux chiffrés que des commentaires y relatifs, cette situation étant due aux redressements de certains prix agricoles durant les deux dernières campagnes. Le Conseil Economique et Social souhaiterait cependant voir préciser, tant sur le plan macroéconomique que sur celui des entreprises prises isolément, la perte du pouvoir d'achat subie par l'agriculture au cours des années 1957 à 1970. Une comparaison de l'évolution des revenus dans les secteurs agricole et extra-agricoles illustrerait utilement l'ampleur réelle de la disparité entre les revenus de l'agriculture et ceux des autres secteurs dont le rapport gouvernemental fait état. Une telle explication donnerait utilement la mesure et permettrait l'appréciation circonstanciée des interventions et des orientations qui s'imposeraient à l'avenir.

- Les perspectives d'une continuation de l'amélioration relative des revenus agricoles qui s'était esquissée en 1972, risquent de se détériorer par une augmentation du coût des facteurs de production plus forte que celle des prix des produits finis. On pourra citer à cet égard l'importante augmentation du prix des matières protéiques que l'agriculture est contrainte de se procurer sur le marché mondial.

- En se fondant sur cette considération, le Gouvernement a pris récemment des mesures en vue d'alléger le coût des facteurs de production notamment dans le domaine de l'énergie électrique, du mazout, des engrais et des aliments pour bétail.

- Le Conseil Economique et Social note les développements qui se dessinent à l'heure actuelle sur le plan des échanges mondiaux. Devant une demande croissante en raison notamment des effets de mauvaises récoltes dans les pays dits de l'Est et de l'augmentation du standard de vie en général, l'offre des produits agricoles entre autres des céréales, des matières protéiques et des viandes s'est sensiblement rétrécie. Il en est de même de productions plus régionales telles que les pommes de terre et certains légumes. Devant une telle situation, le Conseil Economique et Social est amené à faire deux réflexions :

- . Ne faudrait-il pas orienter la politique agricole vers un objectif qui assurera une certaine garantie des approvisionnements sur le plan européen ?
- . La politique des prix ne devrait-elle pas viser à éviter des situations de perturbation telles que nous les connaissons à l'heure actuelle pour certains produits et qui ne sont profitables ni aux consommateurs ni aux producteurs ?

- La politique agricole commune ne saurait par ailleurs sortir de l'impasse actuelle si la Communauté ne parvient pas à réaliser à brève échéance une politique commune économique et monétaire. Aussi le Gouvernement devra-t-il faire diligence dans les instances communautaires afin que des progrès réels soient faits dans cette voie.

- En face de certains courants d'échange caractérisant actuellement la production agricole intérieure, le Conseil Economique et Social se demande s'il ne convient pas d'envisager des mesures adéquates en vue de la stimulation des productions intérieures de viandes porcine et bovine, cela notamment face au problème des viandes importées produites avec des hormones et en vue d'un équilibre économique plus avantageux et pour l'agriculture et pour l'économie nationale. En fait, de plus en plus l'évolution se caractérise par des exportations massives de porcelets et de veaux et des importations croissantes de viande de porc, de veau et de boeuf.

- Quant aux mesures de restructuration, le Conseil Economique et Social a pris connaissance des grandes lignes d'un projet de loi en la matière qui se fonde sur la directive du Conseil CEE du 17 avril 1972 concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures, pour l'application de laquelle il y a contrainte juridique communautaire. Sans vouloir se prononcer sur leur agencement concret, le Conseil constate que les mesures envisagées vont dans le sens de son avis du 31 décembre 1969 concernant l'agriculture. L'impact des mesures projetées reste à cerner de plus près, même si le Gouvernement estime qu'à moyen terme environ 10 % des terres agricoles occupées actuellement par des exploitations marginales pourront être libérées à des fins d'amélioration des structures des autres exploitations. L'instauration de pareil système peut toutefois introduire des rigidités - nombre d'hectares nécessaires pour l'exploitation

optimale - attente prolongée de ceux qui attendent la prise des mesures avant de partir - qu'il convient d'éviter dans un régime présentant suffisamment de souplesse.

- A la suite de ces quelques considérations, le Conseil Economique et Social estime qu'au delà de la politique des prix, la rentabilité des entreprises agricoles serait à améliorer par des actions intervenant plus particulièrement sur le plan du prix de revient et de la structure des entreprises.

3. EVOLUTION ET POLITIQUE SOCIALES

31. Le travail

311. La situation de l'emploi

Dans le chapitre sous rubrique, le Gouvernement donne un aperçu sur la situation générale du marché de l'emploi. A la lecture on remarque cependant que les chiffres avancés sont très incomplets et partant peu opérationnels pour une analyse quelque peu sérieuse.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que les analyses globales comme celles faites dans l'alinéa 2 devraient faire place à des statistiques plus précises et fonctionnelles.

Un autre problème en relation avec la situation de l'emploi dans notre pays constitue le recours systématique à des travailleurs ressortissant de pays étrangers afin d'équilibrer ledit marché.

Vu le processus d'industrialisation général et progressif en Europe et ailleurs, les pays hautement industrialisés sont obligés de recruter leur main-d'oeuvre dans des pays fort lointains. Or, plus on se porte vers les limites de notre continent plus on rencontre des difficultés tenant au degré de développement de ces pays.

Le passage brutal d'un type très différent de culture à un autre équivaut pour ces travailleurs à un déracinement complet de la vie communautaire pouvant avoir des conséquences psychiques néfastes.

Faute d'une politique active et systématique d'assimilation des immigrés, le pays qui doit la pratiquer risque fort de voir se développer une couche sociale marginale avec tous les problèmes qu'une telle situation comporte.

En partant de l'excellente initiative légale relative au Commissariat à l'immigration, le Conseil Economique et Social demande une intégration plus consciente et plus poussée des travailleurs immigrants à l'aide de structures d'accueil plus élaborées. Celles-ci devraient d'ailleurs procéder d'une conception globale du logement en général et du logement social en particulier.

Il y a lieu de mettre également l'accent sur l'intégration socio-culturelle des immigrants grâce à la formation générale et professionnelle et grâce à un enseignement adéquat.

Au niveau de la formation générale il faut accorder une priorité aux connaissances de langues normalement pratiquées au Grand-Duché comme instrument essentiel de communication et d'insertion dans la communauté.

En ce qui concerne la formation professionnelle, il y a lieu de promouvoir surtout les connaissances centrées immédiatement sur l'exercice d'une profession, étant donné qu'il s'agit dans l'écrasante majorité de travailleurs ne possédant aucune qualification professionnelle.

Pour terminer cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social aimerait encore plaider pour une certaine intégration politique des étrangers. Afin de les familiariser avec la vie politique de notre pays et pour développer leurs responsabilités civiques, il y a lieu de les associer - du moins avec voix consultative - aux travaux des organes politiques dans les localités et les communes où ils atteignent un certain seuil de représentativité de la population globale. Cette approche est par ailleurs de nature à accélérer leur assimilation en vue d'une acquisition plus rapide de la nationalité luxembourgeoise.

312. Les problèmes de formation professionnelle et d'éducation

Le Conseil Economique et Social constate qu'une formule de CCP (certificat de capacité pratique) a été mise à l'expérience, qui donne lieu à une série de controverses qu'il n'a pas eu la possibilité de vider dans le cadre du présent avis.

Etant donné l'importance de cette question, le Conseil Economique et Social juge nécessaire de confronter prochainement les nouvelles expériences en matière de formation et d'enseignement professionnel avec les principes de ses avis du 6 novembre 1967 et du 12 janvier 1968.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil Economique et Social a constaté que le rapport gouvernemental, à part des mesures partielles, ne mentionne pas la politique globale du Gouvernement dans le domaine de l'éducation. Or, les mesures prises dans ce domaine se répercutent aussi bien sur la politique économique que sociale. Le Gouvernement devrait en conséquence consacrer dans son rapport annuel un chapitre particulier à l'éducation pour permettre au Conseil Economique et Social de l'aviser lors de l'examen annuel de l'évolution économique, sociale et financière.

313. La réforme des services de l'emploi

Le Conseil Economique et Social constate avec satisfaction qu'un projet de loi portant réforme de l'O.N.T. est actuellement soumis aux chambres professionnelles pour avis. Il espère que la réforme se réalisera dans les meilleurs délais et estime qu'en ce qui concerne plus particulièrement les domaines de la rééducation, de l'orientation, de la réorientation et du recyclage professionnels, la mise en place de l'infrastructure générale doit se faire dès maintenant.

314. La cogestion

Suite à l'avis rendu par le Conseil Economique et Social le 11 juillet 1972, le Gouvernement vient de déposer en date du 17 avril un projet de loi relatif à l'institution de la cogestion dans notre pays; le Conseil Economique et Social ne croit plus nécessaire d'y revenir dans le cadre de la présente, puisqu'il y a consacré un avis à part.

Vu cependant l'importance politique de la cogestion, il s'agit de faire en sorte qu'elle se traduise dans les faits avec souplesse et avec un large consensus, ceci malgré les antagonismes existants et les difficultés qui se présentent.

Il convient de donner aux travailleurs les moyens indispensables à l'exercice des tâches qui les attendent et à la prise des responsabilités qui en découlent.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social se prononce pour la mise en place de facilités de formation dont les modalités seraient à déterminer ultérieurement et dont pourraient bénéficier tous les travailleurs exerçant une fonction syndicale.

315. La réforme de l'inspection du travail et des mines

Le Conseil Economique et Social se félicite de ce que le Gouvernement a élaboré un projet de loi portant réorganisation de l'inspection du travail et des mines conformément aux engagements pris antérieurement, projet qui tient compte de l'élargissement considérable des tâches et des responsabilités dévolues à cet organisme.

D'instrument essentiellement technique, l'inspection est en train de se transformer de plus en plus en un organe d'information et de contrôle de l'application de la législation de travail qui, dans son esprit, se conçoit en majeure partie comme une aide ou un support au travailleur qui doit pouvoir bénéficier d'une protection dans les économies modernes.

Le Conseil Economique et Social se demande également s'il ne convient pas de se conformer davantage à l'esprit de la loi et d'assurer efficacement l'exécution de la législation en question et donc de revoir le régime existant dans le sens d'une diversification des sanctions, suivant le degré de gravité des manquements constatés, avec un renforcement en cas de violation délibérée des dispositions légales.

Le Conseil Economique et Social estime que la législation existante sur le licenciement, notamment quant au renvoi abusif, doit être appliquée dans son esprit, la notion de licenciement abusif impliquant une protection au profit du salarié.

Si la pratique devait révéler de sérieuses difficultés dans l'application de la loi, le Gouvernement pourrait utilement étudier d'autres législations étrangères plus récentes et envisager le cas échéant les adaptations qui s'imposeraient.

En outre, le Conseil Economique et Social estime que la loi du 28 octobre 1969, concernant la protection des enfants et des jeunes travailleurs, modifiée le 30 juillet 1972, après une période de respectivement 4 et 2 années, devrait être appliquée à présent sur un plan général.

Pour le surplus, les règlements d'exécution, qui font encore défaut, devraient être pris incessamment.

Le Conseil Economique et Social demande d'autre part une clarification et une mise au net des textes ayant trait à la législation sociale; le droit social et le droit de la sécurité sociale doivent être codifiés dans une présentation adéquate.

316. La réforme du salaire social minimum

Le Conseil Economique et Social tient à dire sa satisfaction quant à la récente réforme mise en oeuvre selon les principes qu'il a préconisés et concernant principalement l'abandon des ajustements sporadiques et le relèvement du salaire social minimum.

Une partie des membres estiment néanmoins que le niveau de départ du nouveau régime est trop bas et demandent qu'en attendant la présentation du rapport gouvernemental, prévu par la loi, le salaire social minimum soit relevé à 6.000 frs. par mois, indice 100, pour que la première adaptation à l'évolution économique et sociale générale puisse définitivement faire démarrer le système sur des bases socialement défendables.

D'autres membres par contre sont d'avis que le retard du salaire social minimum devrait être documenté au moyen de statistiques précises et ce lors des adaptations périodiques prévues par la loi.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que dans l'intérêt de la mobilité des travailleurs et de leur promotion sociale, l'évolution du salaire social minimum ne doit pas nécessairement être parallèle à celle des rémunérations en général.

317. L'abaissement de l'âge électoral actif et passif pour l'élection des chambres professionnelles

Tout en marquant sa satisfaction relativement aux mesures prises, le Conseil Economique et Social pense que dans l'intérêt de tous les groupes professionnels représentés par les différentes

chambres professionnelles, il serait bon de fixer non seulement un âge minimum mais également un âge électoral maximum.

D'autre part, le Conseil Economique et Social est favorable à un relèvement des plafonds des cotisations afin d'adapter ces dernières à l'évolution du coût de la vie et de mettre ainsi les chambres professionnelles à même de remplir leurs missions avec une efficacité accrue.

318. La sécurité et la protection sanitaire du travailleur

Le Conseil Economique et Social est d'avis que tous ceux qui sont intéressés à la sécurité au travail ne lui attribuent guère l'attention qu'elle mérite eu égard aux conséquences graves que son inobservation peut entraîner.

Le nombre croissant des accidents de travail et la position peu enviable parmi les pays de la CEE que notre pays occupe en cette matière - à en croire les statistiques officielles - posent un problème inéluctable.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social constate que l'Institut de Sécurité du Travail, créé par arrêté grand-ducal du 6 mars 1968, cité dans l'article 30 du projet de loi portant réorganisation de l'inspection du travail et des mines, n'a pas été rendu opérationnel.

Compte tenu de toutes ces raisons, le Conseil Economique et Social croit utile de se saisir d'office de la question de la sécurité au travail et de la réforme indispensable des dispositions légales et conventionnelles y relatives, cela dans un stade ultérieur.

32. La sécurité sociale

En ce qui concerne le projet de loi portant réforme de l'assurance-maladie des salariés, le Conseil Economique et Social reconnaît que le Gouvernement s'est efforcé de suivre les principes préconisés dans le prèdit avis du Conseil Economique et Social, encore que ce dernier ait été élaboré surtout dans une optique d'assainissement financier et qu'il ait été provoqué notamment par la situation préoccupante des caisses de maladie des ouvriers.

Comme cette situation continue de s'aggraver, le Conseil Economique et Social regrette le retard sensible qu'a pris la mise en oeuvre du projet gouvernemental.

Il faut regretter également qu'en présence de l'urgence de cette réforme, le projet de loi affèrent ne reste incomplet tant pour avoir omis de prévoir des solutions sur des points importants mis en avant par le Conseil Economique et Social ou pour avoir prévu des solutions imparfaites - le règlement satisfaisant des participations et des franchises, problème particulièrement ardu dans le secteur des employés privés et indépendants, le régime de la médecine préventive, les prestations à charge de l'Etat, - que pour avoir abandonné à des règlements d'administration publique des parties essentielles des réformes à accomplir, telles que les prestations et la fusion des caisses de maladie.

En ce qui concerne le deuxième projet énuméré dans ce chapitre, qui a trait à une réforme de l'article 308bis et suivants du C.A.S., celui-ci ne laisse non seulement intacts les principes traditionnels de la médecine libérale, mais par le truchement du dégagement prévu à l'article 1er, va en sens opposé des tendances actuelles en matière de principes d'organisation de la santé publique.

Un troisième volet abordé par le rapport gouvernemental est celui d'une réforme prochaine de l'assurance-vieillesse. A ce propos le rapport écrit qu'à cette fin (le Gouvernement) a soumis

"le problème très complexe pour avis au Conseil Economique et Social tout en lui transmettant les rapports du bureau international du travail dont les conclusions indiquent clairement la direction dans laquelle la réforme devrait se diriger."

Or, la saisine gouvernementale tout comme le rapport du B.I.T. se limitent au problème financier et actuariel des différents régimes en relation directe avec la question des ajustements périodiques des pensions à l'évolution des salaires.

Le Conseil Economique et Social a cru devoir élargir le cadre de ses réflexions pour déceler une évolution future possible de l'ensemble des régimes de cette assurance conformément à des principes capables de résoudre les problèmes et de satisfaire les exigences de la justice sociale.

C'est dans ce contexte que le Conseil Economique et Social a entamé entre autres la discussion de l'assurance-pension des épouses actives dans un cadre professionnel ou non, sans cependant être arrivé jusqu'à présent à une conclusion quant à la solution de ce problème.

Pour terminer ce volet, le Conseil Economique et Social demande que les rentes-accidents soient immédiatement ajustées au niveau des salaires de 1970.

En relation avec le problème des maladies professionnelles, abordé brièvement dans le présent chapitre, le Conseil Economique et Social se demande pourquoi la commission supérieure des maladies professionnelles ne s'est pas réunie depuis mai 1965 étant donné que, d'un côté, les nominations à ladite commission ont été régulièrement faites depuis et que, de l'autre côté, de nombreux problèmes de ce domaine attendent une solution.

33. La famille

Sous ce chapitre, le rapport gouvernemental énonce un certain nombre de problèmes qui ont pour lien commun les relations entre les différentes composantes de la collectivité nationale, de même que l'aspiration de tous les groupes à un meilleur cadre de vie.

Le Conseil Economique et Social prend note du fait que des mesures ont apporté des solutions partielles aux problèmes soulevés soit dans les rapports gouvernementaux, soit dans les avis du Conseil Economique et Social. Il s'agit notamment du relèvement des prestations du fonds national de solidarité, du relèvement des allocations familiales à partir du troisième enfant, de la création d'un fonds du logement social, de la réforme du droit matrimonial (lère partie), ainsi que des mesures récentes en faveur de l'encouragement de la construction d'habitations.

L'adaptation hésitante de notre législation n'a cependant pas satisfait pour autant les aspirations modernes et les besoins effectifs en raison de l'évolution accélérée de ceux-ci, suite notamment à l'amélioration du niveau de vie, de la prolongation de la durée de vie et à la reconnaissance du principe de l'égalité entre les sexes.

Le Conseil Economique et Social aimerait étayer cette affirmation en passant en revue de manière succincte les problèmes de l'amélioration du statut de la femme, des prestations familiales, du logement social et des personnes âgées.

331. L'amélioration des conditions de la femme et des jeunes enfants

Le Conseil Economique et Social a noté avec satisfaction que le Gouvernement entend consacrer une étude spéciale à l'ensemble des problèmes posés par l'émancipation de la femme, par la femme au travail, par la libéralisation des conceptions morales et

religieuses, par la reconnaissance universelle de droits positifs aux enfants mineurs, par l'augmentation importante des enfants et des personnes âgées sans foyer familial, enfin par le relâchement des liens de solidarité familiale. Il espère que cette étude sera poursuivie avec la rapidité requise, permettant d'aboutir à des solutions concrètes dans un bref avenir.

L'évolution des conceptions civiques, sociales et morales exige l'adoption de décisions politiques garantissant à la femme un traitement égal en matière civique et matrimoniale, sans perdre de vue les mesures supplémentaires à prendre pour améliorer les conditions particulières résultant pour la femme de sa mission naturelle consistant à transmettre la vie à la génération future de notre société.

Aussi, le Conseil Economique et Social aimerait-il des mesures conçues dans une optique globale, tenant compte de l'évolution démographique déficitaire de notre nation, une information accrue des jeunes et des adultes sur l'éducation sexuelle et le planning familial, une amélioration des conditions de la femme enceinte ainsi que de la femme en tant que mère d'un ou de plusieurs enfants.

Il importe que ces mesures ne se limitent pas à des actions ponctuelles, mais soient conçues de façon cohérente, embrassant à la fois les aspects sanitaires, sociaux, économiques et psychologiques tels que des consultations et soins médicaux, des repos de maternité assurés, en cas de besoin une garantie de revenu, de facilités pour un bon accueil de l'enfant à naître dans le cadre soit familial soit extrafamilial.

Aussi, ces mesures, pour être efficaces, devraient-elles viser à la fois l'amélioration des conditions de la femme en tant que mère d'enfants que de celle des nouveaux-nés et des jeunes enfants en tant qu'individus à part, dotés de propres droits. Dans cet ordre d'idées une attention particulière est à vouer à l'extension des centres de consultation pour femmes enceintes, de crèches pour jeunes enfants, à la création de groupes familiaux dans des institutions appelées à accueillir des enfants en détresse, à l'encouragement de l'adoption, à la réforme du droit matrimonial et à la mise à disposition d'aides familiales pour les mères.

Le Conseil Economique et Social aimerait voir compléter l'étude du Gouvernement par les problèmes soulevés par l'intégration scolaire et sociale des enfants d'immigrants, par la création d'allocations d'études et par l'amélioration des conditions permettent aux femmes mariées de reprendre le travail.

Le Conseil Economique et Social estime que l'adaptation de notre législation dans les domaines prérappelés de même que, le cas échéant, l'affectation de fonds publics à des dépenses d'infrastructure dans ces mêmes domaines, exige que des options politiques précises soient prises sans tarder.

332. La réforme des prestations familiales

Les prestations familiales, qu'elles soient allouées sous forme directe ou indirecte, visent à alléger les charges particulières des familles avec charges d'enfants.

Il importe de veiller à ce que les familles avec enfants ne soient en rien désavantagées par rapport à celles qui n'en ont pas.

C'est dire que le problème des allègements de la charge d'enfants se pose surtout pour les familles à revenu modeste. Comme, de plus, la charge augmente avec l'âge des enfants (tant pour les dépenses en nourriture, en habillement et en frais de logement que pour les dépenses de formation), il faudrait instituer le principe d'aides croissantes.

Le Gouvernement note que la question des prestations familiales, qui comprend, outre l'aspect des allocations directes, celui du dégrèvement fiscal, continue à retenir son attention particulière.

L'application cumulative de ces deux formes d'aide est en effet également sujette à controverse.

Une tendance soutient que l'allocation de prestations familiales directes, couplée aux allégements fiscaux pour charge d'enfant, joue au détriment des familles modestes qui payent peu ou pas d'impôts. Ce courant réclame l'abolition des allégements d'impôts et l'allocation d'une prestation directe et unique à toutes les familles. Le montant de cette prestation pourrait de ce fait être considérablement augmenté.

L'autre tendance estime que pour un revenu familial donné, l'abolition des allégements fiscaux risque de désavantager indûment la famille avec enfants par rapport à celle qui n'en a point.

Sans approfondir cette divergence de vues et sans préjuger son avis définitif en la matière, le Conseil Economique et Social pense néanmoins que l'on pourrait augmenter substantiellement les prestations directes pour les catégories faibles.

L'allocation d'impôts négatifs que le Gouvernement affirme avoir à l'étude peut également être considérée comme apportant une plus grande justice sociale dans le domaine des prestations sociales.

Le Conseil Economique et Social exprime le vœu que les études afférentes en cours aboutissent au plus vite dans un projet gouvernemental concret.

34. Le logement social

Tout en constatant que des mesures ponctuelles ont été prises entretemps pour faciliter l'accès à la propriété de logements, le Conseil Economique et Social regrette à nouveau que le Gouvernement n'ait suivi que très partiellement et d'une manière hésitante les recommandations formulées dans son avis du 18 mai 1971 sur le logement social.

Ses regrets sont d'autant plus vifs que la pénurie constatée sur le marché immobilier s'est encore aggravée depuis 1971, de sorte qu'il importe de corriger vers le haut les encouragements à prodiguer, les besoins à satisfaire allant en augmentant.

Ainsi, les effets cumulés de l'immigration, de la prolongation de la durée de vie et des aspirations qualitatives de la population amènent le Conseil Economique et Social à suggérer de revoir le chiffre de 3.000 logements qu'il avait proposé comme objectif annuel.

Les moyens à mettre en oeuvre pour relancer la construction de logements devraient tenir compte du fait que le taux de l'inflation s'est considérablement accru ces dernières années. Ceci risque d'entraîner à l'avenir une réduction de la propension à épargner en vue de la construction du logement, de même - les récentes hausses du prix des terrains et du prix de la construction y aidant - qu'une dépréciation des primes susceptibles d'être allouées en vertu de la réglementation en vigueur.

Le Gouvernement entend réagir contre ce phénomène par l'institution d'une épargne à taux progressif. Une telle solution, encore qu'elle ne constitue qu'un élément du faisceau de mesures à mettre en oeuvre dans ce secteur, trouverait évidemment l'appui du Conseil Economique et Social, compte tenu de l'observation formulée sub. 2144. sur le plan conjoncturel.

Le Conseil aimerait à cette place rappeler avec force l'ensemble des mesures qu'il a cru nécessaire de proposer au Gouvernement dans son avis prérappelé. Ces mesures concernaient notamment :

- Une action sur les terrains à bâtir par un accroissement de l'offre et une réglementation des prix.
- Une taxation progressive des terrains à bâtir.

- Une action sur le coût de la construction par la mise en chantier de grandes séries.
- Une refonte complète de l'aide à la construction sociale individuelle. Cette aide - qui pourra revêtir soit la forme de subvention directe (prime), soit de subvention d'intérêt (pouvant réduire le taux à 2,5 %), soit de garantie de prêts (jusqu'à 100 % du capital) - devra être progressive en fonction de la situation de famille et dégressive en fonction de la situation matérielle du bénéficiaire.

Le Conseil Economique et Social constate avec satisfaction que le Gouvernement a suivi sa recommandation d'introduire dans le budget de l'exercice 1973 un fonds de logement social doté de 150 millions de francs.

Il rappelle que dans les vues du Conseil Economique et Social le fonds n'était non seulement destiné à intervenir pour abaisser le prix des terrains et de la construction, mais également pour abaisser le coût du loyer des logements dépendant du fonds. En d'autres mots, le fonds en question devrait être doté de manière à pouvoir financer la construction de logements pour besoins locatifs dont le loyer serait fixé à un taux en relation avec le revenu du locataire.

En conséquence, le Conseil Economique et Social pense que la dotation de 150 millions de francs pour 1973 - que lui même avait déjà chiffré à 195 millions de francs pour 1971 - est largement insuffisante quant aux besoins constatés. Il préconise une augmentation substantielle des crédits en question pour 1974 et les exercices subséquents.

Enfin, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il appartient à l'Etat de faire participer au financement de ce fonds à la fois les communes et les entreprises privées et ce suivant les modalités envisagées dans son avis du 18 mai 1971.

35. Les mesures en faveur des personnes âgées

Le rapport gouvernemental se borne à noter à ce sujet que le Gouvernement s'occupe activement des problèmes inhérents aux personnes âgées en vue de leur trouver des solutions équitables.

Le Conseil Economique et Social aurait aimé trouver davantage de précisions, ceci d'autant plus que dans son avis de juillet 1972, il avait consacré aux problèmes particuliers que soulève le troisième âge quelques considérations spéciales.

La nécessité d'une politique globale et cohérente en faveur des personnes âgées gagne en effet en urgence à mesure que notre population continue à vieillir.

Parmi les mesures particulières que le Conseil Economique et Social avait proposées en juillet 1972, il voudrait insister cette année sur les initiatives à prendre en faveur de la construction de logements pour personnes âgées.

Loin d'arracher ces personnes à leur milieu naturel pour les concentrer dans des maisons de retraite isolées, notre politique devrait tendre à construire des logements épars d'un type spécialement adapté aux vieilles personnes.

A cet égard, le Conseil Economique et Social salue les initiatives prises par certaines fondations construisant des appartements pour personnes âgées répondant à leurs besoins spécifiques.

De plus, le Conseil Economique et Social recommande au Gouvernement de suivre et d'imiter l'expérience actuellement tentée à Ettelbruck par la Croix Rouge luxembourgeoise en collaboration avec la section locale d'Amiperas.

Dans cette ville, la Croix Rouge a organisé un service de portage à domicile des repas (food on wheels for old people). Actuellement quelques vingt personnes profitent de ce service et elles paient selon leur situation de revenu entre 35 frs, 50 frs et 80 frs. Le repas peut également être pris en cantine. Les personnes bénéficiaires habitent dans leur milieu naturel, mais reçoivent périodiquement la visite d'une assistante sociale. De plus, par une liaison téléphonique directe, elles peuvent à chaque instant réclamer une assistance médicale ou paramédicale à domicile.

Une expérience identique est également envisagée dans d'autres localités.

La pratique décrite comporte aux yeux du Conseil Economique et Social le grand avantage de prendre en considération l'aspect psychologique et qualitatif du problème, tout en allégeant les charges d'infrastructure et de fonctionnement des maisons de retraite.

C'est dans cette direction que le Conseil Economique et Social recommande, tant au Gouvernement qu'aux communes, de rechercher, entre autres, la solution du problème du logement des personnes âgées.

4. EVOLUTION ET POLITIQUE FINANCIERES

41. Le titre 2 du rapport annuel du Gouvernement concernant l'évolution et la politique financières se prête mieux que tout autre pour un examen critique de "l'état de la nation" par les organismes appelés à s'y pencher, puisqu'en exprimant l'ensemble des problèmes dans les termes du dénominateur commun que constituent les espèces sonnantes et trébuchantes, il fournit à la fois un étalon pour émettre un jugement de valeur sur l'action des collectivités publiques pendant les années passées et un moyen pour prendre conscience des limites existant à cet égard et pour amener par conséquent les responsables à opérer les choix décisifs en la matière.

Aussi n'est-il pas surprenant que le Gouvernement et le Conseil Economique et Social soient venus à trouver, dans ce domaine, au delà des divergences pouvant les diviser sur tel ou tel autre problème particulier, un terrain d'entente pour la définition des prémisses générales devant présider à leur dialogue alimenté par le rapport annuel du Gouvernement, d'une part, et l'avis afférent du Conseil Economique et Social, d'autre part.

C'est ainsi qu'il y a accord des deux côtés pour prendre comme points de départ de la discussion l'évolution accusée et escomptée du P.N.B. et la proportion par rapport à ce dernier des recettes et dépenses des collectivités publiques, comme aussi l'utilisation qui est faite des premières à des fins de consommation ou d'investissement par ces mêmes collectivités, la préférence à cet égard étant donnée par les deux organismes en cause, sans préjudice à d'autres critères qualitatifs, à cette dernière forme de dépenses, ceci par considération de leur effet bénéfique à moyen et à long terme.

Le rapport gouvernemental faisant l'objet du présent avis, ne faillit pas à ce qui est ainsi devenu une coutume bien établie, puisqu'il s'efforce de retracer et de prévoir l'évolution du produit national brut pour une période déterminée, de situer par rapport à cette évolution celle du budget de l'Etat, tantôt en négligeant, tantôt en retenant à ce titre les opérations faites par le truchement des fonds spéciaux, et de qualifier cette politique budgétaire en chiffrant les ordres des grandeurs atteints respectivement par les dépenses courantes et les dépenses en capital. Or, s'il faut en croire la description des choses qui est faite sous ces différents angles de vue par le rapport actuellement soumis au Conseil Economique et Social, tout paraît être pour le mieux dans le meilleur des mondes, du moins pour la période choisie pour un tel examen.

C'est ainsi, en effet, que pendant la période considérée, qui va de 1968 à 1973, l'évolution des dépenses publiques n'a pas dépassé celle du P.N.B., que la structure de ces dépenses est allée en s'améliorant, puisque la progression a été plus forte du côté de l'effort d'investissement que sur celui des dépenses courantes, sans que pour autant la politique de redistribution des revenus s'en soit ressentie, ni que l'endettement de l'Etat s'en soit trouvé augmenté, et que ce résultat est présenté comme étant non seulement l'effet de la conjoncture, mais encore et surtout comme l'aboutissement d'un choix opéré de façon consciente par le Gouvernement avec l'accord formel du Parlement.

Ce serait manquer d'objectivité, si l'on voulait contester les constatations ainsi faites à partir des données chiffrées dégagées par l'analyse des comptes et budgets de l'Etat faite d'une façon correcte tant sous l'angle de vue de la classification administrative que sous celui de la classification économique des recettes et des dépenses des collectivités publiques.

Mais ce serait aussi manquer de réalisme, si ces données n'étaient pas passées au crible de la critique pour situer leur signification dans un contexte plus vaste et surtout dans une perspective d'avenir, approche pour laquelle le rapport gouvernemental fournit d'ailleurs lui-même une série de points d'appui.

Or, dans un tel ordre d'idées, on ne peut pas faire abstraction, d'abord, de ce que la comparaison dans le temps, faite pour le passé par le rapport gouvernemental, prend comme références, d'un côté, et à juste titre, les comptes de l'exercice 1968, qui reflètent la réalité d'une année de moyenne conjoncture, et d'un autre côté, le budget pour l'exercice 1973, qui ne constitue qu'une estimation pour une année jugée généralement comme devant être prometteuse et pendant laquelle il y aura à la fois des recettes propres à cet exercice qui seront à l'avenant de cette perspective et des restants substantiels des années 1969 et 1970, dont la conjoncture était plutôt exceptionnelle. Tout ceci prend davantage de relief encore si l'on prend en considération que le budget pour 1973 a été présenté comme étant celui de la vérité en ce qu'il ne recèlerait, contrairement à celui des autres exercices, aucune sous-estimation des rentrées fiscales.

Dans de telles conditions il est évident que le parallélisme de l'ordre de grandeur des comptes des collectivités publiques, par rapport à celui de l'évolution du P.N.B. et leur équilibre doivent pouvoir être réalisés, et ce même en présence d'un effort accru dans le domaine des investissements publics, puisque les repères choisis pour mesurer les choses ne procèdent pas du même étalon.

S'il est vrai aussi qu'il est judicieux d'employer des plus-values d'ordre conjoncturel à des fins d'amélioration d'ordre structurel, encore faut-il se rendre compte que celles-ci constituent un besoin permanent auquel il importe de pouvoir répondre même en l'absence du "cadeau du ciel" que représente, pour un pays tel que le nôtre, une conjoncture favorable à des secteurs économiques susceptibles d'y être implantés.

De plus il est permis d'émettre des doutes sur l'opportunité des options prises quant aux objectifs devant bénéficier d'une affectation des plus-values d'ordre conjoncturel - ceci sans préjudice au jugement de valeur qui doit s'appliquer, du point de vue formel, à une simple information afférente de la Chambre des Députés, par opposition à la sollicitation d'un vote par celle-ci sur un budget rectifié - alors qu'il s'avère que c'est avant tout le Fonds des Routes qui a profité d'un traitement préférentiel à cet égard et qu'au regard de l'ordre des priorités établies par le Conseil Economique et Social, tant en ce qui concerne la nature des différents investissements dans l'infrastructure du pays, que pour ce qui est de l'aménagement concret des grands axes de circulation routière, il est permis de contester les décisions afférentes du Gouvernement.

Il résulte, enfin, et de la constatation faite en ce qui concerne la proportion prise par les engagements de l'Etat au titre de la couverture de ses dépenses courantes et de la sous-évaluation systématique de ses obligations envers la sécurité sociale par le moyen de l'émission de certificats de la dette publique à terme non défini, qui ne font que déplacer dans le temps l'échéance de ses obligations afférentes, que la marge disponible pour l'affectation des ressources de l'Etat à des biens d'investissement va fatalement en se rétrécissant à une allure inquiétante, à telle enseigne que le Ministère des Finances voit lui-même disparaître pour 1974 les marges disponibles pour le financement des différents fonds et que dans ses instructions pour l'établissement du budget de l'exercice 1974, il est amené à recommander l'observation d'une discipline très stricte à l'effet d'assurer, même à court terme, l'équilibre des finances publiques.

Aussi, sans vouloir contester les mérites de la politique financière suivie par les instances compétentes, le Conseil Economique et Social ne peut se défaire de l'impression que le résultat de celle-ci est dû davantage à l'effet heureux d'une évolution de données indépendantes de la volonté des responsables en la

matière que l'expression d'une politique menée d'une façon consciente à tous les échelons. Le Conseil Economique et Social se trouve confirmé dans cette impression par le fait que malgré la référence qui est faite dans le rapport gouvernemental à un plan pluriannuel des finances publiques et aux données de base d'une politique tendancielle des dépenses publiques, le premier de ces documents n'est plus publié, tandis qu'il manque à la base du deuxième un budget économique, qu'il a été renoncé d'établir depuis de longues années.

Ce n'est dès lors que sur le vu d'une prévision chiffrée et raisonnée d'une manière plus précise et complète que le Conseil Economique et Social se croit être en mesure de se prononcer définitivement sur l'évolution et la politique financière de l'Etat.

42. Sous réserve des considérations émises au sein du Conseil Economique et Social au sujet des mesures envisagées par le Gouvernement dans le cadre de la lutte anti-inflationniste, l'examen du chapitre 2 du titre II du rapport gouvernemental, traitant plus spécialement de la fiscalité, a donné lieu aux remarques ci-après.

Pour ce qui est des différentes mesures envisagées par le Gouvernement dans le domaine de la fiscalité directe, elles recueillent toutes l'approbation de principe du Conseil Economique et Social, étant précisé que les différents groupes représentés au sein du Conseil insistent évidemment chacun sur l'urgence de celles d'entre elles qui les intéressent plus particulièrement, ceci sans préjudice à la divergence de vues signalée ci-dessus quant au relèvement des abattements de base applicables en matière d'impôt commercial communal. En revanche, l'unanimité a pu se faire sur la nécessité d'une adaptation de l'exemption de l'impôt des différents suppléments de salaire, de manière à voir supprimer l'exemption des suppléments pour heures supplémentaires,

mais de ne pas poser des limites à l'exemption des suppléments pour travail de nuit, travail de dimanche et jour férié, alors que ces derniers suppléments ne sont généralement accordés qu'à des salariés travaillant sur plusieurs postes et peuvent dès lors être considérés comme constituant la contrepartie du surplus de frais professionnels incombant à cette catégorie de travailleurs.

Quant aux impôts indirects, le Conseil Economique et Social prend note de l'unification des droits d'accise poursuivie au sein du Benelux et rappelle que dans son avis sur l'endettement de l'Etat, cette catégorie de taxes lui a paru comme se prêtant le mieux à une augmentation en cas de besoin, le produit d'une telle augmentation devant, selon lui, être affecté de préférence au financement des charges que l'Etat sera amené à devoir assumer au titre de l'assurance-maladie.

En revanche, le Conseil Economique et Social continue à être persuadé qu'il importe de ne pas anticiper sur l'augmentation des taux de la TVA résultant de l'unification de celle-ci au sein de la CEE, puisqu'une telle augmentation se traduirait dans une augmentation correspondante des prix frappant à la fois le plus lourdement les petits consommateurs et les entreprises du secteur public et privé par l'effet de sa répercussion sur l'indice des prix à la consommation et, partant, sur l'échelle mobile des salaires et traitements.

L'introduction de la TVA devrait plutôt trouver son complément dans l'intégration dans cet impôt des droits d'enregistrement et la fusion des deux grandes administrations fiscales, ce qui ne saurait manquer de donner à notre système fiscal une meilleure transparence et cohérence et surtout une efficacité accrue.

C'est ainsi aussi que le problème de la réforme du droit d'abonnement, évoqué dans le rapport gouvernemental, serait placé dans une optique fiscale d'ensemble, dans laquelle il s'analyse, du point de vue économique, comme un impôt qui se superpose à l'impôt sur la fortune, avec lequel il fait dès lors double emploi.

43. Pour les besoins de l'appréciation de la situation financière des communes par rapport à celle de l'Etat, il y a lieu de constater au premier abord une différence d'ordre institutionnel en ce que contrairement aux communes, les différentes institutions étatiques se trouvent plus étroitement soumises aux directives du pouvoir central en matière financière - encore qu'il ne faut pas négliger les velléités d'autonomie manifestées par différents ministères et l'évolution inéluctable des dépenses de la Sécurité sociale.

Cette différence d'ordre institutionnel ne devrait cependant faire méconnaître l'identité de nature que partagent toutes les dépenses publiques, en ce qu'elles finissent toutes par devoir être supportées par les contribuables.

Aussi le Conseil Economique et Social ne saurait-il manquer de relever dans le chapitre consacré aux finances communales l'attitude par trop passive du Gouvernement par rapport à ce qui se passe sur le plan des comptes communaux, alors qu'il se trouve tout de même être l'autorité de tutelle des communes, rôle qui lui permet d'intervenir en l'occurrence, pour peu qu'il ait le courage politique d'appliquer les critères qui sont à sa disposition pour juger du bien-fondé des différentes dépenses communales. Il est d'autant plus autorisé pour ce faire depuis qu'il a renoncé au profit des communes à une partie substantielle de ses recettes propres.

Aussi, sans vouloir préjuger des conclusions de son avis sur le problème de la fusion des communes qu'il a conçu dans une optique très large et sans contester en rien l'importance des missions incombant aux collectivités locales et notamment aux centres urbains, le Conseil Economique et Social ne peut-il que confirmer son appréhension de voir détruire, dans l'état actuel des choses, l'ordre de priorité qu'il y a lieu de respecter dans la structure des recettes et dépenses des collectivités publiques.

5. LES CONSIDERATIONS FINALES

- Le Conseil Economique et Social, en suivant le schéma du rapport gouvernemental, a notamment pris position, chapitre par chapitre, quant aux trois grands volets d'ordre économique, social et financier, de sorte qu'il n'y a plus lieu de reprendre, sous forme de conclusions sommaires, des développements souvent nuancés.

- Le Conseil Economique et Social estime avoir fourni au Gouvernement, dans le présent avis, une série d'observations qui devraient l'éclairer utilement dans son action.

- Dans la mesure où les observations du Conseil Economique et Social se sont fait critiques et ont mis à jour des lacunes, dans la mesure aussi où des propositions concrètes et motivées ont été présentées, il demande au Gouvernement d'en tenir compte et de prendre position lors de la présentation du rapport gouvernemental en 1974, et lors de l'action politique à l'égard des problèmes concrets soulevés.

Résultat du vote :

membres présents	: 20
ont voté pour	: 20
ont voté contre	: -
abstentions	: -

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Antoine Weiss