



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/BUDG. (74)

RAPPORT SUR LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE

ET SOCIALE DU PAYS

A V I S

Luxembourg, le 25 juin 1974

SOMMAIRE

	<u>Page</u> :
1. <u>L'INTRODUCTION</u> .....	1
2. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES</u> .....	3
21. Les aspects conjoncturels .....	3
211. Les difficultés pétrolières .....	3
212. La situation générale et l'inflation .....	5
213. La situation luxembourgeoise .....	6
214. La politique des prix .....	10
2141. La situation .....	10
2142. Les moyens d'action .....	11
2143. Certaines protections .....	15
215. La situation du marché sidérurgique .....	16
22. Les aspects structurels .....	21
221. La politique de développement économique ..	21
222. L'énergie .....	24
223. Les classes moyennes .....	27
224. Le tourisme .....	28
225. La santé publique .....	30
226. L'enseignement .....	40
2261. L'égalité des chances .....	40
2262. Les principes d'une nouvelle politique ..	41
2263. Les moyens d'action .....	42
227. Le transport .....	47
2271. Les transports en commun .....	47
2272. L'aviation .....	49
228. L'agriculture-viticulture .....	51
229. Les travaux publics .....	58

3. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u> .....	65
31. Le travail.....	65
311. Les aspects de principe.....	65
3111. Le droit du travail et son application..	65
3112. Les règlements d'exception.....	68
312. Les projets à réaliser.....	68
3121. Les congés payés et les jours fériés....	68
3122. Les délégations d'entreprise.....	70
3123. La politique de l'emploi.....	71
3124. La protection des jeunes travailleurs...	75
3125. Le congédiement.....	75
3126. Le salaire social minimum.....	76
3127. L'Ecole Supérieure du Travail.....	77
32. La sécurité sociale.....	77
321. L'assurance pension.....	77
33. La famille.....	79
34. Le logement social.....	81
35. Les personnes âgées.....	83
4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES</u> .....	84
5. <u>LES CONSIDERATIONS FINALES</u> .....	92
<u>ANNEXE</u> : Amendement présenté par MM. J. BERVARD et R. ROLLINGER.....	94

## 1. L'INTRODUCTION

Bien que la loi du 21 mars 1966 stipule dans son article 2 que "le Gouvernement saisit au cours du premier trimestre de chaque année le Conseil d'un rapport sur l'évolution économique, financière et sociale du pays et d'un exposé sur la politique que le Gouvernement entend poursuivre dans ces domaines", le Conseil Economique et Social n'était, une fois de plus, en possession du rapport gouvernemental définitif que très tardivement, soit le 8 mai 1974. Aussi le Conseil Economique et Social insiste-t-il sur la nécessité de voir le Gouvernement respecter à l'avenir les délais prévus par la loi.

De plus, il ne faudrait, en aucun cas, que le rapport gouvernemental, à soumettre au Conseil Economique et Social, ne se borne qu'à une juxtaposition d'exposés écrits ou verbaux présentés à la Chambre des Députés lors des débats budgétaires, car la plupart du temps de tels exposés constituent plutôt l'expression d'une volonté formulée dans l'optique d'un département ministériel et non un choix au niveau gouvernemental.

Aussi la création d'un comité interministériel de coordination économique, financière et sociale - demandée itérativement par le Conseil - devient-elle une nécessité absolue. Il appartiendra au Gouvernement de présenter au Conseil Economique et Social un rapport concis en matière économique, financière et sociale exposant des options claires à prendre et à mettre en oeuvre, sur la base d'une prise de position écrite préalable dudit comité interministériel.

Une oeuvre utile n'est en outre possible que si les options générales, que le Conseil Economique et Social s'efforce de formuler dans son avis annuel, sont dûment prises en considération par le Gouvernement, tant par rapport au budget de l'année à venir que lors de la définition de la politique à moyen et à long terme. Ce ne sera que par le biais d'un dialogue ordonné et continu avec le Gouvernement que le Conseil Economique et Social pourra

pleinement jouer son rôle et seconder efficacement les instances politiques dans l'élaboration d'une politique active sur les plans économique, financier et social.

## 2. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES

### 21. Les aspects conjoncturels

#### 211. Les difficultés pétrolières

Au moment de la mise au point du présent rapport, il faut constater que les difficultés pétrolières, encore qu'elles se soient ajoutées en Europe aux problèmes institutionnels et monétaires et qu'elles aient donc contribué à l'affaiblissement de la coopération, ont fini par exercer leurs effets essentiellement sur le plan des prix et de la balance des paiements, à en croire la Commission des Communautés européennes.

Voici un pronostic chiffré dans quelques domaines essentiels :

- impact mécanique sur les prix de 3 %;
- ralentissement de la production de 1,5 %;
- croissance dans la Communauté de 2 - 3 %;
- absence d'aggravation du chômage, en dépit de certaines réductions de la production différenciées par secteur et de la régression des heures de travail;
- poids supplémentaire de 22 milliards de dollars sur la balance des paiements communautaires, qui, dans l'effet global, peut se réduire à 17,5 milliards de dollars.

En Belgique, l'incidence du renchérissement de l'énergie sur le budget a déjà été évaluée à 40 milliards de francs, soit 4.000 francs par habitant ou 2,5 à 3 % du P.N.B., ce qui risquerait d'écrêmer l'excédent usuel de sa balance des paiements.

Pour le Grand-Duché, le coût supplémentaire des importations de produits pétroliers a été estimé d'abord à deux milliards, ensuite à 1,5 milliard de francs, compte tenu du fait que les crédits produits ne représentent que 5 % environ des importations totales. Cet état des choses ne laisse donc pas présager un renversement fondamental de la balance des paiements en 1974. Il est vrai que le Gouvernement n'est pas encore au bout de ses peines, puisque de nouveaux dossiers de prix doivent être examinés, à la suite de la décision prise par les autorités belges au début mai 1974.

Un point particulier est à souligner à cet égard. Alors que l'U.E.B.L. s'y met seulement, un accord provisoire étant intervenu entre le Gouvernement belge et les pétroliers, il faut compter que dans un avenir très proche les mesures de restrictions fondées aussi sur des exigences quantitatives cesseront.

S'agissant d'une situation à court terme et particulière pour le Luxembourg et son partenaire belge, le Conseil Economique et Social aimerait souligner à cet égard deux points.

Les deux pays, compte tenu des circuits de raffinage et de commercialisation, ne peuvent agir seuls, ayant en vue les seuls intérêts nationaux.

Le protocole sur l'énergie de 1963 doit jouer à plein; il constitue même un test à propos d'une expérience d'intégration régionale, citée souvent en exemple. Si des difficultés à moyen terme devaient se présenter à cet égard, il faut au besoin se réorienter et rechercher des solutions de rechange. Compte tenu cependant des différences dans les niveaux de prix existants dans le domaine en cause, l'opération sera coûteuse.

Dans un cadre plus élargi, celui des Communautés européennes, l'attente, les fastidieux examens après coup et les vagues recommandations doivent également cesser. Les politiques nationales favorisent la discrimination, les écarts de prix et les escarmouches inutiles et se traduisent dans des réglementations nationales aussi nombreuses que changeantes et donc dans le cloisonnement des marchés; elles doivent céder le pas à la concertation et à l'action commune.

## 212. La situation générale et l'inflation

Les Etats-Unis d'Amérique ont enregistré au 1er trimestre de 1974 une régression de leur P.N.B. de l'ordre de 5 % et une hausse de prix de 15 %.

La Commission européenne prévoit une hausse des prix à la consommation de 9 à 15 % selon les pays.

L'activité économique, la situation américaine mise à part, a connu une certaine amélioration dans la plupart des pays européens. Cette évolution semble résulter essentiellement de la demande accrue des entreprises et des ménages.

Les taux d'intérêts restent pratiquement partout orientés à la hausse, les remous monétaires ne sont pas terminés et les cours des matières premières se maintiennent à des niveaux élevés.

A l'échelle européenne et mondiale, tout cela se traduit par certains signes par ailleurs incohérents entre eux : décrochement vers le haut des prix, disparités croissantes dans la production et les balances de paiements, disparités régionales et sociales, incertitudes politiques.

Quant à la hausse des prix, l'O.C.D.E. a dressé un tableau fort pessimiste :

Les pays à taux d'inflation record, soit ceux de plus de 50 % et de 30 à 50 % mis à part, le tableau est le suivant pour les pays industrialisés en 1974.



- Hausse des prix inférieure à 5 % : aucun pays.
- Hausse des prix inférieure à 10 % : Etats-Unis (8 %)  
Canada (8 %)  
Allemagne (8,5 %)  
Suisse (9 %)
- Hausse de prix comprise entre  
10 et 15 % : France (12,7 %)  
Grande-Bretagne (entre 12 et 13 %)  
Italie (13 %)  
Pays-Bas (13,5 %)  
Belgique (entre 13 et 14 %)  
Espagne (14 %)
- Hausse des prix supérieure à 15 % : Japon (16,5 %)

Encore faut-il avoir à l'esprit que l'Italie et la Belgique enregistrent des taux d'inflation respectivement de 20 % et de 17 %.

Il s'y ajoute, toujours au niveau européen, que la discipline budgétaire et le plan anti-inflation, instaurés dans le cadre de la Communauté, n'ont pas été respectés.

Cette toile de fond éclaire forcément la situation luxembourgeoise.

### 213. La situation luxembourgeoise

Sans vouloir parler pour le moment de la sidérurgie, à laquelle sera consacré un chapitre consécutif, le Conseil Economique et Social constate qu'il peut se rallier pour les grandes lignes à l'analyse faite récemment par le STATEC (Budget économique préliminaire pour 1975).

Ceci vaut plus particulièrement pour les prévisions concernant la demande étrangère, la consommation privée, la consommation publique et la formation brute de capital fixe.

Trois lignes de force sont cependant à préciser et à nuancer dans le cadre de la prédite analyse.

La fourchette à trois possibilités, avancée pour la croissance en 1974, il y a quelques mois, doit être abandonnée définitivement. Le développement du P.N.B. a été estimé par la suite à 2 % en termes réels, impliquant une légère progression de la production sidérurgique. Dans l'appréciation la plus récente du STATEC, un taux de 3,5 à 4 % est admis.

Suivant le pronostic des responsables de la sidérurgie, fait notamment lors de la récente assemblée générale de l'ARBED, l'année 1974 pourrait être au moins aussi bonne que celle de 1973, sauf évidemment revirement très brutal.

Cela étant, le taux de 3,5 à 4 % peut être considéré comme un minimum.

Le deuxième point a trait à la situation du secteur pétrolier, décrite ci-avant.

Il s'agit maintenant d'en arriver à une situation stable afin de permettre à l'économie de redémarrer sur un nouveau point de départ.

La lutte anti-inflationniste enfin reste la préoccupation majeure.

Le tableau de l'O.C.D.E., donné ci-avant, en dit long sur l'évolution en cours et il faut craindre que le Luxembourg ne finisse par rejoindre le camp des pays dont la hausse oscille entre 10 à 15 %, les taux de 8 % et 8,5 % cités pour le moment officiellement, étant déjà dépassés et n'étant donc pas réalistes.

Ainsi, une comparaison pour 1973/1972 fournit pour une série de pays des taux d'augmentation des indices de prix en pour cent, dont la moyenne s'établit comme suit :

République Fédérale d'Allemagne	7,0 %
France	7,3 %
Belgique	6,9 %
Pays-Bas	8,0 %
Italie	10,8 %
Royaume-Uni	9,2 %
Danemark	9,3 %
Irlande	11,4 %
Suisse	8,7 %
Suède	6,8 %
U.S.A.	6,1 %
Luxembourg	6,1 %

Il n'empêche que les taux d'augmentation se présentent pour la période du 1er février 1974 au 1er janvier 1969 pour 6 pays représentatifs de la façon suivante :

République Fédérale d'Allemagne	29,9 %
Belgique	32,4 %
France	39,6 %
Italie	42,2 %
Pays-Bas	40,1 %
Luxembourg	30,6 %

Le Grand-Duché a d'ores et déjà dépassé la République Fédérale d'Allemagne et s'approche de la vitesse de croisière belge.

Le taux luxembourgeois a sauté de 6,8 % en janvier 1974 à 8,3 % et à 8,6 % pour les mois de février et de mars 1974, ces deux derniers taux étant à rapprocher, pour les mêmes mois, à respectivement 7,6 et 7,2 % pour l'Allemagne et à 8,4 et à 9,4 % pour la Belgique.

Il est à prévoir que le taux enregistré dans notre pays évoluera encore vers le haut - il a d'ores et déjà atteint 8,9 % au mois d'avril 1974.

C'est ainsi que se profile le problème no 1.

Le Conseil Economique et Social rappellera ci-après ses vues concernant une action anti-inflationniste énergique et en profondeur.

214. La politique des prix

2141. La situation

Le Conseil Economique et Social rappelle - voir le chapitre 213 consacré à la situation luxembourgeoise - que le Luxembourg a atteint la cote de 8,9 %, ce qui le place toujours en bonne position dans la comparaison générale, mais ce qui n'enlève rien à l'inquiétude en présence des taux gonflés de tous les pays industrialisés.

On a aussi retenu que nous risquons de rejoindre, à brève échéance, le groupe des pays dont les taux d'inflation oscillent entre 10 et 15 %.

Déjà dans son avis du 13 juillet 1973, le Conseil Economique et Social a relevé que deux types d'inflation - l'inflation importée et l'inflation induite, la dernière étant due aux règles socio-économiques de fixation intérieure des revenus ou alors étant provoquée par un fait extérieur - sont quasi inévitables chez nous. Il s'y ajoute les effets de l'échelle mobile.

Il est acquis actuellement que la hausse des prix des matières premières, de l'énergie, d'autres produits importés et des services est générale.

Le mal se fait dès lors endémique dans les pays à l'échelle européenne, voire mondiale, à un moment aussi, où les instruments économiques et monétaires se grippent et que la collaboration économique internationale devient inexistante ou confuse.

Les quatre démarches, indiquées par le Conseil Economique et Social dans son avis antérieur, sont dès lors à revoir, à renforcer et à enrichir.

2142. Les moyens d'action

Bien que le champ d'action soit limité, il s'agit de manier les moyens là où ils peuvent avoir une influence : la surveillance active des prix, la sanction des abus, le jeu de la concurrence et l'observation des mesures d'ores et déjà en vigueur.

Une série d'actions particulières s'en dégagent.

Les moyens indiqués par le Gouvernement dans son rapport sur l'évolution économique, financière et sociale sont de peu d'utilité, puisqu'ils concernent le passé ou étaient d'une application temporaire.

Une action plus cohérente s'impose dans différents domaines.

- Des enquêtes par branches sont à effectuer périodiquement sur les prix des produits de consommation courante et les comparaisons obtenues sont à rendre accessibles aux consommateurs.
- Les marges bénéficiaires sont à surveiller; celles qui sont surfaites sont à ajuster d'autorité.
- Le circuit de commercialisation gagne à être court et efficace.
- Les représentations générales constituent des instruments de pénétration sur les marchés extérieurs et prennent en considération le poids économique des pays desservis. Il faut tâcher d'éviter les détours coûteux et essayer d'obtenir la possibilité d'établir des contacts directs avec les fabricants et commerçants étrangers. Le cas échéant et en cas d'abus, les instruments internes - mesures de l'Office des Prix - règlement grand-ducal du 9 décembre 1965 portant

réglementation des prix imposés et du refus de vente - loi du 17 juin 1970 concernant les pratiques commerciales restrictives - de même que le droit communautaire sont à appliquer.

- Quant aux formules modernes de commerce, le Conseil Economique et Social rappelle sa prise de position antérieure en faveur d'une approche en progrès, mais évolutive et réaliste.

Dans l'avis du 13 juillet 1973, huit principes avaient été mis en avant (page 30) :

- . 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.

Il est vrai que l'évolution a continué, à tel point qu'on voit se multiplier des ensembles de vente à la périphérie des centres urbains, à la faveur de gestions séparées par compartiment. Cette évolution fait une trouée dans la législation sur le droit d'établissement dont la libéralisation est annoncée depuis des années.

Le Conseil Economique et Social estime qu'il vaut mieux s'y atteler définitivement, afin de cerner l'évolution, d'introduire le contrôle nécessaire et d'éviter une concurrence anarchique, ceci au profit des consommateurs et des commerçants.

- La spéculation foncière doit être entravée avec l'efficacité nécessaire. Le projet de loi actuellement pendant, pris sur le modèle français, une fois devenu loi en application, ne couvre qu'une face du problème et risque d'augmenter le coût des terrains à plus long terme.

Le Conseil Economique et Social ne peut que rappeler, en y mettant une nouvelle fois l'insistance nécessaire, les mesures déjà préconisées antérieurement en la matière :

- . action sur les terrains à bâtir par un accroissement de l'offre et une réglementation des prix;
- . taxation progressive en fonction de la durée de rétention des terrains à bâtir;
- . actions renforcées à l'initiative de l'Etat et des Communes.

Dans le cadre du Marché Commun, il est impossible d'ériger une grille à l'encontre d'initiatives de groupes financiers étrangers. Il n'empêche que ces initiatives auraient également à se plier à un encadrement légal dont la mise en place s'impose face aux dérèglements du marché libre.

Ces mesures auraient à accompagner d'ailleurs une série d'initiatives en matière de construction et de logement social.

- Les moyens de l'Office des Prix et ses contrôles sont à renforcer et les sanctions doivent être prises en cas d'infraction.



Le préavis de deux mois, avant que les hausses puissent être appliquées, s'est révélé efficace.

Ladite mesure est à maintenir et, le cas échéant, à aménager suivant l'expérience.

- Le comportement des agents économiques et des ménages doit procéder d'une rationalité accrue. Cet état de choses est à faciliter par l'information régulière et une mise en garde continue.

Il y a par ailleurs une relation entre les deux types de comportement. Si du côté de l'agent économique le calcul économique et la prise en compte de toutes sortes d'incidences de ses décisions doivent largement prévaloir, il est clair que du côté du consommateur le comportement doit se faire plus attentif et plus critique. Des incitations nécessaires sont d'ailleurs à introduire pour favoriser le comportement rationnel.

- Dans le même contexte, le souci de la stabilité et du maintien du pouvoir d'achat se pose pour tous, compte tenu du jeu d'influences réciproques dans tous les domaines.

Une meilleure connaissance des incidences financières des réformes multiples s'impose, de même que la reconnaissance que les dépenses nouvelles afférentes jouent aussi un rôle dans le mécanisme de l'inflation, puisqu'elles se traduiront par un coût supplémentaire à répercuter. L'Etat et les collectivités aussi auront à prendre conscience que la masse budgétaire exerce son poids et que les notions de rentabilité et de productivité sont à observer dans la mesure où l'intérêt général le permet.

2143. Certaines protections

- L'ajustement vers le haut des taux d'intérêts des comptes d'épargne constitue une incitation qui est économiquement justifiée en cas de période d'inflation prolongée.

- La réforme de l'indice pondéré des prix à la consommation doit intervenir périodiquement pour parfaire cet instrument de mesure. L'enquête statistique, sur laquelle elle se fonde, est normalement entreprise à l'échelle européenne. Il échet de faire diligence en ce domaine ou, le cas échéant, de trouver une base d'action sur un plan plus réduit.

- Le problème de la tranche indiciaire minimale est attaqué dans une certaine mesure par le projet de loi créant un crédit fiscal pour charge d'enfants.

Il est vrai que la question de certains correctifs pour les économiquement faibles est posée dans le cadre de l'inflation de nos jours, l'approche à choisir - allocation ou fiscalité - restant encore à voir.

### 215. La situation du marché sidérurgique

Le redressement conjoncturel amorcé dans le courant du second semestre 1972 s'est confirmé en 1973 pour l'ensemble de la sidérurgie mondiale, de sorte qu'avec un total de 695,8 millions de tonnes un nouveau record de production a pu être établi à l'échelle mondiale, représentant un accroissement de 10,5 % par rapport au précédent record établi en 1972.

La production d'acier de la sidérurgie luxembourgeoise a suivi de près l'évolution générale de la sidérurgie communautaire. Avec un total de 5,925 millions de tonnes, elle a dépassé de 8,6 % la production de 1972, contre une progression moyenne de 7,9 % d'une année à l'autre pour l'ensemble de la sidérurgie des Neuf et de 8,6 % pour celle des Six. Ce résultat est supérieur de 7,1 % à la production record établie en 1969.

Du point de vue de la production, l'année 1973 était donc une bonne année pour la sidérurgie. Cette évolution favorable a été renforcée par un niveau élevé des prix qui sont restés très fermes tout au long de l'exercice. En conséquence, les chiffres d'affaires des sociétés sidérurgiques, sous l'effet combiné de l'accroissement des tonnages produits et de la hausse des prix, se sont fortement améliorés et des résultats financiers généralement satisfaisants ont pu être réalisés, encore qu'il convienne de relever que l'inflation a entraîné une expansion artificielle de tous les chiffres.

En 1973, l'effort soutenu que les sociétés sidérurgiques luxembourgeoises s'imposent en matière d'investissement a été poursuivi. Toutefois, cet effort sera tout juste suffisant pour permettre à celles-ci de rester à jour avec le progrès technique en vue d'assurer la compétitivité future; celle-ci s'accompagnant normalement d'une extension des capacités de production, le rythme des dépenses d'investissement s'en trouvera accéléré au cours des années à venir.

Dans la période de poussée inflationniste que nous vivons actuellement, l'effort de financement risque d'être particulièrement ardu. D'une part, le recours à des fonds empruntés se révélera de plus en plus coûteux en raison du renchérissement général du loyer de l'argent. D'autre part, les incessantes modifications des parités monétaires sont susceptibles de changer toutes les données économiques du moment, grevant le calcul des investissements d'un élément d'incertitude particulièrement perturbateur. Il s'y ajoute que les prix des équipements nouveaux augmentent à une vitesse qui est hors de toute proportion avec le potentiel d'autofinancement dont les sociétés disposent dans les conditions actuelles.

Pendant les premiers mois de 1974, le climat de haute conjoncture s'est maintenu dans l'ensemble de la sidérurgie européenne. En ce qui concerne le Grand-Duché, la production d'acier des trois premiers mois est en avance de 7,8 % par rapport à la période correspondante de l'année dernière et les prix, notamment à la grande exportation, sont restés généralement très fermes. Les rentrées de commandes jusqu'ici sont restées satisfaisantes et la situation des carnets devrait permettre une pleine utilisation des installations de production, du moins pour les neuf premiers mois de l'année.

Au-delà du troisième trimestre, les perspectives deviennent toutefois plus aléatoires. Néanmoins, il convient de souligner qu'à l'heure actuelle le marché sidérurgique ne donne encore guère de signes d'essoufflement et qu'un renversement de tendance n'est pas encore prévisible. Le climat de haute conjoncture persiste et la pénurie d'acier sur le marché mondial maintient les prix à un niveau élevé.

La pénurie sur le marché de l'acier s'explique essentiellement par les trois faits suivants qui continuent d'influencer fortement l'intensité des courants commerciaux :

- D'une part, les pays de l'Est, dont les exportations d'acier pesaient encore il y a deux ans sur les marchés avec des prix particulièrement bas, sont devenus importateurs nets de produits sidérurgiques. Les besoins de ces pays ne cessent de croître et les tonnages absorbés par les marchés en question prennent une importance de plus en plus considérable.

- D'autre part, la concurrence des sidérurgistes japonais s'est sensiblement atténuée sur les marchés occidentaux en raison des livraisons accélérées d'acier japonais à destination de la Chine.

-- Finalement, l'industrie sidérurgique américaine qui n'arrive plus à satisfaire les besoins du marché intérieur a restreint fortement ses courants d'exportation, cela malgré les prix moins rémunérateurs pouvant être réalisés sur le marché des Etats-Unis.

A ces trois faits d'ordre structurel qui influencent le marché sidérurgique depuis presque deux ans, il convient d'ajouter les considérations suivantes :

- Les prévisions établies par l'International Iron and Steel Institute, qui prévoient un accroissement de la consommation d'acier de quelque 5 % par an, se sont révélées exactes jusqu'ici. Cette demande additionnelle ne provient pas en dernier lieu des nouvelles sources de débouchés qui se sont ouvertes à l'acier au cours des dernières années et qui s'inscrivent en faux contre des spéculations antérieures, tendant à prédire un déclin relatif de l'acier par rapport à des produits de substitution.

- Le phénomène du stockage de l'acier, caractéristique pour l'ensemble de la conjoncture sidérurgique, n'a pas encore joué à plein jusqu'ici. Mais il faut prévoir, dès à présent, des achats spéculatifs qui seront effectués en prévision d'une poursuite éventuelle de la hausse des prix sidérurgiques.

Pour les mois à venir, les indicateurs du tableau de bord de la conjoncture sidérurgique annoncent donc un climat serein permettant un optimisme réaliste quant à la suite des affaires dans le courant de l'exercice 1974.

Il serait toutefois imprudent de ne pas tenir compte de certains points d'ombre qui risquent d'obscurcir le tableau :

- D'une part, le renchérissement abrupt des prix des produits pétroliers a affecté sérieusement certaines industries grandes consommatrices d'acier, notamment l'industrie automobile. L'incidence de la baisse d'activité dans ce secteur sur l'évolution de la consommation d'acier sera plus que proportionnelle, étant donné que le fléchissement de la demande se répercutera sur toutes les industries connexes.

- Par ailleurs, un autre secteur, à savoir le bâtiment, montre des indices inquiétants de déclin sur certains marchés, notamment en Allemagne fédérale, d'autant plus significatifs qu'ils se sont manifestés bien avant la crise énergétique.

- D'autre part, la hausse des prix pétroliers se traduira également, directement mais surtout indirectement, pour la sidérurgie par une accentuation du processus d'accroissement des coûts de production. Au renchérissement des matières premières et de l'énergie s'ajouteront des hausses salariales inévitables et importantes, notamment dans notre pays, où les salaires suivent une adaptation automatique à l'indice du coût de la vie.

- Finalement, il est à craindre que le déséquilibre qu'engendreront les nouveaux prix du pétrole et des matières premières dans les balances commerciales de divers pays ne soit à l'origine de changements durables dans les orientations et l'intensité des courants commerciaux. Une telle évolution pourrait se révéler très défavorable pour une industrie comme la nôtre qui est obligée d'exporter la quasi-totalité de sa production.

- Enfin, il faut rappeler les éléments d'incertitude provenant, d'une part, des fluctuations monétaires et de l'instabilité générale sur les marchés de change, ainsi que, d'autre part, des contraintes financières dues notamment au niveau élevé des taux d'escompte et d'intérêt avec les conséquences qui en résultent pour les investissements, principaux garants de la productivité. Or, étant donné que l'inflation se mesure dans l'industrie par la partie de l'augmentation des coûts de production qui ne peut être compensée par des améliorations de productivité, il est évident que toute stagnation dans ce domaine doit se répercuter inévitablement sur les résultats financiers.

Dans ces conditions, les perspectives probables de l'industrie sidérurgique en 1974 pourraient être résumées en deux points :

- une poursuite du courant ascensionnel de la production sidérurgique avec un taux de progression comparable à celui de l'année dernière, mais dépassant encore largement la moyenne des années précédentes (le taux de croissance de 2,3 % prévu par le programme prévisionnel révisé "Acier" de la C.E.E. pour 1974 sera probablement dépassé, au vu des résultats déjà acquis);

- des résultats financiers, dans l'ensemble, encourageants, encore qu'affectés par la hausse persistante des coûts de production, mais soutenus par la bonne tenue des prix sur le marché mondial.

L'année 1974 sera donc sans doute une fois encore une année favorable pour la sidérurgie luxembourgeoise et, à moins d'un bouleversement imprévisible, les chances de la poursuite de la haute conjoncture de l'acier restent intactes.

## 22. Les aspects structurels

### 221. La politique de développement économique

Le Conseil Economique et Social s'est déjà occupé de la croissance et de la politique de développement dans plusieurs rapports antérieurs.

Constatant que le rapport de la commission des finances et du budget a consacré 14 pages à la question et que le rapport gouvernemental y revient aussi, en insistant par ailleurs sur les aspects positifs, largement prépondérants, et certains aspects négatifs, le Conseil Economique et Social entend se borner à trois séries d'observations.

- Le chapitre consacré dans le rapport de la commission des finances et du budget aux pages 40 et suivantes, concernant le partage de la croissance, gagne à être nuancé pour ce qui est de l'évolution des revenus des salariés et des autres revenus de 1968 à 1979, la masse salariale dépendant évidemment entre autres du nombre des agents salariés qui rejoignent toujours plus nombreux ce groupe.

- Le Conseil Economique et Social n'entend pas rouvrir le dossier de la croissance zéro, liée aux aspects d'environnement, de bonheur, d'infrastructure et d'économie de gaspillage.

Tout le monde est aujourd'hui d'accord pour demander une croissance ordonnée, se pliant à une série de contraintes et d'im-pératifs qu'imposent la raréfaction de biens, la protection de la nature, le besoin de l'homme de s'épanouir sur les plans les plus divers et le perfectionnement des équipements collectifs.

Si parmi les infrastructures - à finalité économique, à finalité administrative et à finalité socio-culturelle - pour reprendre la différenciation du professeur M. H. NEUMAN (conférence de Venise d'avril 1972), il est insisté davantage sur ces dernières, on est clairement dans la tendance ci-avant affirmée à juste titre.



La nature humaine est ainsi faite que les hommes veulent profiter des progrès de l'économie. Les pays producteurs de pétrole et de matières premières sont en train de manifester ce désir avec éclat.

Il y a une différence essentielle entre ce qu'on veut faire et ce qu'il s'impose de faire en cas d'arrêt de la croissance, ce qui pose avant tout un problème de répartition juste à examiner dans le cadre de la politique des revenus.

Il convient en fin de compte de concilier trois ordres de logiques différents, mais complémentaires : le développement scientifique et technique, incluant l'économie, les besoins, finalement les décisions et les options à prendre.

Or, les besoins sont reconnus et répertoriés.

Du moment que l'on sait que le type d'infrastructure préférée rejoint - avec ses insuffisances - la notion de formation intérieure brute de capital fixe à l'initiative des pouvoirs publics, on pose le problème de création de richesses et de recettes et de leur juste affectation.

L'économique et le politique se rejoignent en l'occurrence.

Ceci n'exclut pas la possibilité de soigner davantage le cadre facilitant le développement économique : lutte contre le gaspillage, politique d'industrialisation sélective à l'extrême, mise au point de l'aménagement du territoire, renforcement de la concurrence, perfectionnement des études et des méthodes de concertation et de programmation. Le Conseil Economique et Social rappelle également son avis spécifique du 3 octobre 1967 sur la création d'un Institut National d'Investissement et de Garantie.

La politique d'industrialisation sera orientée par la loi-cadre réaménagée du 28 juillet 1973 et les arrêtés d'exécution du 27 novembre 1973.

Le Conseil Economique et Social n'entend pas faire des redites, puisqu'il a examiné cette nouvelle base dans son avis de 1973.

Il se contente de rappeler aujourd'hui que malgré les nuances qu'il faut apporter à la politique visée au cours du temps, l'entreprise de rénovation a un caractère permanent.

Il s'y ajoute que la mise en application de cette politique aura à se plier à de sévères exigences d'environnement et d'aménagement du territoire, qu'une sélectivité extrême, combinée à nos moyens d'accueil, doit prévaloir et que l'effort de rénovation et de consolidation est à encourager prioritairement dans le chef des entreprises susceptibles de développement. L'action devrait être placée dans le cadre d'une programmation d'ensemble.

Le dossier des apports favorables - ils l'ont été reconnus positivement - et d'une série d'aspects négatifs a été ouvert il y a un an.

Il faut sans doute le perfectionner et l'alimenter de nouvelles expériences.

D'ores et déjà, deux points méritent d'être soulignés. La diversification industrielle n'a pas été sans risques dans la mesure où des branches nouvellement implantées sont tributaires de produits et de dérivés pétroliers, tant pour les matières premières que pour les débouchés.

Or, la diversité éparpille le risque, chaque secteur ayant ses particularités propres, ce qui comporte par ailleurs la mise au point de mécanismes destinés à aider les entreprises et les travailleurs confrontés, le cas échéant, avec des difficultés.

Ainsi, en matière énergétique, il devient une nécessité absolue de diversifier nos sources d'approvisionnement et d'aller de l'avant quant à l'énergie nucléaire.

Finalement, le renouveau industriel appelle la concertation entre Ministères et divers services et la mobilisation renforcée de moyens dans différents domaines où des goulots d'étranglement se présentent facilement. On ne rappellera ici que la formation et le recyclage professionnels, l'ajustement de nos systèmes de formation, le renforcement de l'infrastructure d'accueil et de séjour au profit de l'indispensable main-d'oeuvre étrangère en vue d'accélérer son intégration dans notre société.

## 222. L'énergie

Le Conseil Economique et Social se réfère à l'avis spécifique qu'il a consacré à ces problèmes. Les difficultés pétrolières ont été abordées dans le présent avis dans un autre contexte.

Il reste dès lors à faire une série d'observations sur les autres secteurs énergétiques.

- Quant à l'énergie nucléaire, le Conseil Economique et Social note que le rapport gouvernemental pour les débats budgétaires de novembre 1973 cite une phrase de l'avis du Conseil Economique et Social du 19 juin 1973 sur les problèmes d'énergie. La phrase est en elle-même correcte.

Pour tenir compte cependant des nuances, il y a lieu de citer du prédit avis les conclusions intégrales :

"Les ordres de grandeur mis en oeuvre par l'énergie nucléaire tant au point de vue du coût de l'investissement que du volume de l'énergie produite excluent l'idée de la construction d'une centrale nucléaire exclusivement luxembourgeoise.

Par contre, la participation de l'Etat luxembourgeois à une centrale nucléaire peut être envisagée d'autant plus facilement que la progression de la consommation d'électricité dans nos pays voisins et notamment dans la région industrielle Sarre-Lorraine imposera aux Gouvernements de ces pays la création de sources de production d'électricité qui, pour les raisons développées ci-avant, seront probablement basées sur l'énergie nucléaire.

Avant toutefois d'envisager une participation en capital à une telle entreprise, il y aura lieu de s'assurer que le prix moyen du kWh ne dépassera pas celui que nous pourrions obtenir par la reconduction et l'ampliation des conventions actuelles de fourniture d'énergie électrique, compte tenu d'un éventuel renchérissement de l'énergie.

Si, au point de vue de l'implantation, on peut dire qu'une centrale nucléaire peut être construite sur n'importe quel site présentant une capacité de refroidissement suffisante, sauf dans une région à population très dense, il faudra cependant vérifier que les conditions météorologiques sont telles que les niveaux d'irradiation auxquels sera exposée la population avoisinante resteront en-dessous des valeurs prescrites et il faudra notamment définir les précautions à prendre en ce qui concerne les performances des filtres de l'air de ventilation, la hauteur de la cheminée de rejet et éventuellement des systèmes de confinement spéciaux; il importe en plus de procéder à une étude poussée sur les tours de réfrigération et s'assurer que la vapeur d'eau émise par ces tours ne modifie pas défavorablement l'environnement de la région d'implantation.

Ceci étant, il est certain que le maximum de sécurité d'approvisionnement pour notre pays résulterait de la construction d'une centrale nucléaire de grande puissance sur le territoire luxembourgeois.

Dans cette hypothèse toutefois, on devra se poser la question s'il ne sera pas indiqué de rechercher deux partenaires pour la réalisation d'une telle centrale, d'un côté le réseau allemand RWE et d'autre part le réseau français EdF, car il semblerait qu'une coopération avec RWE et EdF faciliterait le problème de la puissance de réserve et donnerait à notre réseau national une plus grande sécurité dans les échanges d'énergie.

L'attrait pour EdF de participer au projet dès le départ serait plus prononcé si l'adjonction d'une deuxième tranche était prévue dans une phase ultérieure, de sorte qu'une véritable collaboration s'instaurerait au mieux dans une deuxième étape.

Au cas où notre pays participerait de façon paritaire à la construction d'une unité de production sur son territoire, il faudrait s'assurer dès le départ que, lors d'une crise d'énergie, notre consommation soit couverte de façon prioritaire; il faudra notamment en tenir compte dans la conception du raccordement de réseau et prévoir une ligne de liaison directe haute tension entre la centrale et le réseau indigène sur territoire luxembourgeois."

- Quant au gaz naturel, le Conseil Economique et Social a été informé sur les mécanismes actuellement en place et les conditions d'approvisionnement.

Puisque de nouvelles négociations ont été menées avec le partenaire belge, qui sont sur le point d'être finalisées, il est bon de rappeler ce qui suit:

. La position luxembourgeoise serait renforcée si notre Gouvernement était représenté au Conseil d'Administration de DISTRIGAZ. Il est vrai qu'il s'agit là d'un point difficile à faire accepter, encore qu'il faille y tendre, compte tenu de la durée des relations contractuelles.

. Le Luxembourg doit apparemment souscrire à une formule d'indexation (50% du prix du fuel), la durée du contrat devant être étendue sur trois années complémentaires (1992 à 1995). La quantité souscrite étant de 80 m<sup>3</sup> par heure, il s'ensuit en principe une augmentation des quantités à fournir. On aurait souhaité que le problème des quantités eût été attaqué d'une façon plus directe et plus concrète.

- Quant au charbon à coke et au coke, le Conseil Economique et Social a pris connaissance de la nouvelle décision C.E.E. No 73/287, applicable rétroactivement au 1er janvier 1973.

Le système instauré, bien qu'il comporte des charges pour le Gouvernement et la sidérurgie, est à juger fort positivement, puisqu'il est de nature à éliminer ou au moins à tempérer certaines discriminations dans les fournitures à la sidérurgie communautaire.

Le Conseil Economique et Social est informé du fait qu'il y a des pourparlers en cours sur une discrimination de traitement antérieure entre la RUHRKOHLE A.G. approvisionnant la sidérurgie allemande et l'E.B.V., principal fournisseur de notre sidérurgie. Un montant appréciable étant en cause - quelque 27 millions de DM- il faut insister pour qu'une solution soit trouvée pour le passé entre les parties intéressées et faire en sorte que la pratique discriminatoire ne sera pas renouvelée à l'avenir.

- Quant à l'énergie électrique, le Conseil Economique et Social insiste sur trois points.

Il faut garantir au pays des fournitures sûres et à bon compte.

On notera en deuxième lieu dans le secteur de la distribution d'électricité des efforts d'investissements conséquents à partir de 1971, efforts qui seront renouvelés dans les années à venir.

Enfin, le Conseil Economique et Social retient qu'un groupe d'experts, avec la participation des différents groupes de consommateurs, est à pied d'oeuvre pour jeter les bases d'une nouvelle concession. Lesdits travaux sont importants et urgents, l'échéance pour le renouvellement ou la dénonciation de la concession se situant à la fin de 1974. Ils devraient aussi permettre au Gouvernement d'arrêter définitivement ses vues à l'égard de l'organisation d'un service d'intérêt général pour le pays.

### 223. Les classes moyennes

Le chapitre des classes moyennes a été traité d'une façon exhaustive dans le rapport de la commission des finances et du budget, document parlementaire No 1720<sup>2</sup>, page 20 à 27 de même qu'aux pages 64 et 65 du rapport gouvernemental.

Le Conseil Economique et Social note en premier lieu que sur un plan législatif et réglementaire toute une série de textes ont été élaborés ou mis en vigueur quant à la prorogation et à l'exécution de la loi-cadre des classes moyennes du 29 juillet 1968, quant au droit d'établissement et quant à la sécurité sociale.

Il faut saluer en principe ces mesures.

Le Conseil Economique et Social rappelle cependant ses hésitations, formulées concrètement dans son avis devancier du 13 juillet 1973, pour ce qui est de la loi portant reconversion des secteurs faibles de l'économie. Il convient d'en faire une application sage et sélective.

Il constate pour le surplus que le projet de loi en matière de libéralisation du droit d'établissement, voté en première lecture en 1968, n'est pas autrement poussé dans la procédure législative, encore qu'on parle depuis des années de consultations et d'amendements qui seraient sur le point d'aboutir.

#### 224. Le tourisme

Le Conseil Economique et Social note que les chapitres consacrés par le Gouvernement à l'hôtellerie et au plan quinquennal sont les plus significatifs.

Le Conseil Economique et Social se borne à présenter plusieurs observations dans le présent avis.

Il note tout d'abord que les suggestions présentées dans son avis du 13 juillet 1973, en matière de tourisme social et d'équipement de récréation, n'ont guère trouvé d'écho auprès des services compétents, ce qui est regrettable.

Pour ce qui est de l'hôtellerie, le nombre des établissements et des chambres stagne pratiquement par rapport à 1970. Il doit y avoir là un indice que les encouragements dans le secteur concerné gagneraient à se faire plus efficaces. Le plan quinquennal enfin témoigne, il faut le souligner, d'un effort de programmation et de financement conséquent.

Le Conseil Economique et Social met cependant en garde contre la multiplication de lacs artificiels, cela surtout dans des régions qui n'ont pas de vocation touristique apparente.

Quant au complexe à ériger à KOCKELSCHEUER, la modestie nécessaire s'impose, puisque de toute façon des demandes de subsides afflueront auprès d'autres départements gouvernementaux.

Enfin, si l'aménagement d'un parc de loisirs et de récréation est à favoriser dans le centre névralgique qu'est Echternach, il ne faut pas aller trop loin dans la prolifération des projets qui risquent de se contredire, puisqu'on ne mariera que difficilement le romantisme "d'îlôts" et de "contours flous" avec le brouhaha inhérent à d'autres activités.



225. La santé publique

Dans son avis du 6 juillet 1973 sur la santé publique, le Conseil Economique et Social a fait l'inventaire de l'état de santé de la population luxembourgeoise, constaté tant les lacunes dans les domaines de la médecine curative que de la médecine préventive, défini les objectifs d'une politique de la santé et proposé des solutions à court et à moyen terme pour atteindre des objectifs assignés à une politique sanitaire compte tenu des moyens disponibles.

A la veille de l'ouverture d'une nouvelle législature, le Conseil Economique et Social se permet de rappeler ses propositions qui sont à considérer comme des étapes importantes vers une politique sanitaire plus complète.

Il assortira ce rappel d'un bref examen quant à leur conformité avec les idées directrices exposées dans son avis du 6 juillet 1973, des trois projets de loi suivants qui ont été déposés à la Chambre des Députés: le projet de loi portant planification et organisation hospitalières, le projet de loi créant un établissement public dénommé Centre hospitalier de Luxembourg groupant la maternité Grande-Duchesse Charlotte, la Clinique Pédiatrique Fondation Jean-Joséphine Charlotte et l'Hôpital Municipal, et le projet de loi ayant pour objet de garantir un équipement médical et hospitalier, ainsi qu'une répartition régionale des prestations médicales conformes aux besoins du pays.

Dans son avis du 6 juillet 1973, le Conseil Economique et Social a constaté un manque de médecins omnipraticiens et de médecins-dentistes ainsi qu'un déséquilibre dans la répartition géographique des médecins. Il a proposé les remèdes suivants:

- établir un inventaire permanent des besoins futurs en médecins de toute discipline par une commission réunissant des représentants du Ministère de la Santé Publique, du Ministère de l'Education Nationale, du Collège

médical ainsi que des experts d'un Centre hospitalier universitaire de l'étranger;

- revaloriser la fonction de médecin\_omnipraticien par la délivrance d'un titre spécial après fréquentation de séminaires prescrits;
- créer des cliniques dentaires spécialisées pour appliquer les prothèses sous la surveillance d'un médecin-dentiste;
- exiger du futur médecin-spécialiste luxembourgeois la production d'un titre de spécialiste acquis dans le pays où il a poursuivi sa formation médicale;
- allouer des subsides de formation au médecin\_omnipraticien qui désire acquérir le nouveau titre dont question;
- favoriser l'implantation de médecins omnipraticiens dans la partie rurale du pays.

Pour les professions para-médicales, le Conseil Economique et Social s'est inquiété du manque de personnel para-médical et notamment d'assistantes d'hygiène sociale, au risque de compromettre la réalisation des mesures de médecine préventive.

Pour cette raison, le Conseil Economique et Social a proposé les remèdes suivants:

- dresser un inventaire permanent des besoins futurs par la même commission dont question pour les médecins;
- établir un programme de formation de recyclage pour le personnel para-médical;
- charger d'urgence un groupe de travail d'élaborer des mesures concrètes pour une introduction rapide du travail à mi-temps dans le secteur sanitaire;

- maintenir et renforcer la polyvalence des assistantes d'hygiène sociale et limiter, dans la mesure du possible, la création de postes d'assistantes d'hygiène sociale spécialisées;
- réaliser la norme d'une assistante d'hygiène sociale pour 4.000 habitants.

En ce qui concerne la médecine curative, le Conseil Economique et Social est arrivé après un long débat à la conclusion que le maintien du régime actuel des rémunérations médicales gagnerait à être tempéré par l'introduction ou l'adoption de rémunérations forfaitaires du moins pour certaines prestations médicales comportant une coopération pluri-disciplinaire ou la médecine exercée en groupe.

Ce système de rémunération comporte le maintien du contrôle des prestations médicales qui n'a pas pu fonctionner d'une façon satisfaisante en raison notamment du manque de médecins-contrôleurs. Le Conseil Economique et Social demande aux pouvoirs publics de proposer aux médecins établis de conclure un contrat individuel à durée déterminée pour effectuer ces contrôles.

En ce qui concerne la médecine hospitalière, il est notamment relevé qu'une étude sur la situation financière des hôpitaux est indispensable pour asseoir la planification hospitalière sur des bases solides.

De plus, une certaine spécialisation des hôpitaux est souhaitable afin d'éviter que des installations coûteuses n'enregistrent un taux d'occupation insuffisant.

La coopération avec les grands centres hospitaliers situés dans les zones frontalières devrait être développée pour arriver à une division du travail garantissant l'hospitalisation des personnes qui ne peuvent pas être traitées à Luxembourg pour des raisons techniques.

Le Conseil Economique et Social approuve une certaine centralisation des activités hospitalières dans les trois centres principaux d'Esch-sur-Alzette, de Luxembourg et d'Ettelbruck, pour autant que les autres établissements régionaux soient conçus de manière à appuyer les médecins exerçant dans ces régions et notamment à favoriser le travail en groupe.

Quant à la législation hospitalière, elle devrait définir la notion de médecins hospitaliers et régler l'exercice de la profession médicale à l'hôpital, garantir une présence médicale permanente dans les différents services de l'hôpital, prévoir des services structurés par disciplines ou par disciplines connexes, créer les moyens pour arriver à une meilleure coordination des services et notamment du service des urgences et supprimer le régime des classes tarifaires actuellement appliqué dans les hôpitaux, à l'exception de la classe de luxe qui se distinguerait des autres par des signes étrangers à la médecine et aux soins.

Quant à l'organisation de la santé publique, le Conseil Economique et Social a proposé la création d'un conseil interministériel pour améliorer la collaboration entre le Ministère de la Santé Publique et les divers Ministères, sur lesquels ses compétences pourraient empiéter.

Il est d'avis que la conception de la politique sanitaire ne devrait plus se faire en vase clos. A cette fin, le Conseil Economique et Social propose la création d'un collège supérieur consultatif, dans lequel seraient représentés tous les milieux intéressés, qui aurait pour charge de conseiller le Ministre de la Santé Publique dans l'élaboration de la politique sanitaire.

L'organisation et l'exécution de la politique sanitaire conçue par le gouvernement reviendrait à la direction de la santé publique, l'inspection sanitaire étant chargée de surveiller l'exécution des décisions gouvernementales.

En dehors de cette inspection sanitaire, le Conseil Economique et Social propose la création d'une inspection des hôpitaux qui aurait pour mission de contrôler notamment les activités du personnel médical et para-médical à l'hôpital et les équipements hospitaliers.

Le collège médical aurait pour mission d'une part d'élaborer des avis techniques concernant les professions médicales et para-médicales et d'autre part de siéger en matière disciplinaire à l'égard de toutes personnes qualifiées pour l'exercice de la médecine.

Les autres organismes tels que le collège vétérinaire, le service d'inspection générale vétérinaire, le laboratoire de médecine vétérinaire et l'inspection des viandes seraient à rattacher au Ministère de la Santé Publique plutôt qu'à celui de l'Agriculture.

Un des points les plus importants sur lequel le Conseil Economique et Social s'est prononcé dans son avis du 6 juillet 1973 concerne la médecine préventive et sociale.

Aussi a-t-il examiné l'organisation de la médecine préventive sous l'aspect des actions individuelles et des actions collectives.

Parmi les actions individuelles, il a plus particulièrement proposé des remèdes contre la mortalité périnatale, parmi lesquels il faut relever notamment l'élaboration d'une loi prévoyant la généralisation de l'examen médical systématique par un pédiatre dans les 24 heures suivant la naissance et avant la sortie de la maternité, suivi de consultations pour nourrissons et l'introduction d'un examen-bilan de la santé pour chaque enfant âgé entre 2 et 4 ans.

La médecine scolaire aurait pour objectif de poursuivre cet examen-bilan aux âges-clés pour les enfants fréquentant toutes les branches d'enseignement scolaire sauf dans l'enseignement secondaire où cet examen devrait avoir lieu tous les deux ans.

A cette fin, les médecins scolaires, à recruter en nombre plus élevé, devraient parfaire leur formation en suivant des cours spécialisés dans la médecine scolaire.

Enfin, le Conseil Economique et Social propose d'introduire des examens préventifs périodiques obligatoires pour adultes et demande qu'un centre de diagnostic pour le cancer soit créé.

En ce qui concerne la médecine du travail, le Conseil Economique et Social demande que l'examen de l'embauchage soit généralisé et que les pouvoirs publics favorisent le recrutement des médecins spécialisés dans cette discipline.

En attendant la généralisation de l'examen de médecine préventive pour adultes, le Conseil Economique et Social pense qu'il serait possible d'améliorer notamment la médecine préventive en coordonnant les actions de médecine préventive entamées avant la naissance de l'enfant, poursuivies dans les dispensaires pour nourrissons, dans le cadre de la médecine scolaire, de la médecine du travail, de la médecine sportive et de la transfusion sanguine.

A cette fin, il faudrait continuer à s'appuyer dans l'organisation des services médicaux et sociaux sur les services des assistantes d'hygiène sociale de secteur plutôt que de créer des services spécialisés. Dans cette optique, la création d'un organisme de liaison chargé de la coordination des activités des assistantes sociales, qu'elles soient en charge d'un secteur géographique, d'une commune, d'un service spécialisé ou d'une entreprise s'impose.

Quant aux actions collectives dans le domaine de la médecine préventive, le Conseil Economique et Social demande une extension du contrôle des denrées alimentaires, ainsi qu'une plus grande protection de la nature pour éviter la pollution de l'air, du sol et les nuisances du bruit.

A cette fin, le Conseil Economique et Social propose entre autres l'incitation fiscale telle qu'elle est pratiquée en Allemagne et en France pour encourager des investissements évitant la pollution.

Après le rappel de ces propositions, le Conseil Economique et Social se pose la question de savoir dans quelle mesure les trois projets de loi élaborés par le Gouvernement, et qui concernent la planification et l'organisation hospitalières, l'équipement médical et hospitalier et la répartition régionale des prestations médicales conformes aux besoins du pays ainsi que la création d'un établissement public dénommé Centre hospitalier de Luxembourg, sont conformes au modèle esquissé par le Conseil Economique et Social.

Le projet de loi portant planification et organisation hospitalières a pour objectif la planification et l'organisation des services de santé, plus particulièrement des services hospitaliers publics et privés, l'élaboration d'une carte sanitaire qui servira à l'établissement d'un plan hospitalier national et l'obligation pour l'Etat de veiller au maintien d'une infrastructure adéquate et de réglementer l'intervention financière de l'Etat et des communes dans les frais de construction, d'équipement et de gestion des hôpitaux ; toutefois, le texte du dit projet de loi reste muet sur ce dernier point.

Si le Conseil Economique et Social approuve les objectifs du projet de loi, il constate toutefois que la lacune la plus sensible de notre organisation sanitaire, à savoir l'organisation de la permanence du service d'urgence dans les hôpitaux et l'organisation du service de permanence extra-hospitalier ne sont pas réglées. Alors que la permanence du service d'urgence dans les hôpitaux est abandonnée à un règlement grand-ducal, le texte ne mentionne même pas l'organisation du service de

permanence extra-hospitalier. De même le Conseil Economique et Social regrette que la création de services cliniques dentaires ne soit pas envisagée.

Le projet de loi institue dans son article 2 un Conseil national des hôpitaux qui sera un organe consultatif chargé de conseiller le Ministre de la Santé Publique sur toutes les questions hospitalières, tout en abandonnant la composition de ce conseil à un règlement grand-ducal.

Le Conseil Economique et Social entend rappeler avec force qu'il a demandé dans son avis du 6 juillet 1973 la création d'un collège supérieur consultatif à vocation pluraliste dans lequel tous les milieux intéressés devraient dorénavant participer à l'élaboration de la politique de la santé.

En conséquence, le Conseil Economique et Social demande avec insistance que le conseil des hôpitaux, prévu dans ce projet de loi, soit remplacé par le collège supérieur consultatif susdit. De plus le Conseil Economique et Social souhaite que les règlements d'exécution de la loi soient d'ores et déjà élaborés et qu'ils tiennent compte des recommandations formulées par le Conseil Economique et Social notamment quant aux normes à respecter par les établissements hospitaliers.

Le projet de loi ayant pour objet de garantir un équipement médical et hospitalier ainsi qu'une répartition régionale des prestations médicales conformes aux besoins du pays poursuit le triple objectif suivant :

- créer les moyens pour l'acquisition d'un équipement hospitalier moderne, en garantir une utilisation rationnelle et une répartition géographique coordonnée;
- stimuler le recrutement des professions médicales et paramédicales;



- orienter les médecins vers les disciplines et les régions du pays où il y a pénurie.

Ce projet de loi fixe en quelque sorte les modalités d'application de l'aide financière de l'Etat, à la fois dans les secteurs médical, paramédical et hospitalier. Ce dernier volet se rattache donc logiquement au projet de loi portant planification et organisation hospitalières.

Le Conseil Economique et Social approuve les objectifs de ce projet de loi pour les avoir esquissés lui-même dans son avis précité de 1973. Toutefois, il ne saurait approuver les mesures qui sont proposées dans le projet de loi ayant pour objet de garantir un équipement médical et hospitalier, ainsi qu'une répartition régionale des prestations médicales conformes aux besoins du pays. Le Conseil est en effet d'avis que la couverture du pays en médecins omnipraticiens n'est pas assurée par l'introduction de subventions en capital, de bonifications d'intérêts, de la garantie de l'Etat, d'une prime de premier établissement et de dégrèvements fiscaux. Il persiste à croire que la revalorisation de la fonction de médecin omnipraticien serait réalisée par la délivrance d'un titre spécial après l'assistance aux séminaires prescrits et pour la fréquentation desquels il serait alloué un subside de formation, plutôt que par le financement des frais d'installation du médecin et par des avantages fiscaux lors de l'exercice de la profession. Plus efficace aussi que tous les avantages financiers et fiscaux paraît être l'amélioration des conditions de vie et de travail du médecin omnipraticien, notamment dans les régions rurales. Or, l'amélioration des conditions de vie et de travail du médecin de campagne paraît subordonnée essentiellement au développement de la médecine de groupe. Seule l'introduction de la médecine de groupe permet de concilier la couverture permanente en soins de qualité de la population avec le droit du médecin à une vie personnelle et familiale.

Il est douteux que les multiples mesures visant la subvention en capital, la bonification d'intérêts, la garantie de l'Etat, la prime de premier établissement et les dégrèvements fiscaux, auxquels auraient droit en principe tous les médecins, même si ces mesures sont échelonnées d'après les critères du besoin et de la répartition régionale, soient efficaces.

Le Conseil pour sa part estime que la médecine exercée en groupe serait facilitée par l'introduction de la rémunération forfaitaire pour ses prestations médicales.

Pour cette raison, le Conseil Economique et Social propose de régler les modalités d'application de l'aide financière de l'Etat et des communes dans les frais de construction, d'équipement et de gestion des hôpitaux, par le projet de loi portant planification et organisation hospitalières. Quant aux mesures visant à pallier l'insuffisance en personnel médical et paramédical dans les différents secteurs ~~ainsi que dans~~ la répartition régionale, elles devraient trouver leur expression dans un nouveau projet de loi concernant l'exercice de la profession de médecin, tant dans le domaine hospitalier que dans le domaine extra-hospitalier. Sous ce rapport le Conseil Economique et Social approuve les idées directrices contenues dans le projet de loi créant un établissement public dénommé centre hospitalier de Luxembourg groupant la Maternité Grand-Duchesse Charlotte, la Clinique Pédiatrique Fondation Jean-Joséphine Charlotte et l'hôpital municipal.

## 226. L'enseignement

Dans son avis de l'année passée, le Conseil Economique et Social avait exprimé le souhait de voir consacrer dans le rapport gouvernemental annuel un chapitre particulier à l'enseignement du fait que les mesures prises dans ce domaine se répercuteraient aussi bien sur la politique économique que sociale. Il regrette que le rapport gouvernemental n'en fasse point état.

Quoique le Conseil Economique et Social compte consacrer prochainement un avis particulier à l'enseignement dans notre pays, il voudrait d'ores et déjà arrêter un certain nombre de principes ou de lignes directrices qui devraient être à la base de notre système d'enseignement.

## 2261. L'égalité des chances

L'égalité des chances d'accès aux divers types d'enseignement et des chances d'y réussir est loin d'être réalisée.

L'étude MAGRIP en cours à l'Institut Pédagogique prouve d'une façon assez claire l'existence de cette inégalité d'accès et de réussite.

Du tableau ci-annexé de cette étude - voir dans le présent rapport pages 44 à 46 - il ressort que si 23,8 % de fils d'ouvriers non qualifiés ont doublé au moins une classe de l'école primaire, ce pourcentage tombe à 2,94 % pour les fils de cadres supérieurs.

Ce pourcentage reste le même pour cette dernière catégorie pour ce qui est du passage du primaire au secondaire, tandis que 36,80 % des fils d'ouvriers non qualifiés cessent leurs études après le primaire obligatoire.

Des 63,2 % qui continuent leurs études, 17,78 % seulement entrent au secondaire, tandis que des 97,06 % pour les fils de cadres, ce chiffre est 94,12 %.

Après 4 ans les 17,28 % se sont réduits à 10,26 % pour les premiers et les 94,12 % sont fondus à 76,47 % pour les seconds.

La prochaine barrière -une des plus marquantes- est celle de l'examen de passage.

Des fils de cadres supérieurs entrés au secondaire, 63 % se retrouvent en 4ème après 4 ans contre 30 % seulement pour les fils d'ouvriers.

Cette étude -encore que très partielle à l'heure qu'il est- montre d'ores et déjà l'influence déterminante du milieu socio-professionnel sur le choix des études et les chances d'y réussir. Des réformes s'imposent donc dans l'intérêt d'une plus grande égalité des chances.

Appuyé sur une orientation scolaire et professionnelle efficace, l'enseignement doit tendre à l'émancipation et à la formation de l'homme d'abord, à l'éducation du citoyen ensuite et finalement à la formation de l'homme au travail.

#### 2262. Les principes d'une nouvelle politique

L'Etat doit remplir les obligations ancrées dans notre Constitution qui exige la création d'écoles publiques pour satisfaire les besoins d'un enseignement de base.

A cet effet, il convient d'opérer des réformes fondamentales se basant sur les principes suivants.

L'école devrait combler les handicaps et compenser les inégalités, conduire à l'épanouissement des aptitudes, faciliter la libre détermination, apporter à chacun une formation de base, polyvalente et de qualité.

L'école devrait aussi jeter les fondements pour une formation continue, inciter les élèves à développer des initiatives, à être créatifs et à prendre des responsabilités. Elle devrait faire oeuvre de science et dans la mesure où des considérations philosophiques sont nécessaires -et elles le sont- les jugements de valeur partisans des enseignants seraient à éviter. L'enseignement devrait être neutre et ouvert à toutes les tendances philosophiques.

### 2263. Les moyens d'action

En suivant ces principes, il faudrait procéder aux réformes ci-après:

- la création d'un nombre suffisant de crèches;
- la généralisation de l'enseignement préscolaire assis sur des méthodes pédagogiques modernes et accessibles à tous les enfants ayant atteint l'âge de 3 ans;
- la mise sur pied d'une planification et d'une programmation sur la base de l'évolution démographique et économique, compte tenu aussi de l'immigration de familles de nationalité étrangère;
- l'information objective des élèves et des parents sur les possibilités de formation et sur les débouchés et la coordination des activités des administrations compétentes pour l'orientation scolaire et professionnelle;
- l'abolition du numerus-clausus à l'Institut Pédagogique;
- la formation adéquate des enseignants s'étendant sur toute la carrière professionnelle (recyclage permanent);
- la formation pédagogique obligatoire des enseignants de tous les régimes s'ajoutant, dans les diverses disciplines, au cycle de formation complet sanctionné par un diplôme;
- l'aménagement du nombre des élèves par classe suivant les acquis de la pédagogie moderne;
- la gratuité généralisée des manuels et d'autres fournitures scolaires;
- la réforme des programmes et des méthodes d'enseignement et l'utilisation de manuels et d'autre matériel didactique plus adaptés aux aptitudes des élèves;

- l'introduction d'un tronc commun permettant d'opérer l'orientation scolaire et professionnelle des élèves selon leurs capacités et leurs aptitudes et qui va tempérer le principe de la sélection par l'échec;
- l'aménagement de l'infrastructure scolaire de manière à fusionner, dans un tronc commun de 2 ans après la sixième de l'école primaire, les enseignements primaire complémentaire, secondaire, moyen et professionnel;
- la structuration des différentes branches d'enseignement pour faciliter le passage d'un type à un autre;
- l'aménagement de la formation professionnelle eu égard à 3 points :
  - . la mise en oeuvre de la garantie d'une formation théorique et pratique;
  - . la reconnaissance de l'équivalence de l'enseignement professionnel avec les autres branches de l'enseignement;
  - . le renforcement du contrôle des entreprises habilitées à pratiquer l'apprentissage;
- l'amélioration des structures d'encadrement para-scolaire dans l'intérêt notamment des enfants des milieux socio-culturels défavorisés.

L'ensemble de ces mesures qui visent à réaliser l'égalité des chances et à favoriser la démocratisation des études, ne devrait pas abaisser le niveau de l'enseignement de manière à défavoriser les élèves doués lors de la poursuite de leurs études.

EXTRAITS DE L'ETUDE MAGRIP 1969-73

1969 - 6e primaire

CES/BUDG. (74)

- 44 -

Groupes socio-professionnels	Echantillon		Redoublants primaire			"Drop-outs"			Entrée secondaire			Secondaire après 4 ans			En 4e second. après 4 ans		
	Nom- bre	%	Nom- bre	%	In- dice	Nom- bre	%	In- dice	Nom- bre	%	In- dice	Nom- bre	%	In- dice	Nom- bre	%	In- dice
Enseignants	33	1,42	1	3,00	23	0	0	0	31	93,94	245	23	69,70	270	21	63,64	401
Cadres supérieurs	68	2,92	2	2,94	22	2	2,94	14	64	94,12	246	52	76,47	296	40	58,82	371
Professions libérales	37	1,59	1	2,70	20	1	2,70	13	32	86,49	226	28	75,68	293	19	51,35	324
Fonctionnaires et employés	428	18,39	14	3,27	25	25	5,84	27	266	62,15	163	201	46,96	182	115	26,87	169
Commerçants	112	4,81	9	8,04	60	15	13,39	62	60	53,57	140	42	37,50	145	29	25,89	163
Artisans	129	5,54	9	6,98	53	12	9,30	43	61	47,29	124	33	25,58	99	21	16,28	103
Agriculteurs	196	8,42	10	5,10	38	46	23,47	109	50	25,51	67	35	17,86	69	22	11,22	71
Ouvriers qualifiés	572	24,58	96	16,78	126	122	21,33	99	192	33,57	88	109	19,06	74	63	11,01	69
Ouvriers non qualifiés	731	31,41	162	22,16	167	269	36,80	171	130	17,78	47	75	10,26	40	38	5,20	33
Retraités - Décédés	21	0,90	5	23,81	180	9	42,86	200	4	19,05	50	3	14,29	56	1	4,76	30
TOTAL :	2.327	100,00	309	13,28	100	501	21,53	100	890	38,25	100	601	25,83	100	369	15,86	100

Source : Institut Pédagogique - Etude MAGRIP (voir note explicative ci-après).

NOTE EXPLICATIVE

- Exposé de M. G. SCHABER

Le tableau comporte les renseignements suivants, groupés d'après la profession du père :

Colonne 1 : Nombre d'enfants compris dans l'échantillon pour chaque catégorie professionnelle. Les pourcentages de cette colonne se rapportent au total de 2.327 élèves.

Exemple : "enseignants" : 33 élèves sur 2.327, soit 1,42 %.

Colonne 2 : Nombre de redoublants (enseignement primaire) par catégorie professionnelle. Les pourcentages de cette colonne se rapportent pour chaque catégorie professionnelle au Nombre correspondant, indiqué dans la première colonne.

Exemple : "enseignants" : 1 sur 33, soit 3,0 %.

Colonne 3 : Nombre de "drop-outs", c'est-à-dire d'enfants cessant toute étude dès la fin de la scolarité obligatoire.

Colonnes 4, 5 et 6 : Nombre d'enfants dans l'enseignement secondaire. Les pourcentages pour les colonnes 3 à 6 sont déterminés comme pour la colonne 2.

Les indices des colonnes 2 à 6 servent à comparer, à l'intérieur de chaque colonne, les pourcentages enregistrés pour les différentes catégories professionnelles. Ils expriment ces pourcentages par rapport au pourcentage moyen de la colonne, fixé à la valeur de 100.-

Exemple colonne 2 : le pourcentage moyen de redoublants qui est de 13,28 est fixé à la valeur 100; dans ce cas, le pourcentage de redoublants de la catégorie "enseignants", qui est de 3, obtient la valeur 23.

-----



N.B.: Une interprétation plus détaillée de ces pourcentages et de ces indices ne saurait être entreprise qu'à partir du moment où l'on aura procédé à des analyses (et à des investigations) supplémentaires, portant entre autres sur des variables telles que les suivantes : intelligence et aptitudes à l'apprentissage intellectuel - niveau de l'expression verbale - stimulation culturelle par le milieu familial - intérêts et motivations pour l'étude-niveau d'aspiration, etc.

Certains de ces travaux d'analyse sont en voie d'exécution; ils seront publiés dans les cahiers de l'Institut Pédagogique.

227. Le transport

2271. Les transports en commun

Les événements récents, provoqués par la 'crise énergétique', ont rendu toute son actualité à un problème discuté depuis longtemps, celui de l'encouragement et de l'aménagement rationnel des moyens de transport publics.

En effet, l'augmentation fulgurante du parc automobile n'entraîne pas seulement des dépenses sans cesse croissantes sur tous les plans - les investissements publics dans la construction routière requièrent des milliards de francs- mais engendre également des nuisances - pollution, enlaidissement et destruction de l'environnement - auxquelles il sera très difficile de remédier par les moyens classiques. Les risques d'accidents se multiplient et engendrent un nombre toujours croissant de blessés et de morts, tandis que les embouteillages dans les villes, en augmentant l'intensité nerveuse des conducteurs, portent atteinte à leur santé.

Il s'y ajoute qu'à la suite de la concentration des lieux de travail dans le cadre de l'aménagement du territoire, les distances à parcourir entre les lieux de travail et de résidence seront plus longues et, faute de moyens de transports publics appropriés, les travailleurs seront obligés d'utiliser leur voiture particulière. Il en sera de même pour la création de zones réservées au commerce.

Même si le problème de l'approvisionnement en essence ne doit plus se poser, celui du prix restera entier.

S'il est incontestable que l'automobile constitue une des inventions ayant le plus marqué l'individu de notre temps, il n'en reste pas moins que les problèmes soulevés devront nous amener à réviser notre façon de voir. Dans ce contexte, le rôle à jouer par les moyens de transport publics sera primordial.

Le Conseil Economique et Social est conscient de la difficulté de vouloir changer la mentalité des individus vivant dans une société de consommation, mais il estime néanmoins que les pouvoirs publics devront créer les conditions nécessaires afin d'inciter les individus à adapter leurs conceptions aux nouvelles données de la situation. A cette fin, il faudrait immédiatement étudier d'une façon approfondie l'opportunité de l'application de mesures telles que :

- le tarif zéro;
- l'amélioration quantitative et qualitative des transports publics;
- l'aménagement des horaires.

Il va sans dire que ces études devraient se référer aux expériences faites à l'étranger en cette matière et notamment à celle qui a été tentée à Bologne en Italie lors de l'introduction du tarif zéro.

Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'au moment où l'accent est mis dans d'autres pays de la Communauté européenne (notamment en France et en République Fédérale d'Allemagne) sur la priorité à accorder aux transports en commun, le Gouvernement serait bien inspiré de reconsidérer diverses conceptions en matière de transport de personnes.

Le Conseil Economique et Social est conscient qu'une telle décision, engendrant d'énormes dépenses, ne peut être prise du jour au lendemain. Aussi le Conseil a-t-il l'intention de se saisir de ce problème et d'avoir recours à des experts indépendants pour une étude qui porterait sur les avantages et les désavantages des différents moyens de transport tant individuels que collectifs.

Le Conseil Economique et Social aimerait pouvoir compter avec la collaboration du Gouvernement pour mener à bien cette étude.

A la lumière d'une telle étude il serait sans aucun doute plus facile au pouvoir politique de prendre les mesures adéquates qui s'imposent dans l'intérêt du pays.

2272. L'aviation

Le Conseil Economique et Social se borne à formuler quatre considérations :

- Quant au trafic-passager de LUXAIR, il est en stagnation, le chiffre estimatif donné pour 1973 se situant en dessous du résultat obtenu en 1971. Il faut dire que les raisons avancées pour expliquer cet état de choses à la page 72 du rapport gouvernemental ne sont guère convaincantes. Si les services réguliers sont en régression, on note en revanche que les services vacanciers augmentent régulièrement (15,7 % en 1969; 24,4 % en 1973).

- Les subsides accordés par l'Etat à LUXAIR ont diminué de 13 millions de francs en 1969 à 5 millions en 1972. Le Conseil Economique et Social se félicite de cette évolution. Les impôts payés par la compagnie en question augmentent d'année en année, ce qui documente la bonne évolution des recettes imposables.

A défaut de données plus précises, il n'est pas possible de dire davantage sur la situation financière.

- Le rapport gouvernemental, présenté lors des travaux budgétaires de 1973, dit que le trafic aérien luxembourgeois est essentiellement international, d'où la nécessité pour notre pays de conclure des accords aériens avec tous les pays intéressants pour nous ou intéressés à notre aéroport.

Le Conseil Economique et Social s'étonne de cette affirmation, alors qu'il lui apparaît que la vocation interrégionale a été plutôt soulignée dans d'autres déclarations, ce qui introduit pour le moins une nuance importante. Les deux optiques - interrégionale et internationale - se tiennent évidemment, la seconde ne prenant tout de même pas le dessus.

L'exemple de l'accord aérien conclu avec la Roumanie s'explique essentiellement par des raisons d'ordre financier, LUXAIR ayant un avantage d'opérer comme agence sans devoir recourir à des intermédiaires.

- La loi du 11 juillet 1972 permet la construction d'une nouvelle aérogare qui est par ailleurs en voie de réalisation.

Suivant le Gouvernement, le "financement s'effectue par le truchement du fonds public d'investissement administratif et le problème de l'exploitation future de l'aérogare et de certaines autres installations de l'aéroport est à l'étude".

Aurait-on décidé la construction d'une nouvelle aérogare sans programmation technique et financière préalable ? Le Conseil Economique et Social ne peut que difficilement l'admettre. De toute façon, des déclarations dans le genre prérelevé gagneraient à être précisées ou alors omises.

228. L'agriculture-viticulture

- Le rapport gouvernemental consacré à l'agriculture et à la viticulture fournit un ensemble suggestif d'informations et de réflexions, d'autant plus valables qu'elles se greffent souvent sur des points soulevés par le Conseil Economique et Social dans son avis antérieur sur l'évolution économique, financière et sociale du pays.

- Dans l'optique du revenu agricole, il faut se féliciter surtout que le Gouvernement - page 60 - indique que le revenu s'est ressenti favorablement de l'augmentation de la production finale et des résultats de l'année 1973, ayant ainsi confirmé sa progression, bien que le pourcentage d'accroissement semble rester assez loin derrière celui réalisé en 1972.

Il ne faut cependant pas se leurrer outre mesure.

D'un côté, si la progression du revenu agricole peut être estimée à 2,1 % par rapport à 1972, il importe de juxtaposer ce pourcentage au taux de 5,4 % reflétant l'augmentation du coût de la vie pendant la même période. Rapporté au nombre des exploitations agricoles, le taux d'augmentation réel s'élève à 0,7 % seulement et reste donc inférieur à celui enregistré dans d'autres secteurs.

D'autre part, si le tableau donné à la page 60 du rapport gouvernemental fait ressortir une diminution de la disparité entre revenus agricoles et extra-agricoles, il échet de retenir en même temps le large écart entre les revenus de base pour les années de référence, le nombre des personnes actives occupées en agriculture et leurs difficiles conditions de travail et l'augmentation du degré d'intensité en capital des entreprises.

Enfin, il importe de tempérer doublement le constat gouvernemental, positif pour l'évolution du revenu agricole.

Il doit l'être en premier lieu en raison de la baisse substantielle intervenue dans le secteur de la viande, notamment bovine et porcine, ce qui a amené les institutions des Communautés européennes au début mai 1974 à prendre une série de mesures de protection et de corrections :

- la hausse des restitutions à l'exportation;
- le système de jumelage lors de l'importation des pays tiers par l'obligation d'achats parallèles de quantités similaires auprès des organismes d'intervention dans la Communauté;
- l'aide aux stockages privés;
- l'organisation de ventes à prix réduit au profit d'institutions sociales.

Si ces mesures peuvent se révéler salutaires à court terme, il n'empêche qu'elles ont été prises dans une situation où les prix de gros de la viande bovine se pratiquaient à un niveau inférieur au prix d'intervention.

Toujours dans la même optique, il faut signaler que les récentes mesures italiennes apportent une nouvelle perturbation au fonctionnement des marchés, risquant de se traduire en termes de perte de revenus.

Une dernière réflexion est de mise.

La parité des revenus a été à la base de la législation stimulatrice des secteurs agricole et viticole et le sera sans doute à l'avenir, le même but étant mis en avant dans toute une série de textes communautaires.

A cet égard, le Conseil Economique et Social rappelle sa proposition, figurant dans son avis du 13 juillet 1973, de voir élaborer une étude comparative de l'évolution des revenus dans les secteurs agricole et extra-agricole de nature à documenter objectivement l'ampleur de la disparité entre les revenus, tant sur le plan macro-économique que sur celui des exploitations agricoles prises isolément.

Cette analyse sera essentielle, d'un côté, pour mettre un terme à une controverse qui ne cesse d'être alimentée et de se développer, d'autre part, pour étayer, le cas échéant, une série de mesures d'ordre structurel et social.

- Il est vrai que la politique agricole à mener sur le plan national ne procède plus de la plénitude des responsabilités et des compétences, étant donné que dans le cadre de la politique agricole commune, les centres de décision en matière de politique des prix, de politique d'organisation et de gestion des marchés se situent au niveau des instances communautaires. Toutefois, il importe que la politique gouvernementale en matière agricole continue à orienter une série de comportements susceptibles de façonner l'avenir de l'économie agricole et de la situation des revenus agricoles au Grand-Duché par la mise en oeuvre de l'ensemble des outils disponibles, et ce pour faire une politique circonstanciée en matière économique et sociale.

- A ce propos le Conseil Economique et Social note avec satisfaction le vote de la loi instituant des mesures de reconversion économique et sociale devant encourager et hâter le processus des améliorations structurelles des exploitations agricoles et de l'affectation des superficies agricoles libérées à ces fins. Les terres rendues disponibles feront avancer utilement l'évolution des exploitations vers des tailles plus grandes. Le Conseil Economique et Social constate toutefois que le maintien d'exploitations qui exercent l'activité agricole à titre accessoire va à l'encontre de l'objectif



poursuivi par la loi qui est celui de l'agrandissement des unités de productions exploitées à titre principal.

Le Conseil Economique et Social souligne enfin que l'idée du Gouvernement d'assurer un moyen d'existence à ceux qui par leur propre choix se maintiennent dans une exploitation reconnue non viable, n'est pas non plus cohérente avec cet objectif.

- Dans le contexte d'amélioration des structures en agriculture, la réalisation de formules de coopération, comportant la constitution d'entreprises agricoles dont la gestion sera assurée par plusieurs exploitants travaillant en commun, mérite une attention particulière, encore que ces formules puissent se heurter à certains obstacles notamment d'ordre psychologique.

- Il ne fait pas de doute que de fortes mutations économiques et sociales continueront à secouer les exploitations agricoles dans les années à venir. L'entreprise agricole doit trouver une réponse à des besoins d'investissements accrus et réaliser une adaptation de ses méthodes de gestion et de production, tenant compte de l'évolution rapide des structures et des progrès techniques et scientifiques. De même que l'exploitation doit chercher davantage une plus grande sécurité de sa production et de son revenu contre les risques inhérents à une production plus spécialisée et propre à l'économie de marché.

Ainsi l'exploitant agricole est aujourd'hui confronté avec une évolution économique, technique, sociale et de gestion d'entreprise qui réduit sa faculté de faire face aux exigences de sa profession, si une action permanente de recyclage n'est pas entreprise.

Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social souscrit à la proposition du Gouvernement de soutenir une vaste oeuvre continue de formation et d'information socio-économique du potentiel humain. Afin d'encourager les agriculteurs d'y participer de leur mieux, une indemnité de participation à des cours de

recyclage et d'information socio-économique serait à instituer.

- Sur un plan plus général, le Conseil Economique et Social souhaite voir poser un cadre d'orientations dynamiques devant régir le développement futur de l'agriculture au Luxembourg. Il préconise que la politique agricole précise les objectifs structurels assignés à l'économie agricole, qui seraient aptes à répondre aux exigences de développements prévisibles. Les efforts individuels, collectifs et publics pourraient s'orienter en conséquence utilement et prenant appui sur les considérations rationnelles et fonctionnelles devant gouverner l'économie agricole.

Il est retenu que la vocation de l'agriculture luxembourgeoise se situe surtout dans le domaine des productions animales et plus précisément de la production porcine et bovine, lait et viande. Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social a noté avec intérêt les indications d'orientation de la production agricole contenues dans le rapport gouvernemental et allant dans le sens voulu. Par ailleurs, pour faire atteindre les objectifs posés par la politique agricole, les orientations choisies devraient être soutenues par des actions circonstanciées comme par exemple la mise en pratique du programme de sélection et d'amélioration du potentiel génétique cité dans ce même rapport.

A ce propos, il est jugé indispensable qu'un inventaire exhaustif de la valeur économique de l'agriculture et qu'une évaluation objective de la potentialité des ressources disponibles et mobilisables au service du progrès agricole soient entrepris le plus rapidement possible.

- A cet égard, l'importance économique et sociale de l'agriculture a été actualisée par les développements récents dans le domaine d'approvisionnement en matière première et en produits agricoles. S'il ne fait pas de doute qu'une saine agriculture doit continuer à subsister au Luxembourg, son évolution récente, notamment l'évolution démographique, tend à poser ce problème

vraiment en termes de préservation d'un nombre minimum d'exploitations agricoles compatibles avec les objectifs de la restructuration agricole. En effet, par la désaffectation des jeunes à s'engager dans l'activité agricole et les conditions difficiles de cette profession, la base démographique, c'est-à-dire les catégories d'exploitants entre 20 et 40 ans, s'est effritée dangereusement et ne manque pas de provoquer une sérieuse préoccupation pour l'avenir.

- Les moyens mis en oeuvre dans le cadre de la loi d'orientation agricole, complétée par un règlement grand-ducal conforme à la directive 72/159 CEE du 17 avril 1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles, viennent à échéance au 31 décembre 1975. Il devient urgent d'élaborer dès maintenant une politique qui sera apte à remplacer valablement et au moment voulu la politique de modernisation poursuivie aujourd'hui. Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social recommande d'agir dorénavant par une attribution sélective des concours publics aux exploitations susceptibles de se développer vers les objectifs retenus, ceci évidemment dans le cadre tracé d'ores et déjà sur le plan des Communautés européennes, et auxquels se réfère le rapport gouvernemental.

- Indépendamment de toute organisation des marchés et de toute politique des structures, il est exact - comme le Gouvernement le constate - que les prix de certaines productions agricoles sont sujets à des variations relativement fortes, ce qui ne va pas sans provoquer des difficultés sérieuses sur le plan des exploitations modernes caractérisées par des investissements élevés en capital.

Dans une agriculture hautement développée, des dispositions doivent donc être mises en oeuvre pour arriver à une certaine stabilisation des prix agricoles. En effet, une relative sécurité des prix est indispensable pour favoriser le progrès technique et pour tenir compte des exigences des besoins en capitaux d'une agriculture moderne, ce qui en fin de course débouchera à de nouveaux gains de productivité et à une meilleure rentabilité.

L'examen du problème agricole luxembourgeois et des perspectives du développement futur, amène le Conseil Economique et Social à considérer les outils et les instruments économiques dont l'organisation agricole luxembourgeoise s'est dotée afin d'ouvrir de larges potentialités de développement à l'économie agricole. Considérant les perspectives d'avenir, il est opportun de voir que les instruments collectifs agricoles se prêtent bien comme support logistique à un développement agricole programmé pour les années à venir, pour autant que les mécanismes de marchés ne s'en trouvent pas perturbés et qu'ils soient maintenus dans les limites des besoins réels. Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social note avec intérêt que par le passé la notion d' "agriculture de groupe" s'est cristallisée de plus en plus en tant qu'instrument pour pallier la faiblesse structurelle des exploitations individuelles. L'agriculture de groupe constitue un système d'instruments économiques devant offrir aux exploitants les possibilités d'entreprendre librement la production de leur choix. Le système a l'avantage d'assurer aux producteurs une protection contre les aléas d'un marché capricieux et les protégera contre les risques conjoncturels trop prononcés. Il est bien entendu qu'il est loisible à tout exploitant d'agir individuellement et de situer son comportement économique en marge d'un tel système.

Dans la définition d'une politique agricole gouvernementale pour l'avenir, il importe d'apprécier à sa juste valeur "l'agriculture de groupe" et d'y voir une forme d'organisation qui garantira un maximum d'efficacité dans le sens des orientations retenues, l'intérêt du consommateur final étant dûment pris en compte.

- En conclusion, le Conseil Economique et Social estime qu'au delà de la politique des prix, une action concertée, prenant appui sur les lignes de force s'étant dégagées du développement passé, doit être menée par des interventions sélectives plus particulièrement sur le plan du prix de revient et de la

structure des entreprises, en vue d'améliorer la rentabilité des entreprises susceptibles de se développer. Cette action concertée doit se placer dans le cadre des objectifs définis par une politique agricole à moyen terme, compte tenu du cadre communautaire.

#### 229. Les travaux publics

Le Conseil Economique et Social n'a pas cessé de souligner dans ses avis antérieurs les besoins de notre pays en matière d'investissements collectifs.

Le chapitre 6 du titre Ier dans le rapport gouvernemental sur l'évolution économique, financière et sociale de 1974 se confine à nouveau aux investissements collectifs dans les secteurs de la voirie publique, des bâtiments administratifs, 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 du département des Travaux Publics, ils sont inscrits avec 2,2 milliards de francs au budget de l'Etat pour l'exercice 1974, dont 1,165 milliard de francs sont imputés aux différents fonds.

Ainsi les crédits sont nominalement inférieurs de quelque 90 millions de francs par rapport aux crédits votés pour 1973. Cette réduction des crédits doit toutefois être corrigée par l'effet de la dotation spéciale des fonds d'investissements publics de 450 millions de francs opérée en 1973 et à valoir pour l'année 1974, de sorte que le budget du Ministère des Travaux Publics accuse une augmentation réelle de plus de 15%.

Ces chiffres contrastent donc avec l'affirmation faite au chapitre 6 du titre Ier du rapport gouvernemental précité et selon laquelle "l'année 1974 sera vraisemblablement caractérisée par un certain ralentissement des investissements publics par rapport aux efforts déployés au cours des trois dernières années".

Quant aux différents secteurs, le Conseil Economique et Social constate que les moyens du fonds pour l'assainissement des cours d'eau sont maintenus avec un chiffre de 125 millions de francs pour 1974. Il approuve les auteurs du rapport gouvernemental de 1974 lorsqu'ils écrivent qu'une certaine accélération dans l'exécution du plan décennal pour l'assainissement des cours d'eau s'avère nécessaire.

Le programme des investissements scolaires sera poursuivi avec des efforts accrus en 1974. Le Conseil Economique et Social se rallie à cette façon de voir, encore qu'il demande qu'une étude de l'évolution de l'effectif des élèves dans les différentes branches de l'enseignement soit entreprise sans délai, sur laquelle se fonderait une programmation des investissements scolaires au cours des dix prochaines années.

En ce qui concerne le secteur des infrastructures sportives, le Conseil Economique et Social ne peut que répéter qu'il s'agit d'éviter tout gaspillage des deniers publics, qui risque de résulter notamment du manque de coordination des initiatives communales et étatiques. De plus, le Conseil rappelle qu'il se prononce résolument contre tous les projets visant la construction de complexes sportifs et de bâtiments administratifs qui ne répondent pas à un besoin réel.

Dans le secteur sanitaire et social, le Conseil Economique et Social constate que l'effort entamé en 1973 est poursuivi en 1974. Il prend note que l'aménagement d'un premier quartier d'habitation au plateau de Kirchberg en vue de la construction de logements sociaux a été décidé. Le Conseil Economique et Social voudrait rappeler à cet égard son avis du 18 mai 1971 sur les logements sociaux ainsi que son avis du 6 juillet 1973 sur la santé publique pour souligner qu'un effort en infrastructure de logements et d'équipements sanitaires devra être entrepris au cours de la prochaine législature.

Dans le passé, l'accent a été mis incontestablement sur la réalisation de la grande voirie. Le Conseil Economique et Social a à maintes reprises exposé les raisons qui justifient

la dotation du pays d'une grande voirie et a proposé plusieurs fois les priorités qui lui paraissent de mise dans la réalisation de la grande voirie de communication. Ainsi le Conseil Economique et Social, tout en approuvant en principe la nouvelle orientation que la loi du 29 août 1972 donne au Fonds des routes, regrette que la réforme ne soit restée partielle, en tant qu'elle n'a pas été adaptée complètement aux conclusions qui découlent de l'examen des besoins réels et des contraintes financières.

Les points du programme de construction de la grande voirie qui du point de vue du Conseil Economique et Social ne paraissaient pas conformes aux besoins réels, visaient notamment le projet de continuer le contournement de la Ville de Luxembourg dans la partie sud-est, la construction projetée d'une autoroute de Luxembourg par Bettembourg, Dudelange et Thionville.

Dans l'exposé introductif du Ministre des Travaux Publics aux débats parlementaires sur le projet de budget 1974, il est dénié à quiconque d'examiner ce programme de constructions routières, les critiques étant généralement imprégnées de "connaissances insuffisantes en la matière".

Il n'est point douteux qu'en dehors de l'aspect technique, un programme de construction d'une grande voirie comprend notamment des aspects économiques et financiers qui s'intègrent dans la politique générale. Pour cette raison le Conseil Economique et Social est d'avis que la discussion et la décision d'un tel programme ne peuvent pas être abandonnées au seul Ministère des Travaux Publics.

Cette remarque faite, le Conseil Economique et Social voudrait discuter les arguments présentés aux pages 22 à 25 de ce rapport ministériel pour justifier la construction d'une nouvelle autoroute reliant Luxembourg par Bettembourg-Dudelange au réseau des autoroutes français.

Le Ministère des Travaux Publics s'étonne " de constater que parmi les voix entendues il y en a qui précédemment ont réclamé avec force des investissements" routiers.

Le Conseil Economique et Social a effectivement plaidé dans son avis de 1968 sur le Fonds des routes pour la création d'une grande voirie de communication au Grand-Duché, mais ce faisant il a proposé de construire une seule route reliant Luxembourg-Ville au Bassin Minier et à la frontière française en demandant au Gouvernement d'abandonner son nouveau projet de construction de l'autoroute de Luxembourg vers Thionville. En contrepartie, il a suggéré 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, une bretelle restant à construire de Dudelange vers la frontière française. Il ne peut donc pas être reproché au Conseil Economique et Social d'insister auprès du Gouvernement de remplacer " par une solution de rechange en rapport avec l'autoroute de Luxembourg à Esch-sur-Alzette" la construction projetée d'une nouvelle autoroute de Luxembourg par Bettembourg, Dudelange, frontière française.

Le Ministère des Travaux Publics invoque encore la densité de trafic à attendre sur la nouvelle autoroute de Luxembourg à la frontière française, qui serait telle à son avis qu'il faudrait "ajouter deux bandes de circulation supplémentaires à l'autoroute Luxembourg-Esch-sur-Alzette, revoir la conception des échangeurs déjà existants et accepter d'ores et déjà l'inconvénient économique majeur de l'allongement inconsidéré" (conversion d'un tronçon de la future collectrice du sud de route à voie expresse en autoroute).



Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social voudrait faire remarquer que la future collectrice du sud a été présentée dans sa version de voie expresse par les responsables du Ministère des Travaux Publics comme étant une première étape vers la conversion de cette route en autoroute.

Quant à la densité de trafic, il faut remarquer que le trafic enregistré de Luxembourg vers Esch-sur-Alzette, vers Bettembourg et vers Frisange a été tout simplement additionné dans la projection du trafic routier vers la frontière française, alors qu'il est incontestable que le trafic local en direction de Frisange-Mondorf, en direction de Bettembourg-Dudelange et en direction d'Esch-sur-Alzette empruntera à l'avenir également les routes actuellement disponibles.

Le Ministère des Travaux Publics affirme également que la proposition avancée par le Conseil Economique et Social "serait d'un prix économique plus élevé que la solution actuellement retenue" par lui.

Cette affirmation ne paraît pas se vérifier dans les faits, car comment la construction d'une nouvelle route pour laquelle il faudra acheter les emprises et la construire sur la longueur totale de Luxembourg à la frontière française peut-elle être plus onéreuse que la construction d'un échangeur à l'intersection de l'autoroute Luxembourg-Esch-sur-Alzette et la collectrice du sud ainsi que la conversion d'un tronçon de voie expresse entre ce point et Bettembourg en autoroute?

Un autre argument avancé est celui que du point de vue national l'autoroute servirait mieux les possibilités de dégagement de la Ville de Luxembourg par deux pénétrantes aboutissant à Hollerich et à Luxembourg-Gare.

Le Conseil Economique et Social ne voit pas comment l'abandon de la construction de l'autoroute Luxembourg-Bettembourg-Dudelange anéantirait la possibilité de créer une pénétrante dans la Ville de Luxembourg sur la trajectoire de l'ancienne route reliant Luxembourg à Bettembourg.

Enfin, le Conseil Economique et Social ne peut pas marquer son accord avec la construction projetée d'une nouvelle autoroute reliant Luxembourg par Bettembourg-Dudelange à la frontière française en raison du fait qu'elle dégrade davantage notre paysage et de ce fait est contraire à une saine politique de l'environnement.

Finalement le Conseil Economique et Social relève dans ce rapport que le Ministère des Travaux Publics estime que la mise au point définitive des tracés est précédée par la consultation des instances directement intéressées qui sont " l'Administration des Eaux et Forêts pour les passages éventuels à travers bois, la Commission de Circulation du Ministère des Transports, la Sécurité Routière et l'Automobile Club de Luxembourg".

Le Conseil Economique et Social se demande pourquoi le Ministère des Travaux Publics n'entend pas consulter le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire et les responsables de l'économie nationale, alors que l'infrastructure routière devra répondre aux critères de l'intérêt économique et social général du pays?

En conclusion, le Conseil Economique et Social voudrait répéter que la compression du programme de construction de la grande voirie s'impose impérieusement. Cette compression ne se fonde pas seulement sur l'examen des besoins réels mais également sur les nécessités de la lutte contre l'inflation.

Quant à l'organisation proprement dite des travaux publics, le Conseil Economique et Social ne se lasse pas de réclamer une meilleure planification et coordination des travaux publics. En vue d'éviter tout gaspillage des deniers publics, une programmation générale de ces travaux est nécessaire.

Pour la mise en oeuvre de cette programmation, il faut 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".

### 3. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

#### 31. Le travail

Quoique notre droit postule l'égalité formelle des partenaires sociaux, le salarié reste essentiellement dans une position de dépendance. Voilà pourquoi la législation sociale vise à protéger le salarié.

Certaines réformes qui ont été réalisées dans ce domaine ces dernières années en sont la preuve.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que cette oeuvre réformatrice - par essence continue- devra trouver son expression dans le programme gouvernemental de la prochaine législature.

Pour cette raison, il a tenu à séparer le présent chapitre en deux parties. Dans la première partie, il traitera des aspects plus fondamentaux de la législation du travail, tandis que la deuxième partie a surtout trait à ceux des projets qui devront être réalisés dans les prochaines années.

#### 311. Les aspects de principe

##### 3111. Le droit du travail et son application

Le Conseil Economique et Social, constatant l'évolution du droit du travail, tient à en fixer trois prolongements.

Le droit du travail, à l'instar du droit économique, se caractérise plus nettement dans son évolution récente. Au départ, il se fonde sur les revendications du partenaire social le plus faible, pour informer et encadrer, souvent de façon hétéroclite, les exigences manifestées au fil du temps : protection du lieu de travail, amélioration des conditions professionnelles, gains adéquats, protection de la santé, élimination du chômage, amélioration graduelle de la situation de ceux qui, par leur travail antérieur, ont droit au repos et à la sécurité, plus récemment, épanouissement de la personne au travail, correspondance avec

le milieu ambiant, responsabilité et participation au sens large.

Les différentes branches du droit s'influencent réciproquement. Comme cependant les sources du droit du travail se diversifient et sont mieux cernées, le temps est mûr pour reconnaître une plus nette spécificité à une branche de droit qui prend des caractéristiques propres.

Le droit public, compris dans le sens de l'influence prépondérante et de l'orientation prises par les institutions publiques, envahit la sphère du droit privé.

D'ores et déjà, trois traits marquent ce cheminement. Le moule se fait communautaire et collectif, le dialogue se noue au niveau paritaire et un net mouvement, non pas de compassion, mais de solidarité agissante se fait jour.

On parle à juste titre de "publicisation" du droit du travail. Cela étant, trois conséquences s'ensuivent et il importe de prendre les initiatives pour les cerner et les encadrer.

- Dans la mesure où se multiplient les conventions collectives, il échet de délimiter clairement ce qui tient au contrat et à l'ordre établi qui l'entoure. En cas d'abus caractérisé, il faut aller au-delà du cadre conventionnel et appliquer les sanctions pénales prévues.

Dans la mesure aussi où le droit du travail positif, en tant qu'il établit une structure organique, est méconnu intentionnellement, il importe d'appliquer les sanctions pénales comme à propos de toute autre atteinte à l'ordre social. Il convient de faire en sorte que les procédures à instituer soient accélérées et qu'elles se déroulent avec efficacité et avec un minimum de frais.

- Les juges professionnels sont appelés à trancher les litiges entre patrons et salariés suivant le droit commun. Il est entendu que des dispositions spécifiques sont aussi applicables en la matière - la sécurité sociale constituant un exemple type - et que la formule des assesseurs permet à des représentants qualifiés des partenaires sociaux d'exercer un rôle utile.

Sans vouloir préconiser en l'état actuel des choses une série de juridictions spéciales, il échet cependant de tenir compte davantage de l'évolution en cours.

- Il existe actuellement un code du travail en tant que compilation de textes, mais non pas un système bien articulé de normes qui se tiennent.

La codification en la matière a déjà été demandée à plusieurs reprises par le Conseil Economique et Social.

Bien qu'il existe des amorces à cet égard, le Conseil Economique et Social demande d'accélérer les initiatives en cours et de progresser d'une façon plus coordonnée et plus globale.

Plusieurs lignes directrices seraient à suivre :

- constat du parallélisme entre le droit conventionnel et le droit du travail tablant lui sur des minima;
- complément à apporter à ces minima;
- orientation plus autonome du droit du travail;

- initiative de juxtaposer, en première étape, dans un document cohérent, tous les textes légaux, quitte à aller progressivement vers une codification systématique de la législation du travail.

### 3112. Les règlements d'exception

La législation sociale et les conventions collectives ont pour but de protéger et d'assurer l'amélioration du sort des salariés en matière de salaires et de conditions de travail.

Il y a cependant encore des salariés qui ne bénéficient pas de ces avantages, dont notamment les gens de maison, le personnel occupé dans l'agriculture et la sylviculture et des domaines semblables et certains employés temporaires de l'Etat.

Pour eux il n'y a pas de convention collective et la plupart des dispositions légales générales ne leur sont pas applicables ou tombent sous le coup de règlements d'exception. Si ceux-ci ne sont pas publiés, ces salariés ne bénéficient même pas de dispositions minimales.

Le Conseil Economique et Social estime qu'il ne se justifie pas d'exclure par principe certaines catégories de salariés de la protection du droit du travail, ni de voir le Gouvernement s'abstenir trop longtemps de prendre les règlements d'exécution devant adapter les dispositions légales aux particularités de certains secteurs de l'économie. Pour ce faire, le Gouvernement pourrait utilement suivre les recommandations afférentes des partenaires sociaux.

### 312. Les projets à réaliser

#### 3121. Les congés payés et les jours fériés

La durée des congés payés du secteur privé est réglée actuellement par la loi du 22 avril 1966; elle varie de 18 à 24 jours ouvrables par an selon l'âge des bénéficiaires.

Il échet d'avoir en la matière une vue globale des choses.

La réduction de la durée du travail entraîne un coût économique, chiffré par ailleurs dans différents secteurs à propos de l'introduction progressive de la semaine de 40 heures.

Si le coût en question augmente, on assiste à une résistance patronale accrue pour augmenter les salaires.

Il s'établit ainsi une influence réciproque entre l'aménagement du cadre légal et l'amélioration des conditions du salariat par le biais des conventions collectives.

Il s'y ajoute des préoccupations concernant l'inflation et la nécessité de la prévenir et de la combattre.

En revanche, deux séries de considérations plaident pour l'extension adéquate à moyen terme des congés.

Les agents économiques, à l'heure du machinisme à outrance, sont soumis dans différents secteurs à des conditions et à des cadences de travail harassantes.

Les "managers" et les dirigeants ne monopolisent pas le "stress".

Dans une série d'entreprises, le caractère abrutissant du travail reste d'actualité pour les travailleurs, ce qui explique leurs revendications précises de voir humaniser davantage les conditions de travail, d'éviter la monotonie du geste, de prévenir les maladies d'ordre psycho-physiologique et de récupérer les forces de travail. L'aménagement des congés est ainsi posé eu égard aux données actuelles du travail. Par surcroît, il s'agit également d'améliorer les conditions aliénantes des activités professionnelles.



La perspective d'une réduction du temps de travail est ouverte. Elle sera par ailleurs assortie de la nécessité de valoriser l'occupation du temps qui deviendra disponible, dont les loisirs.

D'où aussi les nouvelles exigences en faveur d'activités de loisirs qui forment et qui élèvent. La route est ainsi dessinée.

Dans la situation luxembourgeoise, on ne pourra méconnaître l'évolution. La semaine de 40 heures sera bientôt une réalité. On sera bien inspiré d'envisager la généralisation vers le haut de la durée des congés, ceci à moyen terme et au mieux à la faveur d'un aménagement des conventions collectives.

C'est sans doute dans cet esprit aussi que le législateur se prépare à amender la réglementation des jours fériés légaux, de manière à en garantir de toute façon l'octroi à concurrence de 10.

### 3122. Les délégations d'entreprise

Les délégations ont pour fonction de défendre les intérêts des salariés au niveau de l'entreprise.

A l'heure actuelle, elles ne sont pas toujours en mesure de remplir efficacement leur rôle, soit qu'elles se heurtent à un certain nombre de restrictions, soit qu'elles doivent exercer leur mission dans des conditions précaires.

Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social se prononce pour une amélioration des conditions de fonctionnement des délégations.

Ainsi le nombre des membres à temps plein pourrait être revu dans le sens d'une augmentation.

D'autre part, les autres membres de la délégation devraient être habilités à exercer leur fonction pendant un certain nombre d'heures par mois et ce pendant les heures de travail avec maintien de la rémunération.

Enfin, le flux des informations réciproques entre le personnel et ses représentants devrait pouvoir être amélioré grâce à des institutions appropriées.

Le Conseil Economique et Social pense encore qu'un congé spécial de formation devrait être accordé aux délégués.

### 3123. La politique de l'emploi

A plusieurs reprises déjà, le Conseil Economique et Social a insisté sur la nécessité d'une politique d'emploi coordonnée. Si le Ministère de l'Economie Nationale s'est efforcé d'établir, sur la base d'un inventaire économique, des prévisions à moyen terme sur l'évolution de la croissance économique ainsi que des orientations structurelles, des études correspondantes sur le plan d'une politique d'emploi ne sont pas disponibles.

Il est vrai que le projet de loi concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration nationale de l'emploi vise à forger l'instrument d'une véritable politique de l'emploi. Néanmoins, la mise en place d'une telle administration, assortie d'une Commission nationale de l'emploi, ne saurait suffire à elle seule. Il appartiendra aux pouvoirs législatif et exécutif d'opter définitivement pour les orientations de la politique de l'emploi et de doter cette dernière des moyens financiers nécessaires pour sa mise en oeuvre.

Jusqu'à présent, les idées d'une politique d'emploi se mouvaient dans le cadre de la politique de croissance économique avec comme perspective un développement annuel à moyen terme de 3,5 à 4 % (STATEC), évalué pour 1974 par la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés à 5 % en volume et nécessitant un supplément de main-d'oeuvre de 2.000-2.500 <sup>x)</sup> travailleurs au cours de la période allant de 1974 à 1975 <sup>x)</sup>.

Suivant le discours budgétaire introductif du Ministre des Finances du 30 octobre 1973, on s'attend dans les milieux gouvernementaux que l'accélération "du progrès technique et les besoins croissants de plus en plus variés de nos populations, les exigences de qualité et de propreté de l'environnement, la collaboration à une union européenne, la scolarisation plus poussée, imposeront à notre société des changements et à notre nation des efforts pour être à la hauteur de ces mutations, qui absorberont le meilleur des cerveaux et des énergies de notre pays".

Suivant le même discours, "personne n'osera affirmer que nous ayons omis de préparer cet avenir, bien que des lacunes puissent subsister".

N'est-il pas permis, dans les circonstances actuelles, de soulever la question si nous sommes vraiment préparés à toutes les éventualités de l'évolution ?

Jusqu'à l'heure actuelle, les réflexions gouvernementales ont tablé sur la quasi-certitude que "le plein emploi semble assuré à des niveaux de revenu intéressants, ce qui était capital pour le travailleur luxembourgeois".

Il est vrai qu'on se rendait compte des goulots d'étranglement qui se dessinaient à la suite des mutations structurelles dues à la diversification du secteur industriel et à l'expansion spectaculaire du secteur tertiaire.

---

x) Source : Office National du Travail

On constate un abandon de plus en plus prononcé par notre jeunesse de certains secteurs économiques importants, fût-ce à cause des rémunérations, des conditions de travail moins attrayantes ou de motivations tenant au prestige social, qui sont liées à l'exercice des différentes professions et se soldent par une déconsidération du travail manuel par rapport au travail administratif et intellectuel.

En présence de cette situation de fait, le Gouvernement devrait s'efforcer de concentrer son attention davantage sur une politique d'orientation et de formation professionnelles de la jeunesse d'une part, de recrutement et d'adaptation professionnelle de travailleurs étrangers d'autre part, permettant d'éliminer des goulots d'étranglement à moyen terme et d'éviter la distorsion sociale qui risque d'avoir des effets préoccupants, dans un avenir assez proche, pour l'équilibre démographique et social de notre société.

Eu égard aux réactions possibles que pourra entraîner la dépendance croissante de larges secteurs industriels et artisanaux non seulement d'une main-d'oeuvre, mais également de chefs d'entreprise de nationalité étrangère, une politique active d'intégration des travailleurs étrangers, assortie d'instruments et de crédits budgétaires correspondants, devrait être considérée comme prioritaire.

Or, pour le moment, si certains efforts sont faits en vue de créer des instruments nécessaires, les crédits budgétaires correspondants font défaut, surtout ceux susceptibles de résoudre les problèmes de formation accélérée, de logement et d'accueil des travailleurs étrangers et de leurs familles. Pour pouvoir tenir compte des imprévus en cette matière flottante, des crédits spéciaux et non limitatifs devraient figurer au budget de l'Etat pour permettre au Gouvernement de s'adapter plus vite aux impératifs sociaux imprévisibles dans ce domaine.

Cette politique d'emploi qui se situe dans un cadre structurel, devrait être conçue à moyen terme et en concordance avec la politique économique de croissance. Or, les événements internationaux se plaçant à la fois sur le plan monétaire et sur celui de l'approvisionnement, à des prix favorables, d'énergie et de matières premières, risquent de démentir les perspectives d'une croissance économique soutenue et de déranger l'équilibre structurel, de sorte que les prévisions en matière d'emploi pourront en être mises en cause. Aussi, sans vouloir dramatiser l'évolution future de notre économie, surtout dans un proche avenir, le Conseil Economique et Social juge-t-il néanmoins opportun de recommander, en matière de l'emploi, la mise en place d'instruments adéquats pour le cas où, soit pour des raisons d'ordre conjoncturel, soit pour des raisons d'ordre structurel, des risques de sous-emploi ou de chômage se feraient sentir.

Il est vrai que le projet de loi relatif à l'administration nationale de l'emploi dont l'urgence se trouve ainsi mise en évidence, prévoit l'élaboration de mesures propres à parer à de telles éventualités. Cependant, une telle politique exige également la mise à disposition des moyens budgétaires correspondants. En examinant le budget pour 1974, on peut constater qu'il prévoit des crédits non limitatifs pour le cas d'un chômage partiel ou total. Par contre, il n'y a pas de crédits correspondants à caractère non limitatif pouvant permettre soit une rééducation rapide de la main-d'oeuvre vers d'autres secteurs, soit une prompte amélioration de la qualification professionnelle grâce à des cours de formation accélérée et à l'octroi d'allocations de séjour et de déplacement aux travailleurs participant à ces cours.

De plus, le Conseil Economique et Social estime qu'une réforme de la législation concernant les secours de chômage devrait être entreprise sans retard afin de l'adapter aux nécessités en la matière, notamment en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, la durée et les conditions de réalisation du stage, la durée et l'importance des allocations.

3124. La protection des jeunes travailleurs

Le Conseil Economique et Social regrette que la loi relative à la protection des jeunes travailleurs ne soit toujours pas appliquée intégralement, bien que son évacuation date déjà du 28 octobre 1969 et qu'elle ait été adaptée le 30 juillet 1972.

Dans ce contexte, il s'étonne que le règlement grand-ducal concernant l'examen médical des jeunes travailleurs n'ait pas encore été publié et ceci 5 ans après l'entrée en vigueur de la loi.

De plus, il existe encore des entreprises qui ne répertorient pas les jeunes travailleurs. La surveillance par les services compétents est ainsi rendue plus difficile.

Afin que cette loi importante pour les jeunes soit respectée davantage, il conviendrait d'entamer sans tarder une campagne d'information.

3125. Le congédiement

Le Conseil Economique et Social voudrait rappeler son avis du 13 juillet 1973 sur l'évolution économique, financière et sociale, dans lequel il a estimé 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."

3126. Le salaire social minimum

Le Conseil Economique et Social constate avec satisfaction qu'une réforme du salaire social minimum a été opérée par la loi du 12 mars 1973 et dont l'innovation essentielle consiste en une adaptation biennale dont le taux de relèvement est à fixer par la Chambre des Députés au vu d'un rapport gouvernemental constatant l'évolution des conditions économiques générales et des revenus.

A l'époque, ce salaire a été porté de 4.374 francs lux. (indice 100) à 4.830 francs lux. (indice 100), soit une augmentation réelle de 10,4 %, créant ainsi une base sur laquelle on a l'intention de faire démarrer les relèvements biennaux futurs, base que d'aucuns critiquent en tant qu'elle accuserait un retard par rapport à l'évolution générale des salaires. A l'appui de cette thèse, on cite les séries statistiques ci-après<sup>x)</sup>:

	Salaire social minimum	Salaire horaire brut
1948 - 1972	137,31 %	301,02 %
1957 - 1972	81,35 %	166,16 %
1963 - 1972	56,71 %	110,47 %
1967 - 1972	40,78 %	56,85 %

Quoique le Conseil Economique et Social ne se prononce pas pour un parallélisme rigoureux entre l'évolution du salaire minimum et celle des autres salaires, il lui paraît qu'il faille tenir compte lors de la fixation du salaire social minimum des changements de la conception sur le standard de vie plus particulièrement exposé à se détériorer en période d'inflation, ce qui pourrait nécessiter une adaptation de la base susdite. Ce faisant, les critiques formulées en 1973 seraient utilement rencontrées.

-----  
x) Source : Statec.

3127. L'Ecole Supérieure du Travail

Depuis des années l'on est en mesure de constater une demande croissante en formation des adultes. Le Conseil Economique et Social estime qu'en cette matière les initiatives gagneraient à être poussées tant en ce qui concerne la formation continue qu'en ce qui concerne l'éducation permanente.

Pour ce qui est de cette dernière, on citera à titre d'exemple l'école supérieure du travail qui a donné de bons résultats pour les travailleurs dans les conditions données.

Le Conseil Economique et Social invite partant le Gouvernement à doter cette institution des crédits et des moyens nécessaires à son fonctionnement et à son développement, afin de la mettre en mesure de répondre pleinement à la demande susconstatée.

32. La sécurité sociale

321. L'assurance pension

La "Loi unique" de 1964 a établi le principe de l'ajustement quinquennal des rentes et pensions à l'évolution générale des salaires.

La réforme des rentes-accident de 1966 poursuivait le même but.

Enfin, en 1968, les rentes d'invalidité ont été revalorisées par l'introduction de la carrière fictive jusqu'à 55 ans.

Toutes ces réformes ont indéniablement contribué à améliorer sensiblement les rentes et les pensions.



Il n'empêche qu'il subsiste des problèmes en la matière dont le Conseil Economique et Social est en voie d'examiner les dimensions dans un avis spécifique. Cet avis traitera, dans une vue d'ensemble de tous les régimes, et les prestations et leur financement.

### 33. La famille

Sur les chapitres de la famille, du logement social et des personnes âgées, le Conseil Economique et Social a formulé dans son avis du 13 juillet 1973 une série de propositions qui gardent toute leur importance.

La nécessité de mener une politique globale dans ce domaine ne doit en effet plus être démontrée.

Le Conseil Economique et Social se demande si le Gouvernement n'assigne pas à la politique familiale un rôle simplement supplétif, alors que la politique économique et sociale générale devrait englober les besoins particuliers des familles. Dans le rapport gouvernemental -page 108-, il est dit en effet:

"Le rôle de la famille étant essentiellement de transmettre la vie, d'élever les enfants pour en faire des hommes et des femmes capables d'assurer la continuité de la vie culturelle, économique et sociale, il est logique de dire qu'il échoit à la politique familiale de procurer aux familles les moyens et services nécessaires pour l'accomplissement de leur tâche, dans la mesure où les politiques économiques et sociales ne réussissent pas à le faire."

Sans partager nécessairement la philosophie dont s'inspire la première partie de cette citation, le Conseil Economique et Social aimerait mettre en doute l'opportunité d'une politique familiale isolée de la politique économique et sociale générale. Cette dernière, en effet, devrait être conçue de telle manière que les besoins des familles avec charge d'enfants, des personnes âgées, etc. peuvent être rencontrés.

Cela est particulièrement vrai pour les familles à revenu modeste dont le niveau de vie ne peut être amélioré qu'au moyen d'une politique efficace dans les domaines aussi divers que la politique des prix, la politique fiscale, la politique de logement,

la démocratisation de l'enseignement, la création de crèches scolaires .

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social est d'avis que l'équipement collectif à la disposition des familles est à mettre sur un pied d'égalité avec l'aide directe sous forme de prestations familiales par exemple. Il constitue en effet un puissant moyen de promotion des familles à revenu modeste.

Quant aux prestations familiales, le Conseil Economique et Social a repris sa discussion relative à l'application cumulative des allocations directes et des dégrèvements fiscaux pour charges d'enfants. Il a constaté que d'après le barème de l'impôt sur le revenu actuellement en vigueur, un ménage avec deux enfants disposant d'un revenu imposable annuel de 100.000 francs bénéficie d'un dégrèvement fiscal pour charge d'enfants de 3.968 francs, alors qu'un ménage gagnant 700.000 francs par exemple est dégrévé à raison de 30.037 francs. Actuellement, la limite imposable supérieure, à partir de laquelle le dégrèvement plafonne, se situe au niveau d'un revenu imposable de 767.000 francs par an, le montant exonéré de 16.323 francs par enfant constituant le maximum annuel.

En considérant ces chiffres, le Conseil Economique et Social pense qu'une réforme en ce domaine devrait plus particulièrement s'attacher à un relèvement substantiel des prestations familiales des familles à revenu modeste. On pourrait également, comme l'envisagent de faire la République Fédérale Allemande et l'Autriche, fixer des dégrèvements, quelque soit le niveau du revenu du contribuable, étant entendu que si l'impôt à payer est inférieur au dégrèvement applicable, la différence sera versée sous forme d'allocation.

A cet égard, il est intéressant de noter qu'en Allemagne dont le régime fiscal a inspiré le nôtre, l'on s'attaque également à la méthode actuelle des dégrèvements pour charge d'enfants.

C'est dans une direction identique que le Conseil Economique et Social conseille d'orienter la réforme à mettre en oeuvre en la matière. Celle-ci devrait consister à compléter le régime de dégrèvement fiscal et des allocations familiales par une différenciation de ces dernières en fonction du nombre des enfants, de leur âge et de la situation du revenu du ménage. Ainsi il serait tenu compte à la fois des facultés contributives et des exigences de la justice sociale.

#### 34. Le logement social

Le Conseil Economique et Social constate que la construction de logements résidentiels a pris un développement tel que les besoins numériques qu'il a chiffrés dans son avis ad hoc de mai 1971 sont en train d'être satisfaits. Toutefois, cette évolution n'a pas encore apporté la solution au problème du logement social, en ce que les nouvelles constructions ne sont guère destinées aux personnes devant bénéficier de la politique à mener en cette matière. Aussi le Conseil Economique et Social s'étonne-t-il que le Gouvernement ait tardé à mettre en application les mesures urgentes préconisées dans son avis précité.

Le fonds de logement social, créé en 1973, aurait dû permettre la construction massive de logements sociaux accessibles aux catégories sociales les plus défavorisées. Or, l'on constate que le fonds en question, s'il a été saisi par une dizaine de demandes, n'a jusqu'à présent pas opéré. Le Ministère compétent note : (cf. page 25 du rapport écrit, présenté dans le cadre des travaux budgétaires de 1973) " Le Fonds de Logement social a dû se patienter un certain temps depuis sa création avant d'être sollicité. " Le Conseil Economique et Social n'est pas prêt à partager cette vue attentiste. Au lieu d'attendre les uns les autres, le Gouvernement et les Communes auraient dû lancer des programmes de constructions sociales, comme le Conseil Economique et Social l'a d'ailleurs conseillé dans son avis en la matière.

Le Gouvernement est bien conscient du fait que la hausse inquiétante des prix des terrains et des prix de la construction tend à annuler les mesures prises jusqu'à présent en faveur de la construction de logements sociaux et qu'il faut les compléter. Ainsi, un projet de loi concernant la soumission à l'impôt sur le revenu des plus-values réalisées lors de l'aliénation de terrains non bâtis a été soumis au Conseil d'Etat. Outre qu'il est regrettable que cette initiative, pourtant conseillée à plusieurs reprises, n'ait pas été prise plus tôt, il faut constater que tout en répondant à un besoin de justice fiscale, les mesures proposées n'agissent que temporairement dans le sens d'une augmentation de l'offre de terrains et finissent à plus long terme par renchérir le prix de ceux-ci.

Aussi de l'avis du Conseil Economique et Social, ce projet devrait-il être complété par l'introduction d'un impôt progressif en fonction de la durée de la non utilisation systématique et volontaire d'un terrain à bâtir.

Dans cet ordre d'idées, il faut regretter encore que des terrains à bâtir ne soient pas offerts sur le marché en raison des lenteurs administratives des autorités en matière de lotissement et d'aménagement.

Toujours dans le domaine des prix des terrains, le Gouvernement se déclare d'accord avec un gel des prix à leur niveau actuel. Il conviendrait de concrétiser au plus tôt le projet de loi que le Gouvernement affirme avoir en chantier. Le classement des terrains disponibles en vertu de leur destination est par ailleurs un préalable à cet égard.

En matière d'aide à la construction individuelle ou à l'acquisition d'un premier logement, le retard de notre législation sur les besoins effectifs n'est pas moins sensible. Aussi le Conseil Economique et Social se demande-t-il pourquoi la garantie du prêt ainsi que la formule de la location-vente n'ont pas encore été mises en oeuvre. La "complexité exemplaire" dont

fait état le Gouvernement, ne saurait excuser le manque d'initiatives complémentaires dans les domaines prérappelés.

### 35. Les personnes âgées

Dans le domaine de la politique sociale en faveur des personnes âgées, le Conseil Economique et Social se félicite du fait que le Gouvernement approuve les principes exprimés dans l'avis du 13 juillet 1973 et qu'il entend favoriser la construction de maisons comportant des appartements appropriés pour couples âgés.

Le rapport écrit du Ministre compétent révèle ( dans le cadre des travaux budgétaires de 1973, page 17 ) que le pays dispose actuellement de quelque 1.100 lits dans les maisons de retraite de l'Etat et de 1.250 lits dans les maisons d'institutions privées, soit un total de 2.350 lits. Dans un précédent exposé, le Gouvernement avait chiffré le besoin en lits dans les maisons de retraite à 3.500. Il existe par conséquent sur le plan national un déficit de plus de 1.000 lits. Même dans le cas où la construction de logements spécifiques pour personnes âgées était davantage encouragée, le Gouvernement devrait parallèlement s'efforcer de combler au plus vite la lacune constatée en matière de lits gériatriques. Ces derniers en effet continueront à être sollicités par des personnes dont la santé ou les forces ne permettent plus un séjour en un logement non surveillé. Là encore, le Gouvernement devrait assumer un rôle plus actif et conjuguer ses efforts avec ceux des communes pour résorber le déficit signalé plus haut. Enfin, le Gouvernement devrait veiller à ce que les prix de pension à payer dans les maisons de retraite soient fixés en fonction du revenu des pensionnaires.

Pour clore ce chapitre, le Conseil Economique et Social voudrait souligner avec force l'idée développée en guise d'introduction : les mesures préconisées ci-avant en faveur des personnes âgées ne seront complètes que si les pensions de retraites garantissent à leurs titulaires un niveau de vie adéquat.

#### 4. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES

Bien que le Conseil Economique et Social se soit assigné comme orientation du présent avis plutôt une revue prospective des choses, il ne saurait faire abstraction d'un bref examen de l'évolution des finances publiques durant les dernières années, alors qu'à défaut de ce faire il risquerait de voir fausser son jugement par une méconnaissance des réalités qui gouverneront l'avenir autant qu'elles ont marqué le passé.

Or, sous ce rapport il n'est d'abord pas exact que le développement des finances publiques se soit tenu dans la limite de celui du P.N.B., ainsi que le Gouvernement l'a affirmé dans sa présentation du budget de l'année en cours par une comparaison des évolutions respectives du P.N.B. d'une part, et des comptes et budgets d'autre part, pendant la période de 1968 à 1974.

Cette présentation des choses manque en effet de pertinence pour trois motifs : c'est ainsi d'abord que les deux années de référence ne sont pas comparables en ce que l'exercice 1968 reste encore marqué, en raison du décalage dans la perception de certains impôts, par la basse conjoncture des exercices précédents, alors que l'année 1974 était encore censée être caractérisée par la continuité d'une progression du P.N.B., après que celui-ci avait fait deux bonds en avant en 1969/1970 et en 1973. D'un autre côté, il y a une solution de continuité dans le décompte des finances publiques depuis la création des fonds spéciaux, en ce que le budget de l'Etat enregistre au titre d'un exercice donné les seules dotations de ces fonds, tandis que les dépenses effectives afférentes se font normalement à une époque différente. Enfin et surtout, les recettes et dépenses indiquées pour l'année 1968 constituent des données réelles arrêtées dans les comptes définitifs de cet exercice, tandis que celles du budget pour 1974 constituent de simples estimations, que tout le monde était d'accord de considérer comme étant sous-évaluées tant du côté des dépenses, en raison de l'option abandonnée par le Gouvernement

à la Chambre des Députés au sujet du programme social à court terme à réaliser avant les élections, que du côté des recettes, qu'il est devenu coutumier d'inscrire au budget pour un montant substantiellement inférieur aux prévisions exactes.

Il est dès lors un fait indéniable que les finances publiques ont progressé plus vite que le P.N.B. Est-ce dire que cela soit vrai également pour l'avenir et ce tant dans l'hypothèse d'une progression du P.N.B. que dans celle d'une stagnation de celui-ci ?

Dans la mesure où l'on fait une approche de ce problème par le côté des dépenses et où l'on admet que celles-ci soient le résultat des seules décisions conscientes des autorités publiques, il appartiendrait à celles-ci de donner une réponse à cette question. Ce serait cependant méconnaître la dynamique propre à toute une série de dépenses importantes, comme par exemple les traitements des agents publics et les transferts aux CFL et à la Sécurité sociale, comme aussi présupposer un immobilisme politique complet, si l'on pensait que même en cas d'arrêt net de l'évolution du P.N.B., il fût possible d'empêcher une progression des finances publiques. Si en revanche, on considère les choses du côté des recettes et qu'il paraît acquis en la matière que celles-ci ont tendance à augmenter plus vite que le P.N.B., et ce notamment en raison du retard de l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu par rapport à la déperdition du pouvoir d'achat de la monnaie, il devient évident qu'il y aura en toute hypothèse un accroissement de la proportion des recettes par rapport au P.N.B., celui-ci fût-il en régression, alors que dans ce dernier cas il faudrait augmenter la pression fiscale pour pouvoir faire face aux dépenses par essence en croissance.

Il y a, certes, une marge de manoeuvre pour les pouvoirs publics pour compenser la poussée des dépenses incompressibles, notamment ordinaires, par une réduction du budget extraordinaire, ce qui revient cependant à négliger les besoins d'investissement nécessaires pour assurer l'avenir du pays.



Les choix ouverts aux pouvoirs publics apparaissent ainsi clairement : utiliser judicieusement les plus-values de recettes que provoque une progression du P.N.B., ou bien, en cas de stagnation de celui-ci, réduire les dépenses extraordinaires ou augmenter la pression fiscale qui sera aussi le résultat final d'un recours plus massif à l'emprunt.

Comme les deux termes de cette dernière alternative reviennent à faire de celle-ci un dilemme assez pénible, il convient de l'éviter dans la mesure du possible en plaçant le problème dans une vue pluriannuelle, dans laquelle l'emploi le plus judicieux des plus-values de recettes fiscales des années de bonne conjoncture consisterait à en différer l'affectation à des dépenses extraordinaires en période de mauvaise conjoncture. Une telle façon de procéder redonnerait en même temps aux finances publiques la fonction d'atténuer les répercussions des cycles économiques, alors surtout qu'elle s'exercerait en premier lieu dans le domaine du bâtiment et du génie civil, le seul qui soit de nature à avoir un effet multiplicateur dans l'économie de petit espace que constitue le Luxembourg.

Il est dès lors indéniable que l'instrument d'une programmation financière pluriannuelle et l'institution de fonds spéciaux sont d'une utilité certaine en ce que la première permet de prendre des options à moyen terme dans une conscience mieux éclairée des données pertinentes en la matière et que les fonds spéciaux permettent de faire la collecte de fonds au gré des possibilités de l'heure et d'engager les dépenses à la lumière des impératifs d'une politique financière et économique bien comprise.

Tout en ayant dès lors été adéquats sur le plan des principes, la programmation financière pluriannuelle et les fonds spéciaux gagneraient cependant à être mieux maniés à l'avenir.

C'est ainsi qu'il est beaucoup moins grave que les prévisions de la dernière édition de la programmation financière pluriannuelle - du moins de la dernière à avoir été publiée - se sont révélées inexactes, alors que c'est le propre de toute prévision d'être démentie pour partie par les faits. En revanche, il est inadmissible que non seulement cet exercice n'ait pas fait l'objet des adaptations dont la nécessité s'est révélée depuis lors, mais encore et surtout qu'il n'ait pas été refait pour de nouvelles périodes à venir. Son remplacement en tant que guide lors de la préparation et de l'exécution du budget par ce qu'il est convenu d'appeler par l'euphémisme d'une "politique tendancielle des finances publiques", n'est pas de nature à clarifier ni les données de base à respecter, ni les options à prendre en conséquence. Aussi le Conseil Economique et Social demande-t-il au Gouvernement d'établir à nouveau et de tenir constamment à jour une prévision des recettes et dépenses publiques pour toutes périodes de 5 ans à venir, quitte à ce qu'il soit admis plusieurs hypothèses quant à l'évolution économique probable, mais avec la nécessité d'indiquer, sans équivoque, les orientations de la politique financière qu'il est envisagé de suivre dans chaque cas. Ce n'est en effet qu'à cette condition qu'on peut prétendre au mérite de suivre le dicton selon lequel "gouverner, c'est prévoir".

Quant au fonctionnement en fait des fonds spéciaux, il faut lui reprocher que leurs dotations et l'affectation de leurs avoirs à des dépenses d'investissement se font par trop au seul gré du Gouvernement au mépris des prérogatives du Parlement, sans garantie quant à leur opportunité d'ordre conjoncturel et en l'absence d'un ordre de priorité clairement défini. C'est dès lors avec une conviction renforcée par la conscience du rôle qui doit revenir aux fonds spéciaux dans la politique financière de l'Etat que le Conseil Economique et Social insiste sur sa recommandation formulée dans plusieurs de ses avis déjà et selon laquelle toute plus-value de recette devrait obligatoirement être portée à un fonds bloqué, dont il ne pourrait être disposé que de l'accord du Parlement à des seules fins d'investissements dans le cadre d'un plan préétabli quant aux préférences revenant aux différents

projets. Cette recommandation devrait prendre d'autant plus de poids qu'elle n'est pas seulement rejointe par les voeux afférents émis par la Chambre des Députés au vu de la pratique des dernières années en la matière, mais que la perspective des prochaines années amène à exiger plus de fermeté et de détermination dans la conduite de la politique financière de l'Etat.

L'établissement d'une programmation financière pluriannuelle et une réforme de la réglementation des fonds spéciaux constituent donc aussi aux yeux du Conseil Economique et Social les préalables nécessaires à toute réforme d'envergure de notre système fiscal, alors qu'en l'absence de la réalisation de cette condition, de telles réformes risquent de porter à faux.

Le Conseil Economique et Social tient cependant, dès à présent, à émettre quelques considérations au sujet de notre fiscalité qui lui paraissent s'imposer de toute façon en la matière et auxquelles il voudrait partant que le Gouvernement attache toute l'importance qu'elles méritent.

A cet égard, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler une fois de plus son opposition à voir relever les taux de la T.V.A. avant que nous y soyons obligés par des prescriptions d'origine communautaire et demander au Gouvernement de retarder dans toute la mesure de ses moyens l'adoption de telles prescriptions par le Conseil des Ministres de la C.E.E. En effet, un tel relèvement ne manquerait pas d'augmenter les prix à la consommation d'une manière sensible et d'en faire supporter le poids en premier lieu par les catégories sociales à faibles revenus. D'autre part, ce relèvement se répercutera par le jeu de l'application généralisée de la clause indiciaire en matière de salaires et de traitements, sur les prix de revient de nos entreprises. Aussi les arguments pour écarter ce double risque très grave et pour notre équilibre social et pour notre compétitivité économique ne font-ils pas défaut. C'est ainsi qu'il est facile de démontrer que des unions économiques, telles que le Benelux, l'UEBL, voire les USA peuvent parfaitement fonctionner sans une

unification des taux des taxes indirectes, du moment que le système de ceux-ci est neutre par rapport à la destination du bien taxé, comme tel est le cas pour la T.V.A. D'autre part, il serait pour le moins peu cohérent de vouloir forcer l'intégration par une unification des taux de la T.V.A., tant qu'il n'existe pas un degré plus poussé dans l'harmonisation des politiques économiques des Etats membres de la C.E.E.

Mais à supposer que l'on soit amené à devoir augmenter les taux de la T.V.A., le Conseil Economique et Social ne peut pas suivre ceux - et notamment le Conseil d'Etat - qui réclament, en pareille hypothèse, une réduction concomitante et généralisée des impôts directs et notamment de l'impôt sur le revenu. C'est là en effet méconnaître le fait que le relèvement de la T.V.A. est compensé, pour la plupart, par une augmentation correspondante de leurs revenus indexés sur les prix à la consommation et que la réduction de l'impôt sur le revenu les ferait bénéficier d'une décharge fiscale nette, ce qui ne saurait être l'objectif de l'opération. Certes, cet effet est diversifié suivant le niveau de revenus, de manière à favoriser surtout les bénéficiaires de revenus élevés, alors que le correctif est insuffisant pour les autres. Si, dès lors, une révision des impôts directs s'imposait dans une telle éventualité, elle devrait se limiter à des mesures du côté de ceux qui seront exposés à devoir supporter de façon directe ou indirecte le surplus fiscal provenant du relèvement des taux de la T.V.A.

En tout cas, s'il restait un excédent de recettes fiscales du fait d'une telle mesure, cet excédent serait certainement le plus adéquatement utilisé, s'il était affecté suivant les priorités préconisées par le Conseil Economique et Social à des dépenses dans l'infrastructure du pays, dont bénéficie l'ensemble de celui-ci et plus spécialement les moins bien lotis de la population.

Un problème particulier mérite d'être souligné, qui, à vrai dire, présente deux faces.

En période d'inflation prolongée, le défaut de réévaluation adéquate de l'équipement des entreprises aux fins de leur amortissement conduit à des bénéfices fictifs dont l'imposition et la distribution à titre de dividende risquent d'entamer la substance des entreprises qui ne sont plus à même de renouveler convenablement leur outil.

Le problème se pose sur le plan économique et dans une optique de technique fiscale, puisque l'érosion monétaire entrave le renouvellement de l'équipement sujet à amortissement et que la réévaluation de l'immobilisé s'analyse en une détermination plus correcte de l'assiette imposable.

Dans cette vue des choses, il appartient au Gouvernement d'examiner périodiquement ce problème, d'en constater le cas échéant la gravité et d'y porter remède.

En revanche, il faut avoir à l'esprit que la charge fiscale supportée par les salariés va en augmentant, que le problème est à placer sur un plan général, compte tenu des errements à l'étranger, compte tenu aussi de la nécessité - et c'est essentiel - d'assurer l'équilibre des finances publiques. Si dès lors le problème est correctement posé sur le plan économique et comptable, il importe de choisir une approche globale qui prenne en considération la nécessité de répartir équitablement les charges de l'inflation et d'éviter un déchet fiscal.

Enfin, le Conseil Economique et Social voudrait donner à considérer s'il ne se recommanderait pas de revoir, dans l'intérêt bien compris du Luxembourg en tant que place financière internationale, le régime fiscal des sociétés holding, en modulant les exemptions dont celles-ci doivent normalement bénéficier de manière à les intégrer davantage dans le droit commun pour leur enlever la renommée de moyens de fraude fiscale internationale, alors que cette

renommée risque de se tourner contre nous en raison des actions et représailles entreprises par d'autres Etats. Une telle réforme pourrait d'ailleurs être mise à profit pour réexaminer le problème du droit d'abonnement qui ne nous est d'aucun secours dans la controverse internationale au sujet de nos sociétés holding et qui constitue pour les sociétés de droit commun un impôt sur le capital, se superposant à l'impôt sur la fortune et à l'impôt commercial communal sur les capitaux d'exploitation.

## 5. LES CONSIDERATIONS FINALES

En suivant la trame du rapport gouvernemental, le Conseil Economique et Social 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 formes de conclusions sommaires, des développements souvent nuancés.

Le Conseil Economique et Social estime cependant que l'ensemble des prises de position devrait permettre d'éclairer utilement le Gouvernement dans son action future.

Le Conseil Economique et Social regrette que le rapport gouvernemental, contrairement au présent avis, n'aboutisse pas à des conclusions constituant de véritables choix au niveau du Gouvernement dans son ensemble. Aussi espère-t-il que le Gouvernement, nouvellement constitué, prenne l'habitude de présenter au Conseil Economique et Social, dans les délais prévus par la loi, un rapport circonstancié dégageant essentiellement les options à prendre au niveau politique, dans les domaines économique, social et financier.

Le Conseil Economique et Social exprime également le voeu que soit mise en pratique l'idée d'un dialogue ordonné et continu entre le Gouvernement et le Conseil, condition impérieuse afin que ce dernier puisse jouer pleinement son rôle et seconder efficacement les instances politiques dans l'élaboration d'une politique active sur tous les plans.

Résultat du vote :

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

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Antoine Weiss



ANNEXE

Amendement présenté par MM. J. BERVARD et R. ROLLINGER, membres effectifs du Conseil Economique et Social

Page 65, un nouvel alinéa 2, libellé comme suit, serait à ajouter :

"Il est vrai que le degré de dépendance entre les partenaires sociaux au niveau de l'entreprise diffère sensiblement en fonction de la taille de l'entreprise, de l'état d'équilibre ou de déséquilibre qui règne sur le plan des marchés sectoriels d'emploi et enfin suivant l'état d'avancement des syndicats dans les différentes professions. Ceci explique pourquoi les organisations professionnelles des secteurs caractérisés par la prédominance des petites entreprises réclament de leur côté un minimum de protection contre une interprétation ou application abusive de la législation sociale."

Résultat du vote :

Membres présents	:	26
ont voté pour	:	5
ont voté contre	:	13
abstentions	:	8

L'amendement en question est ainsi rejeté.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Antoine Weiss