



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/BUDG. (75)

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE DU  
PAYS

1975

AVIS

Luxembourg, le 8 juillet 1975

SOMMAIRE

	Page:
1. <u>L'INTRODUCTION</u> .....	1
2. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES</u> .....	2
21. La situation et les perspectives économiques à moyen terme dans le cadre de la C.E.E. ....	2
22. La programmation économique, sociale et financière	11
23. La politique de développement économique .....	16
24. La situation actuelle et les perspectives à moyen et à long terme de la sidérurgie luxembourgeoise.	20
241. La situation actuelle .....	20
242. Les perspectives à moyen terme .....	23
243. L'évolution à plus long terme .....	26
25. Les classes moyennes .....	28
26. L'agriculture-viticulture .....	38
27. Les travaux publics .....	42
28. Les transports .....	46
3. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u> .....	48
31. Les aspects de principe .....	48
311. Le code du travail .....	48
312. L'humanisation du travail .....	48
32. La politique de l'emploi .....	49
321. Les délégations d'entreprise .....	51
322. Le congé de formation syndicale .....	51
323. Le minimum vital .....	52
324. Le licenciement .....	52
325. La protection des jeunes travailleurs .....	53
326. Le travail intérimaire .....	54
327. Le travail à temps partiel .....	54
328. Les conventions collectives .....	54

33. La sécurité sociale .....	54
34. La santé publique et le logement social .....	55
4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES</u> .....	56
5. <u>LA CONCLUSION</u> .....	61

## 1. L'INTRODUCTION

En présentant son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays en 1975, le Conseil Economique et Social tient à souligner une nouveauté de la procédure d'élaboration de son avis.

En effet, contrairement à l'approche des années passées, le Conseil Economique et Social a commencé son examen des problèmes sur la base, non pas du rapport gouvernemental traditionnel, spécialement conçu pour lui, mais au vu des exposés présentés à l'occasion des débats budgétaires pour l'exercice 1975.

Cet examen s'est fait en attendant une prise de position globale d'ordre politique que le Conseil Economique et Social n'a cessé de demander pour le rapport visé à l'article 2 de sa loi organique.

En fait, cette prise de position a consisté dans la déclaration sur la situation conjoncturelle faite par le Ministre d'Etat le 19 mars 1975 à la Chambre des Députés.

Cette coïncidence marque la particularité des circonstances dans lesquelles le Conseil Economique et Social a été amené à présenter son avis cette année-ci, particularité fournie par le renversement fondamental de la situation conjoncturelle.

Tout en se ressentant de cette donnée dans une large mesure, le présent avis se place néanmoins dans des perspectives d'évolution à moyen terme et dans un contexte international dont nous restons essentiellement tributaires.

## 2. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES

### 21. La situation et les perspectives économiques à moyen terme dans le cadre de la C.E.E.

Depuis 1974, les économies occidentales sont confrontées à la récession la plus grave de l'après-guerre et tout porte à croire qu'au cours des années à venir elles devront se débattre contre la persistance de l'inflation, les déséquilibres structurels et les risques de chômage.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que la hausse des prix pétroliers est venue se greffer sur des déséquilibres graves et latents antérieurs que les politiques économiques mises en oeuvre jusqu'à présent n'ont pas su neutraliser; ces déséquilibres se sont concrétisés de plus en plus sous l'effet de fortes poussées inflationnistes. Cet état des choses est aggravé du fait que d'aucuns sont portés à accepter le phénomène de l'inflation comme étant normal.

A cet égard, il est intéressant de citer certains passages du rapport du Comité de Politique Economique sur la situation et les perspectives économiques à moyen terme résumés dans "Europolitique"<sup>x)</sup> de la façon suivante :

"Les experts de la Communauté se refusent à prévoir le pire. Ils donnent cinq ans aux Neuf pour "digérer" l'agression économique qu'a constitué le brutal renchérissement du pétrole. Pendant ces cinq ans (de 1974 à 1978) les Européens devront composer avec le chômage et une légère réduction du rythme de l'expansion. Ils devront accepter surtout de quelque peu "serrer la ceinture", car seule la réduction de la consommation privée permettra de dégager des ressources supplémentaires pour surmonter la crise pétrolière. A quoi seront consacrées ces ressources supplémentaires?

- accroître les exportations (notamment vers les pays de l'OPEP);
- augmenter le rythme des investissements afin de diminuer la dépendance pétrolière des économies de la Communauté;

---

x) Europolitique numéro 200 du 18 janvier 1975.

- payer les intérêts de la dette extérieure qu'il faudra bien contracter, au moins pour une période limitée.(....).

Cela dit, le délai que les économistes de la Communauté "donnent" aux Neuf pour se "refaire" recouvre des réalités bien différentes.

L'Allemagne par exemple a d'ores et déjà "digéré" sa crise pétrolière et pourra sans trop de difficultés redéployer ses activités industrielles. A l'autre extrémité, le cas de l'Irlande paraît désespéré, car c'est pour ce pays que le coût du rétablissement sera le plus élevé.(....). En fait, c'est plutôt le sort de la France et plus encore celui de l'Italie qui demeure préoccupant. La Grande-Bretagne, elle, peut entrevoir un rétablissement économique plus facile en raison du pétrole de la mer du Nord et de sa très bonne connaissance des marchés des pays de l'OPEP."

Par ailleurs, le rapport du Comité de Politique Economique propose un catalogue de types d'actions pesant primordialement sur la consommation privée; en outre, les économies communautaires devraient subir des mutations conséquentes, appuyées, voire suscitées par des politiques structurelles actives; ainsi, les mesures sélectives à mettre en oeuvre, notamment en matière de reconversion industrielle et d'emploi, devraient aboutir, à long terme, à une restructuration de la production et des exportations.

Le prélèvement progressif, sur la part de la consommation dans le PNB, des ressources réelles nécessaires au rétablissement de l'équilibre extérieur et à une augmentation éventuelle du taux d'investissement, nécessitera des choix de politique économique extrêmement délicats. En effet, le ralentissement dans les prochaines années, du taux de croissance en volume de la consommation privée - qui en est la conséquence - devrait trouver son corollaire dans l'évolution des revenus et notamment des salaires.

Concrètement, ces processus pourraient - aux termes du rapport précité - tendre vers :

- soit une diminution de la part des salaires dans le PNB, allant de pair avec une augmentation de l'autofinancement des entreprises;

- soit un maintien de la part salariale, accompagné d'une promotion efficace de l'épargne des salariés;
- soit une augmentation de la charge fiscale pesant ou bien sur la consommation privée ou bien sur les revenus de larges couches de la population, accompagnée d'une épargne publique correspondante.

Inutile d'ajouter que les actions à engager dans cette direction risquent de conduire à des conflits politiques et sociaux dans la mesure où un consensus social sur l'ensemble de cette stratégie fait défaut.

Dans quelle mesure les raisonnements macro-économiques développés ci-dessus sont-ils applicables à l'économie luxembourgeoise et notamment aux structures de production de notre pays? Voilà une question dont la réponse est difficile, d'autant plus que le point de départ du raisonnement des experts européens, à savoir le déficit de la balance des paiements à la suite de la crise pétrolière, se pose en des termes particuliers au Luxembourg du fait de l'existence de l'Union économique belgo-luxembourgeoise et de l'excédent extérieur de celle-ci au cours de ces dernières années. Il n'en reste pas moins que le Luxembourg a un intérêt certain à avoir une balance des paiements équilibrée.

De toute façon notre économie est confrontée de façon permanente à l'impératif de la compétitivité face à la concurrence étrangère. A cet effet, les investissements de rationalisation et de modernisation jouent un rôle clé. Dans le présent avis, le Conseil Economique et Social consacrera un chapitre spécial à l'examen approfondi du problème des investissements sidérurgiques

Par ailleurs, il est important, à l'heure actuelle, de faire un examen de l'impact de la fiscalité et de la sécurité sociale sur l'économie, afin de situer exactement notre position à cet égard par rapport à nos partenaires du Marché commun. Pour ces comparaisons nous nous reportons encore au rapport précité du Comité de Politique Economique.

- Pour ce qui est d'abord des structures fiscales, le poids des recettes fiscales et parafiscales dans le PNB permet une appréciation globale de l'ampleur du rôle tenu par les finances publiques dans les différents pays européens.



La structure fiscale et parafiscale

Pays	Part des recettes fiscales et des cotisations de sécurité sociale dans le PNB (en %)		Répartition (en %) des ressources des administrations publiques					Charge fiscale et parafiscale par tête (en U.C. <sup>x</sup> ) -1970)		Cotisations sécurité sociale		
	Cotisations sécurité sociale		(1970)					Impôts				
	1960	1970	1960	1970	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		directs	indirects
Allemagne	23,5	23,8	9,6	11,4	23,5	4,7	35,5	30,6	5,8	326	410	353
France	20,6	21,6	10,4	14,7	12,3	6,3	39,1	39,2	3,1	204	428	429
Italie	18,3	18,9	8,6	11,9	14,5	4,4	36,8	35,1	9,2	107	207	198
Pays-Bas	22,0	24,6	8,0	14,4	25,1	6,1	26,3	33,6	8,9	331	280	357
Belgique	18,8	23,6	7,0	10,1	24,5	7,1	36,7	29,2	2,5	295	342	272
Luxembourg	21,5	23,3	9,0	9,8	22,7	12,8	28,8	27,2	8,4	382	310	292
Royaume-Uni	23,6	31,1	3,6	5,6	34,0	5,6	32,0	12,9	15,2	354	283	114
Irlande	20,7	27,8	1,1	2,5	18,8	6,5	60,3	7,7	6,7	111	264	34
Danemark	24,2	38,1	1,5	1,8	47,2	2,4	41,4	4,3	4,7	661	553	58

Source : Comptes nationaux - OSCE

- (1) Impôts directs des ménages
- (2) Impôts directs des sociétés
- (3) Impôts indirects
- (4) Cotisations sociales
- (5) Autres

x) Unité de compte

Alors que dans tous les pays les prélèvements fiscaux tendent à augmenter et bien que des niveaux comparables de pression fiscale puissent masquer de fortes différences dans la répartition de la charge entre les catégories sociales et que des masses budgétaires équivalentes puissent être utilisées avec une plus ou moins grande efficacité économique et sociale, ce tableau appelle quelques observations générales d'abord, particulières à notre pays ensuite.

Ainsi, le niveau de la charge fiscale fournit une première indication sur le rôle de redistribution assuré par les finances publiques dans la mesure où on admet que plus est élevée la part des dépenses des administrations publiques, plus est grande la gamme des fonctions assurées par elles et plus importante y est leur contribution.

Dans la charge fiscale par tête, le Luxembourg occupe, derrière le Danemark, le deuxième rang pour ce qui est des impôts directs.

Dans une perspective à moyen terme la fiscalité s'avère être un facteur important à prendre en considération tant en ce qui concerne l'inflation que l'équilibre extérieur dans la mesure où, d'une part, la pression fiscale et l'efficacité de la redistribution des revenus influencent l'attitude des différentes catégories de la vie économique et sociale au niveau de la répartition primaire des revenus et où, d'autre part, la charge fiscale, supportée par les secteurs exposés à la concurrence internationale et différente de pays à pays, influence ainsi leur contribution à l'équilibre extérieur.

-Pour ce qui est ensuite de l'évaluation de l'ampleur de la redistribution assurée par le canal de la Sécurité sociale, le niveau des dépenses pour les prestations sociales est également significatif.

La protection sociale

Pays	Dépenses de sécurité sociale (1972)		Prestations sociales par fonctions (1970) x)		
	Par tête en U.C. <sup>xx)</sup>	en % du PNB	Pensions	Charges de famille	Maladie
Allemagne	826	21,5	46,1	4,4	4,0
France	652	18,7	35,2	10,1	3,0
Italie	456	23,1	30,4	5,0	2,2
Pays-Bas	724	23,1	43,6	5,4	3,3
Belgique	645	19,3	29,8	8,9	2,3
<u>Luxembourg</u>	<u>667</u>	<u>19,5</u>	<u>51,6</u>	<u>5,0</u>	<u>1,6</u>
Royaume-Uni	458	16,7	n.d.	n.d.	n.d.
Irlande	283	13,4	n.d.	n.d.	n.d.
Danemark	810	20,8	n.d.	n.d.	n.d.

x) Les données représentent le rapport (exprimé en %) entre les prestations par bénéficiaires et la rémunération des salariés par salarié. Pour le chômage, il n'a pas été possible de présenter des données suffisamment sûres; d'après les estimations qui ont pu être recueillies pour certains pays, il apparaît que les différences sont considérables d'un pays à l'autre.

xx) Unité de compte.

Bien que, pour préciser davantage la correction apportée à la répartition primaire des revenus, il faille prendre en compte la ventilation du financement de ces dépenses (Etat, ménages, entreprises) ainsi que le caractère plus ou moins progressif des cotisations, les divergences dans les priorités choisies par les différents pays membres ressortent clairement du tableau ci-dessus qui se passe de plus amples commentaires.

A souligner que si, pour les dépenses de sécurité sociale par tête, notre pays se classe très honorablement, il ne faut pas perdre de vue que l'accent prépondérant a été mis jusqu'à présent sur les pensions où le Luxembourg devance nettement les autres pays membres de la C.E.E.

Au vu des perspectives financières qui se dessinent pour les prochaines années, il y aurait de ce fait lieu de porter une attention particulière aux orientations à donner à notre politique sociale; cela est d'autant plus vrai que la dynamique propre inhérente à notre système d'assurance-vieillesse se concrétisera davantage et de plus en plus rapidement au cours des années à venir sous l'impulsion d'une croissance en valeur accélérée des revenus. A remarquer par ailleurs que ces chiffres ne tiennent évidemment pas compte des effets de la récente réforme de l'assurance-maladie ayant comporté, en particulier, la création du fonds des gros risques à alimenter par le budget public.

En outre, le problème du chômage se pose d'autant plus que certains mutations s'annoncent inévitables dans les structures de production. Un chapitre spécifique y sera consacré.

Dans ce même contexte, la formation et le recyclage professionnels justifieraient un effort particulier du fait de l'accélération des mutations technologiques et industrielles. Les perspectives économiques pour les prochaines années feront apparaître un besoin accru de changements dans la structure.

de la demande de main-d'oeuvre, notamment du point de vue du type de qualification. Ces changements pourraient être facilités, tant sur le plan économique que sur le plan social, par le financement d'infrastructures permettant des réadaptations professionnelles nombreuses.

Dans l'ensemble, l'économie mondiale a donné lieu à de profonds bouleversements. Aussi une réflexion approfondie sur l'impact à moyen terme de celle-ci sur notre économie s'impose-t-elle d'urgence. Les considérations développées ci-dessus sont à considérer comme un premier élément de réflexion.

La réanimation des travaux des Tables Rondes Economiques, dès la normalisation de la situation conjoncturelle actuelle, devrait fournir une occasion pour faire un nouveau bilan de la situation et pour dégager quelques orientations pour la politique économique, financière et sociale des années à venir.

22. La programmation économique, sociale et financière

Le Gouvernement a exprimé ses vues sur la programmation économique, sociale et financière dans sa déclaration du 4 juillet 1974.

Il y est prévu en effet une démarche pragmatique à quatre échelons :

- l'actualisation des tables rondes;
- l'inventaire des besoins et des priorités dans les domaines social, sanitaire et éducatif;
- la confrontation avec les prévisions de recettes budgétaires pluriannuelles;
- la consultation du Conseil Economique et Social et la présentation d'un rapport chiffré à la Chambre des Députés.

Le Conseil Economique et Social ne s'est pas encore prononcé dans un avis spécifique à cet égard.

Il est vrai que le Conseil Economique et Social, dans des avis relatifs à la situation économique, financière et sociale, a déjà demandé une cohérence accrue dans la mise en oeuvre de la politique active dans les différents domaines et qu'il a insisté sur la nécessité de coordonner et de développer certains instruments en place.

Le Conseil Economique et Social a aussi traité de la programmation économique et sociale dans un avis exhaustif sur la politique des revenus, arrêté dans la séance plénière du 7 janvier 1975 et transmis entretemps au Gouvernement.

Compte tenu de l'importance des conclusions qui ont été retenues à cet égard sur les plans théorique et pratique, il est bon d'en rappeler les lignes de force.

Les considérations faites dans le contexte rappelé sont articulées sur l'approche à court terme, l'action en matière

de redistribution des revenus et finalement la démarche à long terme.

- A court terme, la politique économique et sociale comporte quatre exigences qui sont d'ailleurs remplies dans une certaine mesure, à savoir :

- . le maintien de l'équilibre économique et social à court terme;
- . le respect du jeu des conventions collectives;
- . la poursuite d'une politique des prix;
- . l'intensification de l'information économique et son incidence tant sur la politique du Gouvernement que sur l'attitude des groupes sociaux.

La mise en oeuvre d'une telle politique est conditionnée par plusieurs préalables:

- . l'établissement régulier de statistiques fiscales, à l'instar de l'exercice fait par le Conseil Economique et Social par rapport à l'année de référence 1971 dans son avis sur la politique des revenus, devient nécessaire;
- . un indice trimestriel, voire mensuel au sujet de l'évolution des salaires conventionnels doit être disponible;
- . grâce à cette double approche, le Gouvernement devrait pouvoir éclaircir davantage l'optique "revenus" dans son rapport annuel sur la situation économique, financière et sociale.

- Quant à l'aspect de la redistribution des revenus, une triple action est concevable:

- . une évaluation devrait intervenir quant à l'effet probable des différentes interventions publiques en matière de redistribution, ceci dans un cadre comptable global tel que celui des comptes sociaux;

- . une évaluation devrait être faite quant à l'effet économique et financier des différentes mesures de politique de redistribution des revenus ou de politique sociale envisagées;
- . un plan social annuel pour l'année à venir devrait être établi, débouchant sur la mise en oeuvre d'un programme pluriannuel en matière sociale, à l'instar du programme pluriannuel des investissements publics.

- Ces démarches faites, une programmation économique et sociale à moyen et à long terme devrait pouvoir être mise au point, articulée sur la répartition primaire, la redistribution et la qualité de la vie.

Pour ce qui est du premier point, un "livre blanc" sur l'évolution des différentes catégories de revenus serait à établir, comportant une analyse approfondie des lignes de force de l'évolution du passé des revenus suivant leur nature juridique, les secteurs, les professions, les qualifications, l'âge, le sexe etc.

Quant à la redistribution, la prospective devrait devenir un instrument intégrant de la gestion des services publics impliqués, incluant, au-delà des institutions de la Sécurité Sociale, d'autres éléments importants tels que les investissements collectifs et la répartition de la charge fiscale. Cet exercice, quoique difficile en raison de la dépendance de notre économie de facteurs extérieurs, s'avérera utile, ne fût-ce que pour introduire un élément de rationalité additionnel et une discipline accrue dans le processus de prise de décision.

Enfin, les composantes essentielles de la qualité de la vie devraient être prises en compte.

Référence est faite, entre autres, aux conditions de travail, aux conditions et au genre de vie, au patrimoine familial, individuel et collectif, et au degré de participation du citoyen aux décisions de la vie politique et économique.



La programmation économique et sociale ainsi esquissée, essentiellement indicative, permettrait de faire un pas en avant très important dans le sens d'une amélioration de la transparence des choix politiques et d'une gestion plus rationnelle des affaires publiques.

Il faut cependant bien se rendre compte que l'approche rappelée plus haut constitue un optimum, vers lequel on doit tendre, puisqu'il s'agit de faire face en même temps à une série de contraintes de divers ordres.

Il y a d'un côté le court terme - une année - où la programmation devrait tenir compte des considérations figurant plus haut, sans parler de la marge de manoeuvre réduite découlant du cadre institutionnel, - Etat et Communes - et de la situation conjoncturelle, ceci en présence de l'automatisme et partant du caractère incompressible d'une part prépondérante des dépenses publiques.

Il y a aussi la contrainte due à la durée des législatures, au cours desquelles on essaie de mettre en oeuvre un programme gouvernemental, qui, de par sa nature, est un programme à moyen terme. Il est vrai que de son côté le Conseil Economique et Social place ses analyses et ses suggestions dans un cadre à moyen terme mobile, parce que libéré de la durée contraignante propre aux législatures.

- Reste enfin la prospective à long terme, celle dans laquelle se place notamment l'aménagement du territoire.

La loi du 20 mars 1974, encore qu'elle mette l'accent sur le cadre géographique, fixe des objectifs ambitieux au point d'englober aussi les mesures de politique économique et sociale.

La programmation économique et sociale, esquissée ci-avant en tant qu'approche optimale, est appelée sans doute à s'y insérer.

Il échet de voir à l'expérience comment la poursuite des travaux peut être accélérée dans les meilleures conditions.

De toute façon, l'offre de concours du Conseil Economique et Social, faite déjà dans l'avis sur la politique des revenus, est confirmée dans la présente.

Il s'entend que les préalables énoncés à propos dudit concours doivent avoir trouvé une solution satisfaisante au niveau gouvernemental.

23. La politique de développement économique

Dans sa déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974, le Gouvernement a mis en avant quelques principes :

- croissance très sélective du potentiel industriel;
- modernisation des outils de production et de distribution;
- priorité aux emplois indigènes;
- aménagement des stimulations afin de mettre sur un pied d'égalité les investisseurs étrangers et luxembourgeois.

Le Président du Gouvernement a repris certaines idées de fond dans sa déclaration sur la situation conjoncturelle en date du 19 mars 1975.

Ayant axé ses considérations sur le nécessaire redéploiement des activités économiques, le Ministre d'Etat a insisté sur la nécessité de pratiquer une politique de croissance à la fois globale et sélective, la priorité devant jouer au profit du potentiel industriel existant.

Compte tenu de ses prises de position antérieures et eu égard aux principes prérelevés, le Conseil Economique et Social se borne à faire quelques observations complémentaires.

Il approuve les principes développés par le Gouvernement, tout en y apportant quelques nuances.

La discrimination dont fait état le Gouvernement quant au traitement, au point de vue des aides étatiques au profit des capitaux étrangers et internes qui s'investissent, vise en fait l'article 9 de la loi du 4 décembre 1967 sur l'impôt sur le revenu et l'aide fiscale basée sur l'investissement complémentaire figurant dans la loi du 9 avril 1973 portant aménagement d'une aide fiscale temporaire à l'investissement en instance de prorogation.

Il appartiendra au Gouvernement, conformément à son propre programme, d'examiner cette question et de proposer une solution.

La modernisation et la rationalisation de l'outil de production sont certainement des objectifs à atteindre.

Le Conseil Economique et Social aimerait insister surtout sur l'objectif nécessaire du maintien de l'outil et de la sauvegarde de la compétitivité des entreprises.

Il est vrai qu'en récession conjoncturelle des faiblesses d'ordre structurel apparaissent des fois.

L'inventaire économique en cours à l'initiative du Gouvernement, devant conduire à l'actualisation des tables rondes, donnera sans doute une image plus complète.

Il s'agira de faire - le moment voulu - la part des choses.

En effet, la stimulation doit s'adresser prioritairement à l'appareil de production en place, favoriser le développement et au besoin la réorientation.

L'aide aux entreprises structurellement malades dans une optique industrielle n'a pas de sens. Il faut approcher ces problèmes grâce à des interventions d'ordre social, par le biais de mesures de reconversion et de reclassement.

La réorientation fondamentale a été poursuivie avec succès dans une bonne douzaine d'exemples cités par le Gouvernement.

Le maintien de l'emploi est un autre objectif essentiel. Même dans une vue économique des choses, le Gouvernement sera bien inspiré en donnant l'importance voulue aux différents critères d'emploi, figurant par ailleurs en bonne place dans l'article 2 du règlement grand-ducal du 27 novembre 1973 portant exécution de la loi-cadre du 28 juillet 1973.

Quant aux mesures complémentaires en matière de chômage, le Conseil Economique et Social se prononce à cet égard dans d'autres passages du présent avis.

Trois dernières observations sont de mise.

Compte tenu de l'enrichissement de la structure industrielle, le nombre des points vulnérables a augmenté.

Il ne faut pas en conclure que l'action de stimulation doit être arrêtée pour autant.

La politique afférente a un caractère permanent mais doit être nuancée suivant les exigences du moment, abstraction faite de la circonstance qu'elle a atténué et dispersé les risques inhérents à la récession.

Elle doit également se faire globale, puisque l'effort d'investissement dans les différents secteurs, créateur des emplois de demain, mérite d'être encouragé, s'il contribue au développement économique. Cette approche tiendrait aussi compte de la composante structurelle que nous retrouvons dans la régression actuelle ainsi que de la nécessité de vaincre les difficultés dimensionnelles des entreprises.

Enfin, le Gouvernement a signalé à bon droit quelques initiatives qui concourent à renforcer la cohérence des interventions étatiques (comité interministériel, comité de coordination, consultation systématique du Conseil Economique et Social, actualisation des tables rondes).

Un comité interministériel restreint - Finances, Travail, Economie Nationale - ne doit pas seulement se réunir lorsqu'il s'agit d'examiner de graves problèmes économiques, sociaux et financiers du moment.

Il faut au contraire institutionnaliser ces réunions et en faire un instrument permanent.

La politique de croissance, si elle est favorisée par les initiatives prémentionnées, est à insérer dans la dernière phase de la programmation économique, sociale et financière, esquissée ailleurs avec ses préalables dans le présent avis.

24. La situation actuelle et les perspectives à moyen et à long terme de la sidérurgie luxembourgeoise

241. La situation actuelle

A l'image de la sidérurgie mondiale, l'industrie sidérurgique luxembourgeoise a connu en 1974 une activité très intense qui s'est traduite par une production record de 6.448 millions de tonnes d'acier, soit 8,8% de plus que l'année précédente.

Du point de vue financier, l'évolution a été également très favorable pendant l'exercice écoulé, le niveau des prix de l'acier sur les marchés internationaux ayant assuré aux sidérurgistes des bénéfices élevés en dépit de l'augmentation massive des coûts de production.

Toutefois, la conjoncture sidérurgique, si favorable qu'elle fût au cours du premier semestre 1974, a enregistré dès les mois d'été les premiers signes d'essoufflement. Le ralentissement des rentrées de commandes s'est manifesté au mois de juillet; il s'est accéléré pendant les mois suivants pour tomber, à partir d'octobre, au niveau le plus bas enregistré depuis l'année de récession 1971.

Parallèlement, les prix de vente ont suivi la pente et, sous le double effet du ralentissement conjoncturel et d'une spéculation à la baisse de la part des principaux acheteurs, ont atteint vers la fin de l'année la cote d'alerte en dessous de laquelle la rentabilité de la majorité des produits n'était plus assurée.

L'élan conjoncturel amorcé vers la fin de 1972, qui s'est maintenu tout au long de 1973 et pendant la première moitié de 1974, s'est donc brisé net à partir du mois d'octobre, et le mouvement de recul a pris entre-temps une ampleur telle que les usines sidérurgiques ont été contraintes à tourner à un ~~rythme~~ extrêmement lent.

Pendant les premiers mois de 1975, aucun signe de reprise ne s'est manifesté; au contraire, le mouvement de déclin s'est creusé en profondeur pour se stabiliser à un niveau qui d'ores et déjà exclut la possibilité pour les sociétés sidérurgiques d'éponger les pertes actuelles par une éventuelle reprise des activités, laquelle - à supposer qu'elle intervienne - ne pourrait de toute façon se manifester avant les mois d'automne.

Pendant le premier semestre de 1975, la production luxembourgeoise d'acier brut est tombée à 2,5 millions de tonnes contre 3,2 millions de tonnes au premier semestre de 1974, soit une baisse de l'ordre de 22%. Au cours du mois de janvier 1975, les expéditions ont enregistré un recul de 22%. Quant aux rentrées de commandes nouvelles, elles se sont raréfiées au point de faire baisser de plus de 40% le volume des carnets qui ne représentent plus à l'heure actuelle qu'environ six semaines de travail pour les usines.

En ce qui concerne la situation des prix de vente en ce début de 1975, elle doit être considérée comme particulièrement inquiétante. La politique de vente à n'importe quels prix pratiquée par certaines sociétés concurrentes de l'étranger, et notamment par les sociétés nationalisées ou soutenues par l'Etat, favorise le mouvement à la baisse dont on ne sait pas encore quand il pourra s'arrêter, étant donné que la barrière normalisante dressée par les considérations de rentabilité a été abolie. En effet, les critères de vente des sociétés précitées sont dictés non plus par l'impératif de la rentabilité qui prévaut en temps normaux et dans des conditions de saine concurrence, mais par des critères sociaux dont le seul objectif est le maintien de l'emploi.

La sidérurgie luxembourgeoise a été obligée, à son tour, à s'aligner sur cette politique de vente à perte afin d'éviter que des mesures plus draconiennes que les jours de repos et les congés collectifs ne s'imposent dans un avenir plus ou moins proche.



Or, il est évident qu'une telle politique ne pourra être poursuivie au-delà d'une certaine limite. Malheureusement, aucun signe de reprise n'est encore en vue sur le marché sidérurgique et, pour certains produits, tout porte à croire que le creux de la vague n'est même pas encore atteint.

Dans ces conditions, il serait hasardeux de prévoir, dès à présent, une amélioration de la situation. Une reprise conjoncturelle pourrait intervenir dans la meilleure hypothèse vers la fin de l'année.

Il est donc certain que les résultats financiers de la sidérurgie luxembourgeoise seront négatifs pour 1975.

242. Les perspectives à moyen terme

A moyen terme, c'est-à-dire d'ici le début des années 80, l'avenir de la sidérurgie luxembourgeoise sera dominé par le problème de l'approvisionnement des usines en matières d'enfournement et, partant, par la localisation de ces usines.

Dans ce contexte, le minerai local - luxembourgeois et français - est actuellement au centre d'un débat dont l'issue sera déterminante pour la restructuration inévitable de l'industrie sidérurgique.

Grâce à l'introduction du procédé LD-AC, le minerai local a pu maintenir jusqu'à présent sa compétitivité par rapport aux minerais riches d'importation. Par là-même, la localisation des usines sidérurgiques luxembourgeoises a trouvé un supplément de justification valable à une époque qui n'était pas encore marquée par la hausse vertigineuse des combustibles à laquelle nous assistons actuellement.

Or, cette position de force n'a cessé de se détériorer au fil des dernières années. Avec le renchérissement progressif du coke sidérurgique et la hausse abrupte du fuel lourd, le minerai local, pauvre en fer, tend à perdre son avantage principal, à savoir sa localisation à proximité immédiate des usines. Les progrès - pourtant considérables - réalisés dans la mise au mille de coke ne suffiront probablement plus pour justifier à l'avenir une utilisation quasi-exclusive de minerai local, étant donné que le mouvement de hausse des combustibles doit être considéré comme irréversible.

Par ailleurs, les réserves limitées de minerais encore exploitables en territoire luxembourgeois ne permettent plus, pour des raisons de sécurité, la poursuite d'un abattage aussi intensif que par le passé.

Dans ces conditions, une décision s'impose dans les meilleurs délais.

Or, la sidérurgie luxembourgeoise étant décidée à défendre à tout prix l'implantation de ses usines au Grand-Duché - selon les informations du Conseil Economique et Social - une solution ne pourra être recherchée que du côté des approvisionnements de base.

Dans cette optique, un programme cohérent de solutions de rechange est actuellement à l'étude à l'ARBED. Ce programme comporte, pour l'essentiel, trois points.

- La construction d'un pipe-line minéralier en vue d'alimenter les usines luxembourgeoises et, en l'occurrence, d'autres usines travaillant à l'heure actuelle sur la base de la minette, par du minerai riche d'importation acheminé en suspension liquide de la mer du Nord vers l'intérieur du continent.

Cette solution qui laisserait d'ailleurs une chance à l'extraction minière luxembourgeoise, du fait de la particularité du minerai calcaireux de se prêter à la constitution d'un lit de fusion auto-fondant, trouve sa justification dans l'abondance de minerais riches disponibles sur le marché mondial.

- Une solution intermédiaire pourrait consister dans l'approvisionnement des usines luxembourgeoises, soit en fonte - liquide ou granulée -, soit en demi-produits, à partir d'autres unités du groupe ARBED, et notamment de SIDMAR, où la construction d'un nouveau haut fourneau est envisagée à cet effet.

Toutefois, étant donné les projets d'expansion à long terme de la société SIDMAR elle-même, cette solution ne pourrait être que temporaire et ne résoudrait en fait que partiellement le problème en cause.

- Pour ce qui est de l'approvisionnement en coke, la substitution - du moins partielle - du coke allemand, plus cher, par du coke américain est actuellement envisagée par

l'ARBED qui a entrepris des travaux de prospection en vue de l'acquisition de mines de charbon aux Etats-Unis.

Cette modification virtuelle de la base d'approvisionnement de la sidérurgie luxembourgeoise exigera cependant de celle-ci un effort d'investissement considérable qui viendra d'ailleurs s'ajouter encore aux besoins d'investissement en vue de la modernisation et de la rationalisation de l'appareil de production existant.

Les investissements devront porter ainsi en premier lieu sur le secteur des laminoirs, où la vétusté de certains trains réclame d'urgence la mise en place d'installations modernes, capables de répondre aux exigences à la fois d'une production plus rationnelle et d'une technologie avancée.

Il sera ensuite indispensable de poursuivre la transformation du secteur des aciéries, en vue du remplacement intégral de la production d'acier Thomas par une production d'acier à l'oxygène pur. Dans ce contexte, il convient de souligner également les investissements supplémentaires qui seront effectués pour éliminer les facteurs de pollution, notamment les fumées rousses.

Finalement, la modernisation et l'extension du secteur de la préparation de la charge devront être poursuivies en vue de l'adaptation de ce secteur aux besoins nouveaux des aciéries.

Cet effort qu'il s'agira de déployer dans un délai relativement court, afin d'éviter un déclin de la compétitivité par rapport aux sidérurgies concurrentes, sera d'autant plus difficile à réaliser que la sidérurgie luxembourgeoise se trouve désavantagée par rapport à l'étranger en ce qui concerne les possibilités de dégager par autofinancement un pourcentage suffisant des montants nécessaires au réinvestissement. Une

modification, en temps utile, des dispositions fiscales en matière d'amortissement s'avère donc indispensable pour garantir qu'à l'instar de ses concurrents la sidérurgie luxembourgeoise soit mise à même de résoudre ses problèmes de structure.

### 243. L'évolution à plus long terme

La situation de crise que la sidérurgie mondiale traverse à l'heure actuelle va sans doute précipiter le vaste mouvement de modification des structures qui s'amorce depuis quelque temps. Il faut en effet se rendre à l'évidence qu'au sortir de la présente crise les lignes de force de l'industrie sidérurgique mondiale ne seront plus les mêmes qu'avant, tant au point de vue des courants commerciaux que des centres de production et de consommation.

Des décalages sectoriels de la demande se répercuteront sur la composition du "product-mix" de même que des décalages géographiques de la consommation réorienteront profondément les courants commerciaux traditionnels. De plus, des régions productrices nouvelles et des procédés de fabrication nouveaux feront leur entrée sur le marché et accentueront encore la concurrence déjà très vive jusqu'ici.

Pour les productions, comme pour les consommations, une repondération géographique des centres de production semble se dessiner sous un double effet financier et technologique. La redistribution des richesses, notamment en faveur des pays producteurs de pétrole, amène de nouveaux pays à se doter d'une sidérurgie nationale ou à renforcer celle-ci. Par ailleurs, la mise au point des procédés de réduction directe désigne ces régions - abondantes en gaz naturel - comme points d'implantation pour de telles usines. Les projets à l'étude prévoient de porter dans les prochaines années la capacité de production d'acier sur la base de la réduction directe de 5,2 millions de tonnes actuellement à près de 50 millions de tonnes.

Toutefois, dans l'hypothèse que la consommation reprendrait le rythme prévu par l'IISI<sup>x)</sup> pour l'horizon 1985, c'est-à-dire avec des taux de croissance annuels moyens de 4,5% à l'échelle mondiale et de 3,3% à l'échelle communautaire à Six, les estimations des investissements pour 1975/1985 porteraient sur un accroissement des capacités mondiales de production d'acier brut nouvelles et à remplacer de l'ordre de 550 millions de tonnes. Il resterait donc une large part des extensions de capacité à couvrir par les procédés classiques.

Les chances de la sidérurgie luxembourgeoise pourraient donc être gardées intactes, à condition que tous les efforts soient déployés en vue de ne pas sortir de la présente crise avec un pouvoir concurrentiel amoindri par rapport à nos principaux compétiteurs.

Etant donné qu'il serait illusoire, face au nombre croissant de pays producteurs d'acier, d'escompter une extension de la part de la sidérurgie luxembourgeoise dans la production totale du monde, notre objectif principal ne pourra être que le maintien de la position que nous détenons actuellement sur le marché mondial.

Pour atteindre cet objectif, un énorme effort d'investissement sera indispensable, en vue de la modernisation des installations existantes, d'abord, en vue de l'extension des capacités, ensuite.

Le financement de ces investissements, qui dépassera les possibilités d'autofinancement des sociétés, constituera, dans les années à venir, un des principaux problèmes de la sidérurgie luxembourgeoise, comme de l'ensemble de la sidérurgie mondiale, d'ailleurs.

---

x) International Iron and Steel Institute.

25. Les classes moyennes

Dans sa déclaration du 4 juillet 1974, le nouveau Gouvernement a mis l'accent sur sa volonté

"de moderniser, de changer notre société pour assurer dans l'avenir comme par le passé son bien-être. En cette période de mutation profonde et d'accélération de l'histoire il importe, en effet, si l'on veut conserver au Grand-Duché son rang de pointe, de le préparer aux défis de demain, donc d'engager sans délai des réformes.....  
La sécurité et la stabilité de l'emploi, l'équilibre social, sont pour nous plus importants que des taux de croissance disproportionnés."

Pour atteindre cet objectif, la déclaration indique que

"la programmation économique constituera la base sur laquelle doivent se développer la programmation financière, la programmation sociale et l'aménagement du territoire",

notion que le Conseil Economique et Social a examiné en détail au chapitre 22 sur la programmation économique, sociale et financière.

Le Conseil Economique et Social voudrait tabler sur ces passages de portée générale de la déclaration gouvernementale pour se prononcer sur un concept global de politique des classes moyennes qui tienne compte des préceptes en question, tout en s'efforçant d'intégrer cette politique sectorielle dans le cadre de la politique générale. A cet effet, il convient de rappeler la déclaration sur la situation conjoncturelle du 19 mars 1975, dans laquelle le Président du Gouvernement a souligné que quelque 8 travailleurs industriels sur 10 travaillent pour l'exportation et que l'exportation de biens pour 1974 représente un montant correspondant à peu près à 85% du produit intérieur brut aux prix du marché. De même il a fait un appel à la solidarité de toutes les catégories socio-professionnelles.

Dans ses avis antérieurs, le Conseil Economique et Social s'est prononcé déjà à diverses reprises sur les changements

profonds qui s'opèrent dans les structures et les activités des professions qui tombent sous la compétence du département du Ministère des classes moyennes, à savoir notamment l'artisanat, le commerce et les entreprises du tourisme.

A présent, où dans tous les Etats ainsi que sur le plan des Communautés Européennes on s'interroge sur la nécessité d'une restructuration de l'ensemble des activités économiques, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il importe de faire établir par le Gouvernement jusqu'à la fin de l'année un rapport détaillé portant sur:

- la situation actuelle des entreprises appartenant aux classes moyennes, situation analysée du point de vue global et ventilée par grands secteurs;
- la description des fonctions économiques, sociales, sociologiques et culturelles que les classes moyennes sont appelées à remplir dans le cadre de notre société nationale;
- les conclusions qu'il faut tirer d'une telle analyse en vue de la définition d'une politique cohérente à l'égard des classes moyennes.

Au besoin, le rapport prémentionné pourrait compléter utilement l'analyse faite dans le cadre des tables rondes "Economie 1975". Il est renvoyé, par ailleurs, à l'étude sur la "Situation des petites et moyennes entreprises dans la Communauté" adoptée par le Comité Economique et Social des Communautés Européennes le 26 juin 1974 et publiée sous forme de brochure par le même organisme. Citons de cette étude le passage suivant :

"L'importance des petites et moyennes entreprises s'explique par leur grand nombre et par leur rôle vital pour l'équilibre de la concurrence, par la contribution à l'innovation, par leur perméabilité sociale lors de la création de nouvelles entreprises, par la réalisation d'un approvisionnement optimal des consommateurs, par leur influence sur la culture, par l'engagement des propriétaires des petites et moyennes entreprises pour des valeurs telles que l'indépendance, la formation privée



du patrimoine, les réalisations industrielles et le sens civique, l'environnement et la qualité de la vie. Toutes les petites et moyennes entreprises ne satisfont pas à toutes ces caractéristiques, mais il s'en dégage incontestablement un effet dans ce sens."

Le Conseil Economique et Social recommande au Gouvernement de s'inspirer également de cette étude à l'occasion des travaux préconisés ci-avant.

Le Grand-Duché, en raison de sa large dépendance de l'étranger-dépendance portant aussi bien sur l'approvisionnement en ressources énergétiques, en matières premières et en main-d'oeuvre, que sur l'écoulement des biens produits-ainsi qu'en raison des traités qui le lient à ses voisins, ne peut pas renoncer à poursuivre une politique de porte ouverte à l'égard du monde extérieur. Force lui est donc de consacrer son attention particulière au maintien d'un équilibre économique et social raisonnable à l'intérieur de ses frontières. Répétons dans ce contexte le chiffre alarmant publié dans une étude de l'Organisation des Nations Unies et reproduit par le Conseil Economique et Social dans son avis sur la politique des revenus du 7 janvier 1975 au sujet du nombre des travailleurs indépendants par rapport à la population totale. La proportion en est la plus faible dans notre pays, où, dès 1971, elle n'a plus atteint 8% (chiffre effectif 7,94%<sup>x)</sup>). Si l'on compare l'évolution de la proportion des non-salariés par rapport à la population active intérieure depuis 1960, on obtient le résultat suivant: 1960: 29%; 1973: 17%; donc une baisse de 41% (Statec 1974). Ce résultat, sans être catastrophique à l'heure actuelle, doit quand-même inciter à une réflexion sérieuse sur les perspectives futures d'une telle tendance qui, apparemment, n'est pas encore arrivée à son point mort. Mentionnons à titre d'information et à défaut de calculs portant sur l'ensemble du secteur des classes moyennes qu'une évaluation prospective du nombre des entreprises artisanales fait apparaître pour 1980 une diminution d'environ 17% par rapport à 1974 et d'environ 68% par rapport à 1961.<sup>xx)</sup>

x) Avis du Conseil Economique et Social: "La politique des revenus", 7 janvier 1975, page 83.

xx) Evaluation faite récemment par le Service de la Promotion de l'Artisanat de la Chambre des Métiers.

Il est vrai que l'évolution du nombre d'entreprises prise isolément n'est pas nécessairement significative quant à l'importance socio-économique à attribuer au secteur. Ceci provient du fait que la diminution de ce nombre s'accompagne dans beaucoup de branches, par suite de l'effet de concentration, d'une augmentation, souvent importante, du nombre de personnes occupées ainsi que des investissements en capital. C'est ainsi que le même calcul prospectif pour l'artisanat fait prévoir pour 1980 une stabilité relative des personnes occupées par rapport à 1974 et une augmentation d'environ 13% par rapport à 1961, à moins que l'évolution économique internationale n'infirme les hypothèses de base sousjacentes à ces projections.

Si telle semble être l'évolution pour l'artisanat, il faut se demander si le même phénomène ne se constate pas également dans le secteur de la distribution.

Comme le montre le tableau ci-joint, le nombre d'entreprises commerciales a fortement augmenté de 1951 à 1971 pour connaître ensuite un certain fléchissement, moins prononcé cependant que pour l'artisanat. Les chiffres globaux révèlent d'ailleurs une évolution fort dissemblable et même divergente selon les secteurs. Si certaines branches ont suivi la tendance générale ou ne s'en sont écartées que de peu, il y en a d'autres répondant à des besoins de luxe et de confort accrus à la faveur de l'amélioration constante du pouvoir d'achat, qui ont même légèrement progressé. Le plus grand nombre de défections est certainement relevé pour le commerce de gros en général et pour le commerce de détail en ce qui concerne la branche de l'alimentation. Alors que cette dernière vit depuis 1951 une phase régressive qui, de 2000, a fait tomber à 1.418 le nombre d'exploitations en 1974, le commerce de gros, dans l'ensemble, a perdu en l'espace d'une année, soit de 1973 à 1974, le tiers de sa consistance, passant de 823 à 548 entreprises inscrites au rôle de la Chambre professionnelle compétente. Les représentations commerciales ont d'ailleurs diminué dans la même mesure, bien que leur recul, moins brusque, se soit déjà annoncé en 1962. Les raisons de cette

évolution sont connues. D'une part, l'abolition des contraintes douanières à l'intérieur de la CEE tout comme l'explosion des coûts ont fait passer certaines fonctions de la distribution entre les mains de sociétés spécialisées dépendant souvent directement du producteur; d'autre part, la restructuration de la distribution au niveau du consommateur et la création de grands centres commerciaux qui en est résultée ont court-circuité beaucoup d'entreprises de petite et moyenne envergure dans les branches de l'alimentation et de l'habillement. Si le recul du nombre d'entreprises n'a pas été plus important encore jusqu'ici, c'est que plus de 80% de ces points de vente sont exploités en cumul avec d'autres activités commerciales ou salariales. Il est vrai, par ailleurs, que le commerce ne peut pas mourir. Toutefois il faut préserver les effets salutaires d'une concurrence libre et loyale. A ce sujet, soulignons que sur un territoire aussi exigü que le nôtre, il existe actuellement quatre hyper-marchés, c'est-à-dire quatre entreprises de self-service d'une surface de vente supérieure à 2.500 m<sup>2</sup>, ce qui, pour une population de 350.000 habitants, donne un coefficient de 11,4 par million d'habitants. Ainsi, nous dépassons d'ores et déjà largement nos pays voisins de la CEE, dont le coefficient d'hypermarchés par million d'habitants est de 6 pour la République Fédérale d'Allemagne, de 5 pour la Belgique, de 3 pour la France, de 1 pour les Pays-Bas et de 0,4 pour le Royaume-Uni. Encore ne faut-il pas négliger, dans l'interprétation de ces chiffres, les divergences structurelles telles que le degré d'urbanisation et la dispersion régionale de la population. Le projet de loi sur le droit d'établissement en instance législative devrait tenir compte de cette évolution.

Evolution du nombre des entreprises de  
de la Chambre de Commerce

	<u>Nombres</u>							<u>Variations en %</u>	
	1974	1973	1972	1971	1962	1951	1974/ 1971	1974/ 1962	
établissements de commerce de gros	548	823	852	855	474	500 (1956) <sup>x)</sup>	-35,91	+ 13,50	
représentations	380	443	477	526	563	388	-27,76	- 48,16	
établissements de commerce de détail	3.870	3.850	4.011	4.296	3.718	3.308	- 9,92	+ 4,09	
dont :									
- commerce d'alimentation	1.418	1.431	1.533	1.712	1.904	1.976	-17,17	- 25,53	
- commerce d'habillement	537	524	545	578	539	460	- 7,09	- 0,37	
- quincaillerie, articles de ménages, etc.	599	577	604	630	354	208	- 4,92	+ 69,21	
- commerce de voitures, automobiles et accessoires, motocyclettes, articles de sport, de pêche et de chasse	354	303	342	362	95	104	+ 2,21	+272,63	
- commerce de bijoux, d'articles d'horlogerie et d'optique	134	122	122	123	75	32	+ 8,94	+ 78,67	
- divers	913	863	865	891	751	550	+ 2,47	+ 21,57	
cafés, restaurants, auberges	2.145	2.114	2.149	2.308	2.324	2.443 (1953)	- 7,06	- 7,70	
hôtels, pensions de famille	351	348	358	376	348	278 (1953)	- 6,65	+ 0,86	
=====									
A titre de comparaison, population du Grand-Duché de Luxembourg	356.500 <sup>xx)</sup>	352.000	348.200	345.000	322.700	298.344	+ 3,23	+ 9,48	

x) pour les établissements de commerce de gros, nous ne disposons pas de statistiques pour 1951.

xx) estimations provisoires.

Comme par le passé, le Conseil Economique et Social se prononce contre un stérile protectionnisme visant à maintenir artificiellement en vie des entreprises dont l'existence ne se justifie ni par de pures considérations économiques de saine rentabilité ni pour des raisons d'ordre général ou de politiques particulières telles les politiques régionale, culturelle ou sociale (par exemple politiques familiale, du troisième âge etc.). Ceci étant, il ne voudra cependant pas non plus sous-estimer l'importance d'une structure bien équilibrée, non seulement de notre économie nationale, mais encore de l'ensemble de la société. Dans cette optique d'un équilibre dynamique, il paraît souhaitable de maintenir, sur notre territoire, un nombre suffisant de travailleurs indépendants et de petites et moyennes entreprises pour atteindre les objectifs globaux que nous nous sommes posés.

Pour atteindre ce but, les pouvoirs législatif et exécutif devraient faciliter l'activité des petites et moyennes entreprises et des travailleurs indépendants et stimuler la relève par les générations montantes.

Il y aurait donc un intérêt particulier :

- Dans une optique générale

- . pour le développement des services de consultation et de promotion destinés à aider les chefs des petites et moyennes entreprises dans la recherche de procédés techniques et commerciaux plus efficaces et moins onéreux, tout en leur permettant d'atteindre un degré satisfaisant de qualité;
- . pour une simplification des formalités administratives imposées aux petites et moyennes entreprises;
- . pour une politique de crédit amélioré, adaptée aux réalités du secteur, de manière à aider les jeunes qui se destinent à une activité non salariée à vaincre les difficultés financières du départ, et à permettre aux entreprises déjà en place d'améliorer leur compétitivité

par une adaptation constante à l'évolution technique et aux changements économiques, compte tenu des difficultés supplémentaires auxquelles elles se voient confrontées à la suite de l'inflation qui renchérit à la fois les prix d'achat des matières et équipements et les taux d'intérêt;

- . pour une politique en matière d'établissement et d'exercice de la profession, basée sur des capacités professionnelles suffisantes de ceux qui se livrent à des activités concernées, et sur le respect des règles de bonne conduite et de concurrence loyale. Il reste entendu qu'une telle politique d'incitation à une responsabilité accrue des indépendants ne doit pas conduire à une restriction artificielle et indésirable de la concurrence, le tout suivant les règles des Communautés européennes;
- . pour une politique régionale et urbaine tenant compte de l'opportunité d'une implantation suffisante d'indépendants et de petites et moyennes entreprises dans les différentes parties du territoire;
- . pour la recherche d'un statut juridique approprié des petites et moyennes entreprises, notamment en vue de faciliter une coopération inter-entreprises sur le plan national et communautaire;
- . pour une politique sociale non discriminatoire en faveur des salariés mais respectant les particularités d'application dans les différents secteurs des classes moyennes, ainsi que pour une politique sociale en faveur des indépendants et de leur famille, axée en matière de sécurité sociale sur un régime commun de protection et en matière de travail sur le respect de la dignité de l'homme;
- . une politique impliquant la prise en main du travail clandestin, au sens large du terme, exercé par un nombre croissant de personnes sur une base organisée et lucrative, ceci au point que l'on est en présence d'une violation flagrante de la législation économique, fiscale et sociale.

- Dans une optique ponctuelle, le Gouvernement, dans son action à court terme, serait bien inspiré:

- en appliquant la loi-cadre du 29 juillet 1968 au profit du commerce et de l'artisanat suivant les finalités prévues et les exigences de l'évolution, et en accordant les aides conformément à des critères harmonisés d'attribution, compte tenu de différentes législations parallèles, le tout en vue d'atteindre une cohérence accrue;
  
- en examinant à fond - avant d'introduire des innovations trop rapidement - les problèmes qui se posent à propos du nouveau règlement grand-ducal du 23 décembre 1974 sur la concurrence déloyale, notamment quant au régime des sanctions judiciaires, du champ d'application et des incidences de l'article 4 dudit règlement (vente avec perte), plus particulièrement pour ce qui est de la prise en considération des rabais consentis en fin d'année et de la possibilité de déroger à la défense de vendre avec perte, lorsqu'il s'agit de s'aligner, pour des raisons de concurrence, sur le prix pratiqué par d'autres commerçants pour les mêmes produits (loi belge du 14 juillet 1971 et avis du Conseil d'Etat luxembourgeois du 16 décembre 1974);
  
- en prenant en considération, en matière de droit d'établissement et d'accès à la profession, lors du débat que la Chambre des Députés consacrerait au document parlementaire no. 1880, les suggestions déjà présentées par le Conseil Economique et Social et que ce dernier tient à reformuler et à nuancer ci-après:

- .. liberté d'établir une première filiale ou succursale;
- .. adjonction d'une deuxième branche commerciale au sens classique;
- .. habilitation à donner à l'Exécutif pour pouvoir aller plus loin dans les domaines prérappelés, si la situation générale et la conjoncture s'y prêtent;
- .. consultation des milieux intéressés;
- .. non discrimination par rapport à la nationalité lors de l'établissement de ressortissants des pays de la CEE;
- .. possibilité d'introduire un blocage par règlement grand-ducal en cas de survenance de troubles graves, le tout compte tenu des obligations souscrites sur le plan international;
- .. mesures de reconversion et d'adaptation au profit de ceux qui abandonnent leur activité;
- .. mise en concordance du régime des sanctions judiciaires prévu dans le projet de loi sur le droit d'établissement et le règlement grand-ducal du 23 décembre 1974 sur la concurrence déloyale.



## 26. L'agriculture-viticulture

- Un souci de réflexion sur l'état actuel de la politique agricole commune transparait, et dans le rapport gouvernemental introductif aux débats budgétaires (3 décembre 1974), et dans le bilan communiqué par la Commission des Communautés Européennes au Parlement et au Conseil.

- Au niveau de la politique agricole luxembourgeoise, le Conseil Economique et Social regrette toutefois que cette amorce de réflexion n'ait pas encore donné lieu à la définition d'un ensemble cohérent d'objectifs de politique agricole devant orienter les évolutions dans le secteur agricole. Il est vrai que bon nombre de décisions de politique agricole, notamment en matière d'organisation et de gestion des marchés agricoles, se sont déplacées vers les instances communautaires. Toutefois, dans le cadre des objectifs généraux de la C.E.E., le Gouvernement doit agencer sa politique agricole autour d'un certain nombre d'objectifs spécifiques qui sont susceptibles de valoriser les atouts de notre pays et d'influencer l'évolution économique ainsi que la situation des revenus dans l'agriculture luxembourgeoise dans le sens souhaité, notamment par des orientations en matière de production et de structures d'exploitation.

Un inventaire et une prospective dans l'économie agraire sont d'autant plus urgents que la loi d'orientation agricole vient à échéance au 31 décembre 1975. Par ailleurs, une autre disposition législative ou réglementaire doit notamment intervenir en exécution de la directive 72/159/CEE du 17 avril 1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles.

Le Conseil Economique et Social considère qu'il importe d'adapter la politique de modernisation en fonction des objectifs d'un plan pluriannuel à arrêter de concert avec l'organisation professionnelle. Ce n'est qu'en prenant appui sur une politique agricole globale qu'il est possible de procéder par des mesures sélectives pour orienter et assister les exploitations.

Le Conseil Economique et Social exprime le souhait que la définition du susdit plan pluriannuel de politique agricole comporte :

- d'une part, l'évaluation objective des ressources disponibles, indispensables et mobilisables au service du progrès agricole dans une perspective réaliste d'avenir;
- d'autre part, l'établissement des objectifs structurels assignés à l'économie agricole ainsi que l'orientation des efforts individuels, collectifs et publics.

-- Le Conseil Economique et Social constate que les vives inquiétudes et incertitudes des milieux agricoles qui ont marqué par exemple l'année 1974, tant au niveau national qu'euro péen, sont nées du fait de la brusque détérioration des revenus agricoles intervenue au début de 1974, notamment en raison de la baisse substantielle des prix des bovins, accompagnée de la chute des prix dans le secteur porcin, alors qu'il y avait d'autre part une hausse substantielle des coûts des moyens de production et du coût de la vie.

Le Conseil Economique et Social comprend, dès lors, les mesures de soutien décidées en 1974 par le Gouvernement en faveur de l'agriculture luxembourgeoise pour atténuer les pertes de revenu subies par ce secteur. Cependant, dans la vue du Ministère de l'Agriculture, la situation du revenu agricole reste des plus préoccupantes. A cet égard, le Conseil Economique et Social note l'essai fait par les instances du Ministère de l'Agriculture dans le "RAPPORT SUR L'AGRICULTURE ET LA VITICULTURE EN 1973 ET 1974" - pages 18 et 19 - pour chiffrer l'écart du revenu agricole par rapport aux autres revenus. Suivant le résultat obtenu, la rémunération du travail agricole se situe autour d'un chiffre moyen à peine supérieur au salaire social minimum pour travailleurs non-qualifiés, sans tenir compte du nombre d'heures supplémentaires que l'agriculteur doit nécessairement fournir en dehors de la durée légale du travail.

La juxtaposition du revenu agricole moyen et du revenu de travail comparable prévu à l'article 16 du règlement grand-ducal du 21 mai 1974 concernant la modernisation des exploitations agricoles dans le cadre de la loi d'orientation agricole du 23 avril 1965, et de la directive numéro 72/159/CEE, qui est fixé, pour 1975, à 332.000 francs, fait ressortir l'étendue du retard des revenus dans le secteur agricole.

Pour l'interprétation de ce constat le Conseil Economique et Social rappelle les développements en la matière figurant dans ses avis sur la situation économique, financière et sociale du pays du 13 juillet 1973 et du 25 juin 1974.

Le Conseil Economique et Social y demande en effet :

"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." x)

Ces remarques gagnent en pertinence au vu de l'exigence du Conseil Economique et Social de voir établir un plan pluri-annuel.

- Le revenu insuffisant dans de nombreuses exploitations agricoles est un des éléments essentiels de la désaffection massive des jeunes à s'engager dans l'activité agricole. Le Conseil Economique et Social souscrit aux conclusions d'une récente étude établie à la suite du recensement de l'agriculture du 15 mai 1974 par le Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques, où les auteurs se demandent si l'exode rural ne risque pas de dépasser les limites du souhaitable. Cette étude conclut à la nécessité d'assurer la survie de notre agriculture et de s'attacher à intéresser au travail de la

---

x) Avis sur la situation économique, financière et sociale du pays du 25 juin 1974, page 53.

terre un nombre suffisant de jeunes éléments avertis et dynamiques, capables d'assurer la gestion des exploitations agricoles viables, sous peine de voir l'agriculture se vider irréversiblement de son potentiel humain, avec tout ce qu'une telle éventualité comporterait de dommageable pour l'économie luxembourgeoise.

- L'évolution précédente n'a d'ailleurs pas manqué d'avoir sa répercussion dans le domaine de la sécurité sociale où, par suite du déséquilibre entre la population active (6.000) et la population retraitée (7.500), il s'est créé, dans les caisses propres à l'agriculture des goulots d'étranglement financiers impossibles à résorber dans le cadre de celles-ci. Aussi la réforme générale de la sécurité sociale que le Conseil Economique et Social est en train d'examiner envisage-t-elle d'y remédier.

A cette occasion on devra également résoudre le problème résultant de la disparité éventuelle des capacités contributives des affiliés au regard de la nécessité d'assurer les mêmes garanties à tous.

Pour conclure, le Conseil Economique et Social, tout en rappelant son avis émis le 25 juin 1974, réitère principalement son souhait de voir poser un cadre d'orientation dynamique et cohérente, préalable nécessaire pour le développement économique et social de l'agriculture au Luxembourg.

27. Les travaux publics

- Au moment où notre pays est confronté avec la plus grave récession enregistrée depuis les années trente, il est clair qu'une position clef revient dans l'action anticyclique au Ministère des Travaux Publics et notamment à l'Administration des Ponts et Chaussées. Le Gouvernement et les Communes devraient établir un catalogue de travaux d'intérêt général qui pourraient être organisés en vue d'occuper, partiellement ou totalement, la main-d'oeuvre inoccupée dans les entreprises en difficultés conjoncturelles.

- D'autre part, la récession ne doit pas aboutir à un ralentissement des investissements collectifs dont les besoins pour notre pays ont été soulignés à maintes reprises par le Conseil Economique et Social. Aussi le Conseil Economique et Social constate-t-il avec satisfaction que les crédits prévus au budget votés pour les exercices 1974 et 1975 au profit de l'Administration des Bâtiments Publics accusent, par rapport à l'exercice 1974, une augmentation sensible.

- Le Conseil Economique et Social constate, par ailleurs, que parmi les fonds celui des investissements publics, sanitaires et sociaux enregistre la dotation la plus faible. Elle se justifie toutefois par le fait que les avoirs actuels de ce fonds sont suffisants pour financer les projets présentés à ce jour par les administrations compétentes. A l'avenir, il y aurait lieu

d'intensifier la préparation de ces projets et d'alimenter en conséquence ce fonds, de manière à garantir l'exécution ininterrompue d'un programme des investissements collectifs jugés nécessaires.

- Quant aux moyens du fonds pour l'assainissement des cours d'eau, ils atteignent avec 340 millions de francs pour l'exercice 1975 un chiffre record. Une dotation de l'ordre de 300 millions de francs devrait se répéter pendant dix ans pour réaliser pour l'ensemble du pays les travaux d'assainissement jugés nécessaires par les experts.

Le Conseil Economique et Social approuve les intentions du Gouvernement tendant à résoudre ces problèmes par deux plans quinquennaux dont le premier serait soumis en 1976 aux instances législatives sous la forme d'un projet de loi.

Il voudrait toutefois ajouter qu'il ne suffit pas de créer les installations d'épuration, mais qu'il faut également assurer leur exploitation rationnelle. L'exemple déplorable de la station d'épuration de Bleesbrück devrait servir d'avertissement aux responsables. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social estime qu'il est indispensable de coordonner les activités des Communes, des entreprises privées et des différents services étatiques chargés de l'eau, - malheureusement trop dispersés - à savoir le Ministère de la Santé Publique et de l'Environnement, la division des eaux de l'Administration des Ponts et Chaussées et les services agricoles de l'Etat.

Dans le secteur sanitaire et social, le Conseil Economique et Social constate que les efforts entamés en 1973 et poursuivis en 1974 seront intensifiés. Il regrette que l'aménagement du premier quartier d'habitation au plateau de Kirchberg n'ait pas encore pu servir à la construction de logements sociaux. Tout en approuvant la décision du Gouvernement de ne pas appuyer le projet présenté par la SNHBM en raison de son caractère onéreux, par rapport à l'objectif visé, le

Conseil Economique et Social voudrait toutefois rappeler que la construction de logements sociaux ne doit plus souffrir de retard. A cet égard, il rappelle son avis du 18 mai 1971 sur les logements sociaux ainsi que son avis du 3 juillet 1973 sur la santé publique pour souligner qu'un effort en infrastructures de logements et d'équipement sanitaire devra être entrepris sans délai.

Dans le passé, l'accent a été mis incontestablement sur la réalisation de la grande voirie. Le Conseil Economique et Social a exposé à diverses reprises 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 communications.

Depuis cet examen, les événements tels que la crise énergétique, l'ampleur et la durée de la récession, le poids accordé aux valeurs écologiques, sont intervenus. Ils constituent autant d'éléments nouveaux qui font apparaître la nécessité d'un réexamen des projets relatifs au réseau autoroutier dont la construction est envisagée par le fonds des routes. Si l'on y ajoute que le plan directeur de l'aménagement du territoire dans lequel le réseau autoroutier doit s'intégrer fait toujours défaut, que les données sur l'évolution prévisible des besoins de transports de personnes et de marchandises et une étude sur le rendement des investissements projetés manquent, on comprend que le Ministère des Travaux Publics reste très prudent dans l'exécution du programme du fonds des routes et qu'il se prononce pour une approche pluridisciplinaire impliquant, entre autres, la programmation budgétaire pluriannuelle, la préservation de l'environnement, la politique étrangère, l'aménagement du territoire, les transports et l'économie nationale.

Quant à l'organisation proprement dite des travaux publics, le Conseil Economique et Social voudrait répéter qu'une meilleure planification et coordination des travaux publics s'impose, en vue d'éviter tout gaspillage des deniers publics et d'assurer le maintien de l'emploi.

Sous ce rapport, il cite son avis de l'année passée:

"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". x)

Cet effort gagnerait en efficacité s'il était complété par des informations analogues de la part des Communes et des principales entreprises du secteur privé.

---

x) Avis du Conseil Economique et Social sur la situation économique, financière et sociale du pays du 25 juin 1974, pages 63 et 64.



## 28. Les transports

L'année passée, le Conseil Economique et Social a mis l'accent sur l'encouragement et l'aménagement rationnel des moyens de transports publics.

Aussi note-t-il avec satisfaction que le Gouvernement se propose d'accorder une priorité aux transports en commun en faisant des efforts pour augmenter le confort et la rapidité des moyens de transports ainsi que la fréquence des liaisons et en pratiquant une politique tarifaire qui constitue une incitation pour les usagers à utiliser au maximum les moyens de transports publics au détriment des moyens individuels.

Cette nouvelle orientation de la politique des transports des personnes trouve son reflet dans l'organisation du transport scolaire ainsi que dans les crédits inscrits avec 125 millions de francs au budget pour l'exercice 1975 par rapport à 95 millions de francs en 1974 et 12 millions en 1966, au titre de subsides aux lignes d'autobus.

D'autre part, il convient de saluer les efforts de modernisation envisagés par les CFL. D'après des estimations très prudentes, les fonds nouveaux que nécessiteront les chemins de fer pour mener à bien ces projets d'investissements se chiffrent à 1,5 milliard de francs. Ces projets d'investissements permettront de mieux servir la clientèle des chemins de fer, de faciliter l'intégration de notre réseau dans un réseau européen moderne et de comprimer les charges d'exploitation pour l'Etat, qui en raison de la récession économique pourraient approcher les 3 milliards en 1975.

En matière de prix de transports pour marchandises, les CFL sont bien inspirés lorsqu'ils tiennent compte de la position concurrentielle de leur entreprise par rapport aux autres modes de transports. Pour cette raison, le Conseil Economique et Social ne peut qu'approuver la souplesse introduite dans le passé récent en matière tarifaire.

En ce qui concerne la sécurité routière, le Conseil Economique et Social approuve le port obligatoire de la ceinture de sécurité ainsi que les mesures visant à perfectionner l'éducation des conducteurs débutants. De plus, il marque son accord à la proposition du Gouvernement de ramener à 3 ans le délai de contrôle technique des voitures en raison du fait que les voitures automobiles, présentées après un délai de 5 ans au premier contrôle technique périodique obligatoire, accusent dans 50% des cas des défauts importants.

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

#### 31. Les aspects de principe

##### 311. Le code du travail

Le Conseil Economique et Social tient à rappeler sa position quant à la nécessité de codifier et d'harmoniser notre droit du travail.

En effet, s'il existe un code du travail, constitué uniquement par la compilation des textes existants, il faut regretter qu'un système bien articulé de normes qui se tiennent fasse encore défaut.

Si des amorces dans ce sens ont déjà été faites, le Conseil Economique et Social ne peut que recommander d'accélérer les initiatives en cours et de progresser d'une façon plus coordonnée et plus globale.

Aussi les lignes directrices, déjà énoncées dans l'avis sur la situation économique, financière et sociale de l'année passée seraient-elles 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 dans une première étape, dans un document cohérent, tous les textes légaux, quitte à aller progressivement vers une codification systématique de la législation du travail."x)

##### 312. L'humanisation du travail

Comme la vie de travail conditionne largement la façon de vivre, il est nécessaire d'humaniser davantage le monde du travail. Ce but pourrait notamment être atteint par:

-----

x) Avis du Conseil Economique et Social sur la situation économique, financière et sociale du pays du 25 juin 1974, pages 67 et 68

- l'adaptation du poste de travail et de son environnement aux exigences de l'homme;
- la suppression du salaire à la tâche;
- la diminution de la monotonie du travail en envisageant:
  - . l'automatisation et la mécanisation complètes combinées avec la rotation ou l'alternance des tâches;
  - . l'élargissement et l'enrichissement des tâches;
- l'aménagement des horaires.

### 32. La politique de l'emploi

Déjà l'année passée, le Conseil Economique et Social avait amplement développé ses vues sur la politique de l'emploi à faire dans notre pays.

Outre des réflexions plus générales, le chapitre en question incluait d'ailleurs des sujets bien précis tels que la réforme de l'Office National du Travail et celle de la législation concernant les secours de chômage.

Si, à l'époque, ses raisonnements se situèrent essentiellement dans un cadre de haute conjoncture, on peut dire ex post que les quelques mises en garde y contenues se sont avérées justifiées. Citons:

"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, les risques de sous-emploi ou de chômage se feraient sentir." x )

---

x) Avis du Conseil Economique et Social sur la situation économique, financière et sociale du pays du 25 juin 1974, page 74.

Si les vues du Conseil Economique et Social étaient déjà bien-fondées à l'époque, combien le sont-elles à la lumière de la situation actuelle?

Si on peut convenir que tout - ou presque - a été dit au sujet de la réforme de l'Office National du Travail - à moins que l'on ne veuille y ajouter qu'elle ne souffre plus le moindre retard, compte tenu de l'évolution économique - il en va autrement de celle ayant trait au maintien de l'emploi et au chômage.

Dans le premier ordre d'idées, le Conseil Economique et Social exprime sa satisfaction quant aux mesures prises par le Gouvernement pour compenser au maximum les conséquences du chômage partiel, tel qu'il s'est présenté durant le premier semestre de l'année courante.

En présence de l'aggravation de la situation et des perspectives peu rassurantes pour les prochains mois, les mesures prises jusqu'à présent s'avéreront cependant insuffisantes. Aussi le Gouvernement a-t-il pris, entre autres, l'initiative de consulter le Conseil Economique et Social sur le problème de l'instauration d'un système d'assurance-chômage. Interprétant largement la portée de cette saisine, et sans vouloir préjuger des conclusions des travaux en cours, il estime que les problèmes à résoudre se présentent dans l'optique suivante:

- au titre de la garantie de l'emploi consacrée par la Constitution, faire tous les efforts pour le maintien de l'emploi;
- prévenir le licenciement en cas de manque de travail, par la mise en oeuvre de chantiers de travaux reconnus d'intérêt général par l'Etat en évitant le déplacement du chômage d'un secteur à un autre;
- à défaut, compenser, dans une mesure adéquate, la perte du salaire due à la réduction de la durée du travail, pour des motifs d'ordre conjoncturel, technique ou par suite d'intempéries;

- assurer le recyclage des travailleurs touchés par le chômage structurel;
- intensifier les efforts d'orientation, de formation et de placement des jeunes;
- indemniser dans une mesure appropriée les chômeurs complets;
- assurer le financement des charges résultant des mesures précitées par un système d'assurance et/ou d'assistance.

### 321. Les délégations d'entreprise

Se référant à son avis de l'année passée ainsi qu'à la déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974, le Conseil Economique et Social prie le Gouvernement de le saisir pour avis sur la réforme envisagée de la législation sur les délégations et la présence syndicale dans l'entreprise.

### 322. Le congé de formation syndicale

Depuis quelques mois, les travailleurs se voient confrontés à de nouvelles responsabilités dans le cadre de la cogestion.

Si la loi du 6 mai 1974 procède de l'idée d'une plus grande participation des travailleurs au devenir des entreprises et constitue un pas certain vers une démocratisation de la vie publique tout court, elle ne saurait à elle seule suffire à satisfaire la demande des travailleurs pour une émancipation accrue.

Aussi faudrait-il que ceux-ci aient la possibilité d'acquérir les connaissances leur permettant d'exercer pleinement les droits et les devoirs leur conférés récemment.

Il y va fondamentalement de même pour tous ceux des travailleurs qui sont appelés par la loi à exercer une mission de représentation de ceux-ci. Pour éviter que la démocratisation

ne se limite à l'institution des superstructures formelles, il importe donc d'instaurer un congé de formation syndicale organisé de façon que tous les travailleurs, exerçant un mandat légalement prévu, soient en mesure de le faire en connaissance de cause.

En outre, le Conseil Economique et Social demande une amplification générale de la formation des adultes et une coordination subséquente des activités des différents organismes ayant pour mission de dispenser une telle formation.

### 323. Le minimum vital

Au cours de l'élaboration de son avis relatif à la réforme de l'assurance-vieillesse-invalidité, le Conseil Economique et Social s'est rapidement aperçu de ce que la pension minima constituera une des pierres angulaires du nouvel édifice à mettre en place.

Pour cette raison, il invite le Gouvernement à le saisir incessamment du problème de la "juste définition du seuil minimum de revenu", annoncé dans sa déclaration du 4 juillet 1974.

### 324. Le licenciement

Il appert qu'en période de crise le besoin de la protection du salarié contre un licenciement abusif se fait davantage sentir que dans la situation traditionnelle de plein emploi.

Aussi la question se pose-t-elle si l'application des moyens prévus par la législation existante - élaborée d'ailleurs sur les propositions du Conseil Economique et Social - ne devrait pas être renforcée, ce dont les tribunaux compétents en la matière, éclairés par la présence d'assesseurs ressortissant des milieux intéressés, ne manqueront certainement pas de se rendre compte.

Le Gouvernement, fort de sa déclaration du 4 juillet 1974, serait aussi bien inspiré en amendant la législation de façon :

- à faciliter l'accélération des procédures contentieuses;
- à prolonger le délai durant lequel le travailleur est en droit d'exiger l'indication des motifs de licenciement;
- à préciser que la preuve de l'exactitude de ces motifs incombe à celui qui les invoque;
- à autoriser le juge à ordonner la réintégration du travailleur en cas de licenciement manifestement abusif, du moment qu'une telle obligation de faire est compatible avec le maintien de l'ordre intérieur de l'entreprise.

#### 325. La protection des jeunes travailleurs

Souvent le jeune travailleur est mal informé sur l'entreprise dans laquelle il entre et sur ses droits et ses devoirs dans l'exercice de sa profession ou de son travail, ce qui mène d'ailleurs maintes fois à des conflits d'identification et d'intégration assez aigus.

Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il y a lieu de continuer d'améliorer les efforts d'intégration des jeunes travailleurs dans l'entreprise.

En outre, le Gouvernement devrait généraliser l'information des jeunes au sujet de leurs droits dans le domaine social et professionnel, d'autant plus que la majorité civile et électorale a été récemment fixée à 18 ans.

Enfin, les instances compétentes devraient être outillées pour veiller au respect des dispositions légales et réglementaires relatives à l'apprentissage et à la protection des jeunes travailleurs, ceci pour mieux cerner les problèmes de ceux-ci.



326. Le travail intérimaire

Le Conseil Economique et Social estime qu'il est opportun de réglementer, dans les meilleurs délais, le recrutement, le placement, l'embauchage et le détachement de travailleurs, ceci pour des motifs de sécurité juridique et de prévention d'abus.

327. Le travail à temps partiel

Ce type de travail prenant de plus en plus d'importance dans l'organisation de notre économie suite, entre autres, à l'accroissement du travail féminin, le Conseil Economique et Social croit que le Gouvernement ferait bien d'élaborer au plus vite une législation d'ensemble sur ce problème, réglementant notamment le respect des normes du droit du travail et l'affiliation de cette catégorie de travailleurs aux différents organes de la sécurité sociale.

328. Les conventions collectives

Afin d'étendre le bénéfice d'une convention collective au plus grand nombre possible de travailleurs et surtout à ceux qui travaillent dans de petites unités de production, le Conseil Economique et Social estime qu'il y aurait lieu de revoir les dispositions relatives à la déclaration d'obligation générale des conventions collectives telles qu'elles ressortent de l'article 9 de la loi du 12 juillet 1965. Le Conseil Economique et Social est en effet d'avis qu'une convention collective devrait pouvoir être déclarée d'obligation générale, dès qu'elle régit les conditions de travail de la majorité des personnes de la profession pour laquelle elle a été conclue.

33. La sécurité sociale

- Compte tenu d'une part, de l'acceptation, sur le plan politique, de l'idée d'un ajustement biennal des pensions et des

rentes à l'évolution générale des revenus des actifs et d'autre part, de la gravité des problèmes d'ordre financier de ce système, le Conseil Economique et Social espère pouvoir émettre dans les meilleurs délais son avis sur la réforme de l'assurance-pension contenant des propositions concrètes pour la solution de ces problèmes.

- Plus d'un an après la mise en application de la loi du 2 mai 1974 portant réforme de l'assurance-maladie des salariés, des arrêtés d'exécution essentiels n'ont pas encore été pris, de sorte que ladite loi n'est toujours pas encore complètement opérationnelle.

Le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de faire diligence en la matière et plus spécialement en ce qui concerne les arrêtés devant instituer le fonds des gros risques ainsi que la médecine préventive, et ce au profit de tous les groupes socio-économiques.

#### 34. La santé publique et le logement social

Le Conseil Economique et Social rappelle au Gouvernement tous ses avis spécifiques et les développements qu'il a consacrés à ces deux sujets dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays du 25 juin 1974. Il espère que les initiatives gouvernementales, qui ne devront plus tarder en la matière, s'inspireront largement des prises de position du Conseil Economique et Social.

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

A l'instar de ce qui a pu être dit dans d'autres chapitres du présent avis, celui consacré à la situation et à la politique financières du pays se ressent nécessairement du renversement complet survenu sur le plan conjoncturel, qui ne manque pas d'avoir ses répercussions sur les budgets des collectivités publiques.

Mais encore faut-il, pour en tirer les conséquences sur le plan politique, distinguer entre le court terme et une vue pluriannuelle des choses, comme aussi tâcher de cerner l'amplitude des effets probables.

- Dans le premier ordre d'idées, le Conseil Economique et Social se félicite du fait que le Gouvernement se propose d'établir à nouveau une programmation financière pluriannuelle, basée sur une prospective économique, démarche demandée par le Conseil dans l'intérêt d'une meilleure prise de conscience de la part de toutes les instances des possibilités et limites de nos finances publiques. A cet égard, il faut relever que cette année-ci le Conseil Economique et Social ne se trouve plus dans l'obligation de discuter de l'affirmation itérativement faite dans les rapports gouvernementaux antérieurs, selon laquelle l'évolution des finances publiques serait, à la longue, parallèle à celle du P.N.B.. Cette affirmation ne se trouve, en effet, pas seulement démentie par les faits, mais encore contredite par la dynamique propre inhérente à certains de nos impôts. C'est ainsi que la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, corrigée uniquement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation - et ce avec un certain décalage dans le temps - conduit à des recettes fiscales accrues dans le cas normal d'une augmentation des revenus réels. Cette dernière amène, d'autre part, aussi un déplacement des dépenses des ménages à partir des produits de première nécessité peu taxés vers des articles de luxe assujettis à la TVA au taux normal voire à des accises.

En présence d'un tel état des choses, il se pose évidemment la question de l'affectation des plus-values ainsi dégagées. Jusqu'à présent, celles-ci paraissent avoir servi principalement à cantonner la dette publique normale dans des limites jugées nécessaires - surtout en présence de l'accroissement massif des emprunts à terme non défini - sans que, toutefois, cette option ait fait l'objet d'une décision formelle et expresse de la Chambre des Députés. Bien que, de cette façon, il ait été créé des réserves de financement précieuses pour l'avenir, on peut se demander si la progression relative inéluctable des recettes fiscales ne doit pas faire l'objet d'un choix délibéré, dans le cadre d'une programmation financière pluriannuelle, entre une réforme fiscale dans le sens d'une atténuation sélective de certains impôts ou une canalisation délibérée des plus-values pour assurer le financement de projets prioritaires. Si la première branche de cette alternative mérite réflexion, le Conseil Economique et Social se doit de rappeler qu'il a itérativement manifesté sa préférence pour la deuxième. Il est vrai que toute solution en la matière est tributaire de la limite des disponibilités effectivement dégagées et par l'évolution économique et par la structure des ressources financières.

- Ces considérations doivent toutefois céder le pas aux préoccupations suscitées dans l'immédiat par la certitude de voir baisser cette année-ci, sinon pendant le prochain exercice également, par l'effet du report des pertes, les recettes budgétaires, comme aussi de voir augmenter les dépenses des collectivités publiques, pour faire face aux effets de la crise.

Les développements afférents faits par le Ministre d'Etat dans son discours du 19 mars 1975 à la Chambre des Députés - qui a servi d'ailleurs cette année-ci de rapport gouvernemental au Conseil Economique et Social au sens du statut organique de ce dernier - n'ont en rien perdu de leur pertinence en la matière depuis lors, mais la gravité du problème estimée à l'époque s'est sérieusement renforcée.

Il est vrai que, du côté des recettes, l'importance des plus-values des exercices antérieurs a pu être précisée et que leur chiffre - 4,5 milliards - est de nature à compenser des moins-values survenant au cours de cet exercice par rapport aux recettes présumées dans le budget. Il est vrai aussi que l'ordre de grandeur du produit de l'impôt sur les traitements et salaires, de l'impôt sur la fortune, des droits d'enregistrement et de la TVA ne paraît pas devoir être sérieusement affecté et qu'il existe une réserve non négligeable sous forme d'arriérés d'impôts sur le revenu perçus par voie d'assiette et de TVA dont le recouvrement quelque peu accéléré pourrait contrebalancer la diminution des rentrées d'impôts sur le revenu des collectivités, dont l'importance relative est d'ailleurs allée de toute façon en diminuant et qui a toujours été exposée à des mouvements cycliques. La situation précédente joue aussi en faveur des Communes en général du fait de leur participation aux impôts les plus dynamiques tels que l'impôt sur le revenu et la TVA. En revanche, les Communes, dont le budget est alimenté normalement pour une part essentielle par l'impôt commercial, pourraient voir ralentir le débit de cette source de financement, mais leur relative aisance, documentée par la réalisation de substantiels bonis à la fin de 1974 et la nécessité de voir les Communes faire preuve de toute façon d'une meilleure discipline en matière de dépenses, leur devraient permettre de passer le cap des années difficiles. De plus, une réserve supplémentaire à laquelle elles peuvent recourir existe sous la forme du fonds communal de péréquation conjoncturelle.

En tout cas, l'Etat se trouve dans une position moins facile pour comprimer tant ses dépenses normales que celles qui sont engendrées par la lutte contre les effets de la récession. Certes, on peut et l'on doit pousser l'économie des dépenses courantes en stimulant la généralisation d'une mentalité orientée vers une meilleure utilisation des moyens budgétaires, encore qu'il faille se rendre compte que le pourcentage des dépenses compressibles et la marge de manoeuvre à l'égard de celles-ci

soient tels que l'ordre de grandeur du résultat à obtenir de ce chef restera forcément réduit. A cet égard, la poussée d'autres dépenses est autrement puissante, comme notamment l'entretien et l'exploitation des infrastructures publiques, les transferts aux Chemins de fer et à la Sécurité sociale, bien que dans le domaine de cette dernière, nous ne soyons qu'au début de l'allure fortement ascendante que prendront très rapidement les contributions de l'Etat à l'assurance-maladie et à l'assurance-pension, ces régimes fussent-ils réformés ou non, à telle enseigne que la question d'une nouvelle répartition des charges entre la prévoyance personnelle et la collectivité va nécessairement se poser.

Mais en attendant, il est devenu certain qu'il n'est plus possible aux particuliers de supporter, sans l'aide de l'Etat, les conséquences de la crise actuelle. Aussi le Conseil Economique et Social approuve-t-il tant le fond que l'ordre d'exécution dans le temps des mesures envisagées par le Gouvernement en la matière, eu égard aux moyens budgétaires accumulés au cours des dernières années de haute conjoncture à utiliser à cet effet, tel que l'ensemble de ce programme a été exposé dans le discours susdit du 19 mars 1975.

C'est ainsi que le Conseil Economique et Social se rallie à la politique, d'après laquelle il est préférable d'assurer l'occupation des chômeurs complets ou partiels plutôt que de se limiter à leur indemnisation. Les deux mesures devraient d'ailleurs pouvoir être appliquées même en l'absence d'une résiliation du contrat d'emploi des intéressés, ceci dans l'intérêt même du maintien de la politique de stabilité de l'emploi pratiqué par les entreprises, mais ce qui implique une modification des conceptions de base prévalant en la matière sur le plan administratif et d'ailleurs discutables en droit.

D'un autre côté, il est également indiqué que les travaux à effectuer pour assurer l'occupation des chômeurs aient une utilité pour la collectivité, de manière que de ce fait la

réalisation d'investissements prévus à plus longue échéance soit simplement avancée dans le temps. A cet effet, il faudrait notamment faire un tri parmi les projets non encore entamés, mais suffisamment préparés pour être mis à exécution dans les délais voulus et accélérer la préparation de projets nouveaux. Ceci paraît d'autant plus faisable que le carnet du secteur de la construction et du génie civil reste pour l'instant suffisamment garni et qu'il ne se pose, dès lors, pas le problème d'un déplacement sur les entreprises de ce secteur du sous-emploi des autres.

Par ailleurs, il paraît acquis - et le Conseil Economique et Social est d'accord pour en accepter les conséquences dans les conditions susindiquées - qu'il faut compter avec la nécessité d'une accélération et d'une extension de l'ampleur du programme gouvernemental avec une mise à contribution de tous les fonds qu'il a été envisagé de mobiliser successivement à cet effet.

La mise en oeuvre d'un programme contre le chômage d'une telle ampleur ne manquera pas d'épuiser rapidement les fonds accumulés par l'Etat au cours des années de haute conjoncture et posera donc, à très court terme, le problème de la reconstitution nécessaire de réserves.

- Enfin, c'est à l'issue, que l'on espère pas trop lointaine, de la tourmente actuelle, et en présence du résultat chiffré laissé par cette dernière dans les finances publiques que l'on pourra, avec la sérénité nécessaire, repenser l'ensemble de la politique financière du pays à moyen et à long terme suivant les idées développées dans le premier tiret de ce chapitre.

5. LA CONCLUSION

Au fil de l'examen de l'ensemble des problèmes évoqués dans le présent avis, le Conseil Economique et Social s'est rendu compte de la nécessité qu'il y a pour la communauté nationale de prendre conscience de l'impératif d'un effort de solidarité accru pour surmonter les difficultés actuelles.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social espère que ses vues à moyen terme en matière économiques, sociales et financières seront dûment prises en considération tant par les pouvoirs publics que par les différents groupes socio-professionnels.

- - -

Résultat du vote:

Le présent avis a été adopté à l'unanimité des voix des membres présents.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Georges Faber

Luxembourg, le 8 juillet 1975