



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI - LUXEMBOURG-KIRCHBERG - Tél.: 43 58 51

CES/BUDG. (76)

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE DU
PAYS

1976

AVIS

Luxembourg, le 29 juin 1976

S O M M A I R E

	Page:
1. <u>L'INTRODUCTION</u>	1
2. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES</u>	2
21. L'inflation et la politique des prix	2
22. La compétitivité des entreprises et la politique de développement	5
23. Les classes moyennes	10
24. Le développement du secteur bancaire	13
25. L'agriculture et la viticulture	15
251. Le revenu agricole	15
252. L'évolution de la structure de la population agricole	16
253. La soudure avec l'ancienne loi d'orientation agricole	17
254. Un concept de politique global	17
26. Les travaux publics	19
27. Le commerce extérieur	24
28. La démographie et l'immigration	28
3. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u>	32
31. La politique de l'emploi	32
32. Les mesures sociales ponctuelles	34
321. Les délégations d'entreprise	35
322. La protection du salarié contre le congé- diement	36
323. La détermination du revenu minimum	36
324. L'harmonisation des statuts	37
325. Les juridictions sociales	37
326. Les conditions de travail	37
4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES</u>	39
5. <u>LA CONCLUSION GENERALE</u>	44
Annexe: Amendement	45

1. L'INTRODUCTION

- Tout comme pour son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de l'année passée, le Conseil Economique et Social n'a plus basé son examen des problèmes sur le vu d'un rapport gouvernemental, spécialement conçu pour lui.

En effet, et suivant l'accord intervenu entre le Bureau du Conseil Economique et Social et Monsieur le Président du Gouvernement, il avait été décidé qu'à l'avenir, l'élaboration de l'avis annuel se ferait sur la double base des exposés budgétaires des différents Ministères, présentés à l'occasion des débats budgétaires et d'une prise de position globale, d'ordre politique celle-là, exposant clairement les options que le Gouvernement entend prendre en matière économique, financière et sociale. Il reste entendu que cette prise de position politique doit être soumise au Conseil Economique et Social au cours du premier trimestre de chaque année, conformément à l'article 2 de la loi du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil Economique et Social.

Une telle approche rejoint les conceptions, itérativement formulées à l'adresse du Gouvernement, cela depuis l'institution du Conseil Economique et Social.

En effet, le rapport gouvernemental annuel se bornait, dans le passé, à une juxtaposition d'exposés d'une valeur documentaire certaine, mais qui reflétaient l'opinion des différents départements ministériels plutôt qu'un choix au niveau gouvernemental.

- Dans le présent avis, le Conseil Economique et Social se base sur la déclaration faite par Monsieur le Président du Gouvernement, le 19 février 1976, à la Chambre des Députés, déclaration qui lui a été soumise à titre d'une telle prise de position politique.

Aussi dans l'élaboration du présent avis, le Conseil Economique et Social est-il parti de l'analyse des différents points de force y exposés, en mettant l'accent sur les conséquences de la crise économique et sur les mesures à prendre pour en atténuer ou en éliminer les séquelles.

2. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES

21. L'inflation et la politique des prix

- Le Conseil Economique et Social a été saisi, le 18 mars 1976, d'une demande d'avis sur la réforme de l'indice pondéré des prix à la consommation.

Plusieurs points sont visés:

- l'opportunité d'une réforme partielle et rapide de la structure de l'indice avant l'organisation et la valorisation d'une nouvelle enquête sur les habitudes de consommation;
- l'élargissement du nombre des articles et services - l'adaptation de la pondération;
- l'utilité de se fonder sur l'enquête sur les budgets familiaux en 1963/1964, quitte à retenir des catégories de revenus plus élevées;
- l'examen de tout autre aspect du problème, jugé essentiel par le Conseil Economique et Social.

Un Groupe de travail ad hoc est en train d'examiner les points soulevés sur la base d'une documentation établie par le Ministère de l'Economie nationale.

Le Conseil Economique et Social se rend compte que l'essentiel des problèmes est, dès lors, réservé à une analyse particulière. C'est aussi à cette occasion que seront à apprécier les développements consacrés à l'indice pondéré des prix à la consommation et à l'inflation dans l'exposé budgétaire du Ministère de l'Economie nationale de 1975.

On ne peut cependant pas passer sous silence le problème de l'inflation et de la politique des prix dans le cadre du présent avis, étant entendu que les passages y consacrés seront à rapprocher aux considérations qui figureront dans l'avis spécifique, le tout étant indissociable.

- Après l'énoncé des dix points figurant dans l'exposé budgétaire du Ministère de l'Economie nationale de novembre 1974, le Gouvernement, lors des débats budgétaires de 1975, n'a plus abordé concrètement les moyens d'une politique active des prix. Le Conseil Economique et Social constate, d'autre part, que le Gouvernement n'a pas examiné autrement les suggestions émises dans le même cadre par le Conseil Economique et Social dans son avis de 1974 sur la situation économique, financière et sociale du pays. Les raisons qui ont déterminé ces prises de position en 1974 valent à fortiori aujourd'hui.

- La Commission des Communautés européennes, dans sa communication faite au Parlement européen en février 1976, a plaidé pour une véritable alliance en faveur du plein emploi et de la stabilité, grâce au concours des forces démocratiques de tous les groupes politiques, économiques et sociaux.

Le Conseil Economique et Social y marque son accord.

La lutte contre l'inflation doit être consolidée et intensifiée, l'objectif communautaire étant de réduire en 1976 la hausse des prix à la consommation de 2,5% en moyenne.

Notre taux d'inflation à deux chiffres tend dans la fourchette classique - minimum allemand, maximum belge - à s'aligner sur le niveau le plus élevé.

Si la vérification périodique du caractère adéquat de l'instrument de mesure est indispensable, il est entendu, en revanche, qu'il faut aussi combattre l'inflation avec quelques moyens ayant l'efficacité requise dans notre situation particulière, aspect des choses maintes fois relevé par le Conseil Economique et Social. Même si ces moyens sont limités, il faut les mettre en oeuvre systématiquement.

- Le programme d'action en dix points, énoncé dans l'exposé budgétaire du Ministère de l'Economie nationale de novembre 1974, gagne à être éclairé à nouveau par l'approche proposée par le Conseil Economique et Social en 1974 et adaptée comme suit pour les besoins de la présente:

- . enquêtes périodiques sur les prix par branches en vue de rendre les comparaisons accessibles aux consommateurs;
- . surveillance continue des marges bénéficiaires et ajustement d'autorité de celles qui seraient surfaites;
- . raccourcissement du circuit de distribution; application de la réglementation nationale et communautaire aux abus des représentations générales; efforts accrus pour encadrer ces dernières;
- . prise en main de la spéculation foncière, notamment par:
 - .. une action sur les terrains à bâtir par un accroissement de l'offre et une réglementation des prix;
 - .. la taxation progressive en fonction de la durée de rétention des terrains à bâtir;
 - .. des actions renforcées à l'initiative de l'Etat et des Communes;
- . application stricte des moyens de l'Office des Prix et de la Commission des Prix;
- . aménagement, suivant l'expérience, du délai de préavis de deux mois, précédant la mise en application des hausses de prix;
- . sensibilisation et orientation des consommateurs;
- . exclusion de hausses excessives de tarifs publics de l'Etat et des Communes;
- . information objective à généraliser sur les incidences financières des réformes législatives, les répercussions budgétaires de nouvelles initiatives de l'Etat et des collectivités;
- . information sur l'influence du comportement des agents économiques sur les coûts de production.

22. La compétitivité des entreprises et la politique de développement

- Si l'on juxtapose les chapitres consacrés, dans la déclaration gouvernementale du 19 février 1976, à la compétitivité des entreprises ainsi qu'à l'endettement de l'Etat et à la fiscalité, plusieurs lignes de force s'en dégagent qui façonnent largement le cadre d'action des agents économiques et du Gouvernement.

Il s'agit notamment des points ci-après:

- . coûts de production en hausse telle que les efforts d'investissement sont entamés;
- . nécessité de réaliser des bénéfices dans l'intérêt de l'équipement des entreprises du pays;
- . régime d'économie de marché et de liberté contractuelle;
- . nécessaire prise de conscience de la part des partenaires sociaux en vue de réaliser l'équilibre approprié dans l'allocation des ressources;
- . nécessité d'un effort de rattrapage de la croissance économique et prévision d'une croissance plus lente;
- . transparence quant aux projets d'investissement et information du Gouvernement, dans ce domaine;
- . soutien d'un rythme d'activité approprié du secteur de la construction dans une vue pluriannuelle;
- . prévision - à législation constante - d'un solde budgétaire à financer de l'ordre de 1,5 à 2 milliards de francs pour chacun des exercices 1977, 1978 et 1979; risque de voir augmenter l'endettement à concurrence de 6 à 10 milliards de francs durant la législature 1974-1979;
- . resserrement de la marge de manoeuvre pour plusieurs exercices futurs.

Sur la base du prédit constat qui s'avère juste, le Conseil Economique et Social aimerait émettre une série de considérations.

- Les coûts de production sont en hausse générale.

Dans l'optique du développement économique la conséquence en est double. D'une part, pour l'écoulement de la production actuelle, les conditions de compétitivité sont exposées à se dégrader au détriment des entreprises luxembourgeoises, notamment en raison de leur dépendance accrue par rapport aux pays producteurs de matières premières et du moindre effet multiplicateur des salaires payés au Luxembourg. Or, il est indispensable que la production à exporter puisse se faire dans des conditions qui prévalent dans les pays industrialisés étrangers avec lesquels nous sommes en concurrence.

D'autre part, dans la situation actuelle de basse conjoncture et d'utilisation insuffisante des capacités de production, les investissements additionnels sont des fois reportés ou abandonnés. Alors qu'il y a quelques mois, des contacts étaient en cours entre des investisseurs potentiels et les services gouvernementaux à propos d'avant-projets d'un coût global de 2,5 milliards de francs, le crédit montant n'est actuellement plus concret en raison du report de plusieurs initiatives. La chute de la propension à investir est due à la fois aux difficultés conjoncturelles et à la croissance de nos coûts de production.

- Dans une économie de marché, les initiatives des agents économiques se développent dans un cadre de liberté et de responsabilité. Il appartient plus spécialement aux entreprises de faire les calculs nécessaires et de programmer l'avenir. Cet état de choses implique la prospection et donc aussi la prise en compte d'une situation caractérisée par le regain des activités.

L'Etat ne peut être rendu responsable de toutes les difficultés qui s'accumulent et ne peut reprendre des responsabilités propres aux agents économiques privés, celles-ci impliquant, entre autres, une politique financière conforme aux usages et le réinvestissement d'une partie adéquate du " cash flow " dégagée dans le pays.

- La sauvegarde d'un outil productif et compétitif, qui garantit les emplois dans le futur, déborde largement le cadre de simples mesures de stimulation économique et financière. C'est une question de climat général, de coopération éclairée et de paix sociale, qui sont autant de composantes favorisant les initiatives en vue d'accroître les ressources du pays.

Si l'Etat doit prendre en l'occurrence ses responsabilités, ces dernières ne seront pas à sens unique.

Aussi le Conseil Economique et Social approuve-t-il les suggestions émises par le Gouvernement, lors des derniers débats budgétaires, en vue d'associer, dans un effort d'ensemble, différents groupes socio-économiques et l'Etat dans le cadre d'une programmation économique, sociale et financière, pour prendre les options de base en matière de croissance et d'allocation des ressources.

Le Conseil Economique et Social pourrait apporter un concours important à la réalisation de cet objectif.

- Le Gouvernement a prévu pour 1976 une croissance du PIB de 3% en termes réels. Une telle progression n'épongerait même pas la moitié du déficit de 8% enregistré en 1975.

Dans une optique à moyen et à long terme, un taux de croissance moyen de 3% admis pour les années de 1976 à 1980, donnerait, pour la période de 1970 à 1980, une moyenne inférieure de 1% à la moyenne de 3,3% notée pour les années 1960-1970.

La prévision gouvernementale implique, dès lors, une croissance moins rapide et, partant, une amélioration plus lente du niveau de vie pour les années à venir.

- La prédite prévision de croissance pluriannuelle suppose une augmentation de la production industrielle de 4% en moyenne annuelle.

Sur le plan de la politique industrielle et compte tenu des moyens limités disponibles, ce point de départ entraîne plusieurs conséquences.

- La sidérurgie, à la supposer à nouveau en vitesse de croisière, aura à compenser les pertes de production antérieures.

Le Conseil Economique et Social salue plusieurs mesures annoncées récemment par le Gouvernement et qui concourent à améliorer les conditions de la compétitivité de ce secteur vital:

- . alignement, en matière d'amortissements fiscaux, sur les conditions allemandes, au profit des installations techniques et des bâtiments professionnels;
- . soutien envisagé pour certains travaux internes à exécuter pendant deux ans par anticipation sur les investissements prévus pour plus tard (coût de l'intervention étatique $2 \times 80 = 160$ millions de francs);
- . application des instruments de stimulation économique en cas d'investissements sidérurgiques concrétisés, précisés à court et à moyen terme.

Si un flux d'investissements est indispensable dans le secteur sidérurgique du pays, il convient, en revanche, d'avoir la compréhension nécessaire à propos d'initiatives de regroupement et d'opérations développées par notre sidérurgie à l'étranger, du moment qu'il faut procéder suivant les exigences d'une stratégie d'ensemble et que le noyau établi à Luxembourg est renforcé et enrichi en même temps.

- Pour les entreprises existantes, il faut encourager leur consolidation et leur développement, au besoin leur réorientation.

Cela exclut aussi le maintien - par la subsidiation - d'entreprises structurellement malades, les cas en question étant à traiter par application de la législation sociale.

La politique de diversification industrielle doit être continuée, ceci au regard des changements structurels intervenus depuis la fin des années 60 dans la relation des coûts de production et des taux de changes entre l'Europe et les Etats-Unis. La création d'emplois nouveaux, après avoir perdu de sa priorité pendant les années récentes, présente un regain d'actualité.

Dans la même optique, il convient de donner un poids accru à l'aménagement des infrastructures industrielles pour l'accueil de nouvelles unités, ceci suivant les disponibilités budgétaires.

De toute façon, il importe de fonder la politique de développement économique sur un nouvel inventaire des besoins actuels et futurs, d'une part, des ressources disponibles ou à importer en ce qui concerne les matières premières, les énergies et les forces de travail, d'autre part, tout en tenant compte des objectifs nouveaux en matière d'amélioration des conditions de vie et de travail ainsi que de l'environnement.

Si, face aux menaces de chômage structurel qui frappent surtout certaines catégories professionnelles en Europe et compte tenu de la situation particulière du marché de l'emploi à Luxembourg, le maintien du plein emploi, voire la réalisation d'un meilleur emploi, devient plus que jamais un but essentiel de notre politique économique et sociale, il est de rigueur d'examiner les options à prendre pour arriver à un développement économique qui soit en harmonie avec les objectifs de notre politique sociale de même qu'avec une structure démographique souhaitable à moyen et à long terme. A ce sujet, l'attention devrait porter plus particulièrement sur l'orientation scolaire et professionnelle future de notre jeunesse ainsi que sur la politique à suivre en matière d'immigration. Pour arriver à l'équilibre recherché, cet examen ne devrait négliger ni la nécessité d'une prise de conscience de la corrélation entre l'orientation professionnelle et la politique de l'emploi effectivement pratiquée, ni l'aspect de la revalorisation de certaines activités essentiellement manuelles sans lesquelles les efforts d'orientation vers ces professions risquent de rester vains.

23. Les classes moyennes

- Dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1975, le Conseil Economique et Social avait consacré de longs développements à la politique des classes moyennes.

Compte tenu des considérations que le Gouvernement a faites, à cet égard, dans sa déclaration du 4 juillet 1974 et dans sa prise de position sur les problèmes conjoncturels du 19 février 1976, eu égard aussi au contexte du présent chapitre, le Conseil Economique et Social se borne à rappeler quelques principes.

- Il retient tout d'abord que plusieurs réformes ont été accomplies qui intéressent les petites et moyennes entreprises.

On peut citer, sous ce rapport, la loi coordonnée en matière de droit d'établissement, l'aménagement de la réglementation sur la concurrence déloyale et de celle concernant les heures de fermeture dans une branche déterminée.

L'élaboration d'un projet de loi sur le travail clandestin est également en cours.

Le Conseil Economique et Social constate que lors de l'exécution de différentes réglementations d'ordre économique, des sanctions pénales ne sont pas appliquées avec l'efficacité voulue et que d'autre part, - et c'est notamment le cas en matière de droit d'établissement et de concurrence déloyale - la dépénalisation d'actes incriminés donne des résultats peu satisfaisants.

Pour les domaines prérappelés, le Conseil Economique et Social insiste pour que ses observations, formulées dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de l'année dernière et dans le présent avis soient dûment prises en considération, soit à propos de l'application de la

réglementation existante, soit à l'occasion de détails d'exécution, soit enfin lors d'une modification de points particuliers.

- Le Conseil Economique et Social regrette, d'autre part, que le Gouvernement n'ait pas donné une suite à sa proposition visant à l'établissement d'un rapport détaillé sur les classes moyennes. Aussi demande-t-il une fois de plus que les initiatives esquissées ci-après soient prises sans tarder:

- . Il s'agit, en premier lieu, d'élaborer le rapport demandé destiné à cerner les fonctions économiques, sociales, sociologiques et culturelles de nos classes moyennes, d'analyser leur situation globalement et par grands secteurs et d'arrêter les conclusions qui s'en dégagent dans un rapport écrit.
- .. Ce rapport devrait tenir compte non seulement des observations formulées par le Conseil Economique et Social dans son avis de l'année passée, mais également des leçons tirées de la crise économique et des causes structurelles de l'inflation.
- .. Il devrait également prendre en considération l'équilibre régional et urbain dans la mesure où l'implantation et la survie de petites et moyennes entreprises pourraient y contribuer et où l'implantation de grandes surfaces pourrait s'y opposer.
- .. Dans ses conclusions, le rapport devrait s'efforcer de décrire l'interdépendance existant entre les objectifs d'une politique des classes moyennes et les mesures prises dans le cadre des autres politiques, plus particulièrement en matière économique, financière, sociale, ainsi que dans le domaine des travaux publics.
- . La législation devrait arriver à offrir aux petites et moyennes entreprises des possibilités de se constituer

- sous forme de sociétés mieux adaptées à leurs structures et de coopérer de façon soit momentanée soit permanente.
- . Il est indiqué de développer encore davantage le service de consultation et de promotion destiné à aider les chefs des petites et moyennes entreprises.
 - . Il convient de simplifier les formalités administratives.
 - . Le problème de l'aide au financement des investissements ayant été à plusieurs reprises souligné par le Gouvernement, le Conseil Economique et Social estime qu'il serait utile de revoir les instruments de stimulation économique existants pour en accroître l'efficacité et pour mieux les adapter à la situation actuelle. Cette approche devrait tenir compte entre autres:
 - .. d'une sélectivité accrue par branche;
 - .. de la nécessité d'aider de façon plus substantielle les jeunes lors de leur établissement;
 - .. de l'opportunité de soutenir les entreprises établies dans leurs efforts d'adaptation et de recherche d'une compétitivité accrue;
 - .. de l'utilité d'une législation coordonnée offrant, aux petites et moyennes entreprises, des possibilités de financement mieux adaptées;
 - .. d'une coordination améliorée avec les interventions économiques dans d'autres branches.
 - . Enfin, il est devenu urgent de fusionner les régimes de sécurité sociale des commerçants, des industriels et des artisans, tout en les harmonisant avec ceux des salariés en vue d'une fusion rapprochée de tous les régimes dans le respect des particularités d'application dans les différents secteurs.

24. Le développement du secteur bancaire

Quelques données reprises de l'étude du STATEC de mars 1976 - L'année économique de 1975 et perspectives pour 1976 - confirment le développement continu du secteur bancaire.

Au 31 décembre 1975, on a dénombré quelque 80 banques établies à Luxembourg.

Les effectifs qui, en 1975, ont atteint 5703 unités, ont augmenté encore de 4,7% en 1975, soit un accroissement de 255 postes nouveaux par rapport à 1974. La comparaison avec les années précédentes montre, toutefois, un net ralentissement dans la progression tant du nombre des banques que des effectifs employés.

En revanche, la somme des bilans des établissements bancaires et d'épargne s'était élevée à 1.478 milliards de francs et a continué à monter en flèche.

Les euro-émissions sur le marché luxembourgeois ont atteint dans la même année 5942 millions de dollars.

On s'attend à ce que le marché visé demeure actif en 1976, essentiellement pour deux raisons:

- besoins de capitaux des Etats pour financer les déficits;
- politique monétaire à taux d'intérêt relativement modique afin de relancer les économies.

La Bourse de Luxembourg a connu en 1975 un développement satisfaisant, compte tenu de l'augmentation des transactions et de la hausse des cours.

Voilà, dès lors, une image qui contraste singulièrement avec la régression conjoncturelle dans d'autres secteurs de notre économie.

- Il faut donc continuer à valoriser les atouts propres à la place de Luxembourg et qui sont entre autres:

- . le climat politique serein;
- . la paix sociale;
- . le régime monétaire dans le cadre de l'UEBL;
- . la législation financière souple et dynamique;
- . la valorisation des arrangements monétaires au profit de la place de Luxembourg dans le cadre des Communautés européennes.

- En plus, la branche en cause constitue un pilier dans le secteur tertiaire qu'il convient de développer dans notre économie, cela d'autant plus qu'il offre des emplois attractifs aux jeunes.

- D'autre part, les banques établies à Luxembourg ont payé en période difficile le gros des impôts sur les revenus des collectivités et ont, dès lors, joué un rôle vital dans le pays.

- Enfin, et compte tenu du dynamisme propre aux établissements bancaires, il faudrait qu'ils offrent leur concours dans la mise en oeuvre d'un Institut national d'investissement et d'aide à l'exportation, peu importe, par ailleurs, le statut définitif de pareil institut (cf. avis Conseil Economique et Social du 3 octobre 1967 concernant un avant-projet de statuts visant la création d'un Institut national d'investissement et de garantie).

Il apparaît, en effet, au Conseil Economique et Social que l'importance prise et à prendre par les banques de la place implique de leur part un concours direct, plus particulièrement dans deux domaines, à savoir la mobilisation de l'épargne à des fins d'investissements productifs et la contribution à un mécanisme de facilités à l'exportation.

25. L'agriculture et la viticulture

Dans le cadre de la politique de développement traitée dans le présent chapitre, l'agriculture donne lieu à plusieurs séries de considérations .

251. Le revenu agricole

Dans l'optique du court terme, l'approche macro-économique indique que le revenu agricole, déjà en retard en 1974, n'a guère été amélioré en 1975.

Le STATEC^{x)} admet la même tendance, puisqu'il retient, en 1974, une diminution des revenus agricoles de 4,6% par rapport à 1973, et, en 1975, une augmentation de 3,4% par rapport à 1974. Compte tenu de l'inflation, ces chiffres traduisent, en fait, une régression du revenu réel.

Le retard pris en 1974 n'a donc pas été absorbé en 1975, le revenu agricole restant inférieur à celui de 1973, année de référence relativement favorable.

L'augmentation moyenne des prix agricoles au niveau des prix de vente, au stade du commerce de gros, de l'ordre de 7,5% dans le cadre communautaire pour la campagne 1976/1977, ne modifie pas forcément le revenu agricole. En effet, cette hausse se situe au niveau des prix indicatifs qui eux ne sont guère réalisés par les producteurs, tandis que les prix d'intervention ont été relevés dans une proportion moindre que les prix indicatifs.

x) "L'année économique 1975 et perspectives pour 1976",
Série: Note trimestrielle de conjoncture, numéro de mars
1976, pages 11 et 12.

Pour le surplus, la progression des frais de transformation et de commercialisation se répercute nécessairement et intégralement sur les recettes des producteurs agricoles. L'effet net des mesures communautaires sur le revenu des agriculteurs se ressent encore de l'augmentation des coûts de production dans les exploitations agricoles.

Il a été estimé que le résultat négatif dans le revenu agricole, suite à la prédite décision communautaire, peut être chiffré entre 150 et 250 millions de francs, toutes autres conditions étant égales par ailleurs.

Il est vrai que le véritable impact s'apprécie au mieux en passant du plan macro-économique et statistique à l'approche axée sur le revenu par exploitation agricole, compte tenu du nombre des exploitations et de leur taille.

Aussi le Conseil Economique et Social, réitère-t-il la demande formulée dans ses avis du 13 juillet 1973, du 25 juin 1974 et du 8 juillet 1975 sur la situation économique, financière et sociale du pays, à savoir:

".....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".

252. L'évolution de la structure de la population agricole

L'évolution de la structure de la population agricole a pris une tournure alarmante. La désaffection massive des jeunes à s'engager dans l'agriculture risque de mettre en danger la survie du secteur, encore que l'on puisse prévoir une contraction du nombre des entreprises. Cette contraction ne doit cependant pas dépasser un seuil minimum vital si l'on veut maintenir l'exploitation de type familial, sous peine de voir mettre en cause l'atout économique et social important que représentent l'agriculture, l'industrie agro-alimentaire et les activités connexe. Cette évolution entraînerait des problèmes dans les domaines de la sécurité d'approvisionnement et de l'environnement.

253. La soudure avec l'ancienne loi d'orientation agricole

Le Conseil Economique et Social constate que depuis l'échéance de l'ancienne loi agraire, le 31 décembre 1975, aucune nouvelle législation n'est venue prendre le relais.

Il s'agit là d'un vide préjudiciable, propre à engendrer la confusion et l'inquiétude des agents directement concernés.

Certes, on conçoit qu'après une durée d'application d'une loi de stimulation de 10 ans, le Gouvernement éprouve le besoin de dresser le bilan, de cerner les points forts et les points faibles et d'adapter son action en conséquence. Il n'en reste pas moins qu'il y a, pour le moment, absence de raccord.

Dans cette optique, l'on peut se poser la question si, en attendant, une politique agricole active peut être mise en oeuvre, à moins d'admettre la rétroactivité, au 1er janvier 1976, de la législation en élaboration, dont les dispositions de base ne sont pas connues.

A défaut, ou alors, en cas de retard important d'une initiative législative, le Conseil Economique et Social estime qu'il est plus réaliste de proroger temporairement, jusqu'à la mise en exécution de la législation future, ceux des articles de la loi d'orientation agricole de 1965 venus à expiration.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il n'y a pas d'obstacles juridiques à ce que le Gouvernement exécute, dans les meilleurs délais, les dispositions de l'ancienne loi.

254. Un concept de politique global

En rejoignant les considérations faites dans l'avis devancier de 1975, le Conseil Economique et Social constate qu'il manque toujours un concept global portant sur un ensemble cohérent d'objectifs de politique agricole et viticole devant orienter les évolutions dans le secteur en cause.

Le Conseil Economique et Social réitère sa demande de voir élaborer une conception globale et une politique de modernisation en fonction des objectifs d'un plan pluriannuel à arrêter de concert avec l'organisation professionnelle, le tout compte tenu des compétences dont dispose le Gouvernement dans le cadre des Communautés européennes.

Il est, en effet, indispensable que les développements dans l'économie agricole se fassent suivant les lignes de force qui se dégagent de la définition des objectifs structurels à atteindre.

Cette approche aurait, par ailleurs, le support des agents économiques du secteur en cause, leur indiquerait objectivement la marche à suivre, tiendrait compte des exigences de l'économie rurale et des possibilités qu'offrent le modèle d'agriculture de groupe, qui s'est développé au Luxembourg et dont le Conseil Economique et Social a explicité l'essence dans son avis du 25 juin 1974 sur la situation économique, financière et sociale du pays.

Dans ce cadre se pose la question des moyens de structuration à mettre en oeuvre, à savoir notamment:

- des mesures visant à abaisser les coûts de production en agriculture;
- des mesures d'ordre fiscal tenant compte de la réalité agricole;
- des actions favorisant l'exploitation rationnelle des entreprises agricoles;
- l'instauration d'une prime d'encouragement et d'installation pour les jeunes agriculteurs.

26. Les travaux publics

L'année passée le Conseil Economique et Social a écrit dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays que la récession ne doit pas aboutir à un ralentissement des investissements collectifs dont les besoins pour notre pays ont été soulignés à maintes reprises.

A la lecture du budget pour l'exercice 1976, le Conseil Economique et Social constate que les crédits y prévus au titre du financement de l'infrastructure administrative, routière, sanitaire, scolaire, sociale et téléphonique accusent une augmentation.

Entre autres postes, la dotation des fonds spéciaux est passée de 1.660,6 millions de francs en 1975 à 1.765,3 millions de francs en 1976, ce dernier chiffre ayant même été augmenté lors de la répartition de l'excédent budgétaire de 1975.

En ce qui concerne les dépenses, il faut noter que le fonds des routes s'est proposé d'engager 900 millions de francs en 1976 contre 782 millions de francs en 1975.

Quant au fonds d'investissement pour les télécommunications, les dépenses prévues pour 1976 sont avec 629 millions de francs en régression de 93 millions de francs. C'est avec le fonds d'investissements publics, sanitaires et sociaux dont les dépenses reculent de 96 à 62 millions de francs le seul autre fonds à accuser une régression des activités. En ce qui concerne plus particulièrement le logement social, le Conseil Economique et Social regrette que les projets ne soient pas encore mûrs pour entrer dans le stade des réalisations et que les efforts des Communes restent trop hésitants. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social tient à rappeler les propositions faites dans son avis du 18 mai 1971 sur le logement social et qui gardent encore aujourd'hui leur pleine valeur.

Les crédits prévus au budget ordinaire au profit du secteur du bâtiment sont en augmentation de 7,4%. Les dépenses prévues au fonds administratif passent de 115 millions de francs en 1975 à 170 millions de francs en 1976.

Quant au fonds d'investissements publics scolaires, il se propose d'effectuer des dépenses qui s'articulent autour de 607 millions de francs en 1976 contre 515 millions de francs en 1975.

En ce qui concerne le secteur hospitalier et celui de l'environnement, le Ministère compétent envisage d'engager des crédits pour 146,9 millions de francs en 1976 contre 128 millions de francs en 1975. Ces engagements, en affectant les modernisations et les agrandissements des centres hospitaliers dans le sud, le centre, et le nord du pays, assurent l'équilibre régional tant souhaité.

Les dépenses prévues en 1976 pour l'épuration des cours d'eau se chiffrent à 390 millions de francs contre 340 millions de francs en 1975, ce qui dénote le souci du Gouvernement de continuer la lutte pour la préservation de l'environnement.

Quant aux fonds pris dans leur ensemble, le Conseil Economique et Social constate que cette année encore, leurs dépenses qui se chiffrent à 2.758,3 millions de francs en 1976 contre 2.571,8 millions de francs en 1975, dépassent leur alimentation qui a atteint 1.765,3 millions de francs en 1976 et 1.660,6 millions de francs en 1975. La dotation plus faible se justifie par le fait que les avoirs actuels des fonds, accumulés dans le souci d'une politique anticyclique, sont suffisants pour financer les projets présentés à ce jour. A l'avenir, il y aurait lieu, de la part des administrations compétentes, d'intensifier la préparation des projets, de manière à garantir l'exécution d'un volume de travaux pluriannuel régulier.

De même que les auteurs du rapport de la commission du bâtiment le constatent, le Conseil Economique et Social estime que la construction de bâtiments prévue pour 1976 pourrait dépasser d'environ 20% le niveau atteint en 1975, mais que le rythme de réalisation de certains investissements publics ne permettrait guère d'utiliser les disponibilités budgétaires. Des contraintes, soit d'ordre législatif, soit d'ordre technique, risqueraient de retarder un certain nombre de projets, de sorte que les dépenses effectives pourraient rester en deçà des prévisions officielles.

A maintes reprises, le Conseil Economique et Social a exigé une meilleure planification et coordination des travaux publics, d'une part, pour éviter tout gaspillage des deniers publics et, d'autre part, pour assurer une activité suffisante et, par là, le maintien de l'emploi dans le secteur du bâtiment. A son sentiment, la mise en oeuvre de cette programmation exige qu'un plan de 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, les communes et les principales entreprises du secteur privé devraient fournir des informations analogues pour conférer à cette programmation une efficacité optimale.

D'autre part, le Conseil Economique et Social suit la même commission du bâtiment, lorsqu'elle reconnaît un certain déséquilibre entre la structure de l'offre et de la demande dans ce secteur depuis la surchauffe de 1973 et de 1974.

S'il s'agit, pour ladite commission d'éviter, à l'avenir, un recul trop brusque de l'activité dans le secteur, sans toutefois perdre de vue les objectifs de la politique à moyen terme en matière d'adaptation des capacités à la demande, le Conseil Economique et Social estime qu'une révision des programmes s'impose encore pour d'autres raisons. D'une part, il y a lieu de

tenir compte de la nouvelle orientation des finances publiques à moyen terme, suite à la crise, et, d'autre part, des besoins et des priorités en investissements collectifs.

Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social souscrit à la déclaration gouvernementale du 19 février 1976 qui retient qu'

"en outre, conformément à la déclaration du 4 juillet 1974, le Gouvernement entend poursuivre également à l'avenir la réalisation d'un programme d'investissements suffisant à la fois pour compléter l'infrastructure et l'équipement du pays et pour assurer un niveau d'activité minimum au secteur de la construction".

Le Conseil Economique et Social constate que la volonté du Gouvernement a trouvé son expression dans les crédits budgétaires, mais estime, par ailleurs, qu'il s'agirait de la concrétiser également sur le plan de la programmation technique.

Le Gouvernement est aussi conscient des limites structurelles auxquelles se heurteront les finances publiques même lorsque le pays sortira de la récession la plus grave enregistrée depuis l'après-guerre. En effet, au point 8 du chapitre "Quelques orientations sectorielles" de la déclaration du 19 février 1976 précitée, il est dit:

"Une première confrontation des grands projets d'investissements tels que l'extension et la modernisation du réseau téléphonique, la modernisation du réseau routier, l'extension de l'infrastructure sanitaire, la poursuite des efforts en matière d'épuration des cours d'eau, l'implantation d'installations sportives nouvelles etc. a montré qu'un étalement de divers projets s'avérera indispensable pour des raisons financières. A cet effet - je le rappelle - il est procédé à l'heure actuelle à une évaluation chiffrée aussi précise que possible de ces divers projets, afin de préparer les options à inscrire au projet de budget 1977 et à ceux de 1978 et de 1979".

Le Conseil Economique et Social qui avait établi dans son avis du 13 octobre 1970 sur l'endettement de l'Etat un inventaire chiffré des besoins en équipements collectifs pour la période 1970-1975 à près de 10 milliards de francs voudrait participer à la mise à jour de cet inventaire et serait très obligé au Gouvernement s'il lui fournissait les données indispensables à une discussion valable sur les priorités à accorder à ces travaux.

27. Le commerce extérieur

Dans le chapitre 22 du présent avis, le Conseil Economique et Social a mis l'accent sur la compétitivité des entreprises. Il est clair que dans un pays qui doit exporter plus de 80% de sa production industrielle, c'est du maintien de la compétitivité que dépend la préservation de l'outil industriel et de l'emploi.

Or, les entreprises luxembourgeoises qui ont dû faire face, en 1974-1975, à une augmentation sensible du coût des matières premières et à une hausse accélérée des rémunérations, sont désavantagées sur les marchés étrangers à plus d'un égard.

Ainsi les entreprises luxembourgeoises qui sont éloignées des grands centres de consommation et de la mer doivent supporter les frais de transport plus élevés que leurs concurrents.

L'absence dans la structure industrielle de la gamme complète des secteurs et le manque d'indications précises sur nos propres importations - manque imputable essentiellement à notre intégration économique - constituent autant d'obstacles à la conquête de marchés nouveaux, notamment dans des pays à commerce d'Etat et dans les pays producteurs de pétrole qui recherchent des ensembles clefs sur porte et qui négocient dans une approche de troc.

Il s'y ajoute que nos entreprises ne peuvent pas appuyer leurs efforts d'exportation sur un système de financement adéquat des exportations en raison des limites financières auxquelles un petit pays se heurte inévitablement. Cette faiblesse est d'autant plus grave que les pays à commerce d'Etat et les pays pétroliers exigent des termes de paiements échelonnés sur une période parfois longue de dix à vingt ans, notamment pour les biens d'investissements.

Un autre problème, particulièrement aigu, est lié à l'instabilité des cours de changes. Nos entreprises sont souvent forcées, soit d'abandonner les marchés, soit de financer les crédits à l'exportation par un recours au marché monétaire toujours fluctuant et fort cher, alors que leurs concurrents étrangers bénéficient - pour un certain nombre de marchés étrangers et pour des secteurs déterminés - d'un taux d'intérêt subventionné et de la faculté de mobiliser, à des taux préférentiels, leurs créances à long terme.

Bien qu'en matière d'assurance ducroire nos entreprises soient, en principe, logées à la même enseigne que leurs collègues belges, il faut noter, en revanche, qu'elles ne peuvent pas toujours obtenir, en fait, les mêmes conditions que leurs concurrents en raison, d'une part, de la limitation imposée par notre dimension économique réduite et, d'autre part, des pratiques parfois fort libérales de certains pays concurrents.

Le Gouvernement paraît conscient de ces faiblesses structurelles de notre commerce extérieur, lorsqu'il fait les deux constatations suivantes dans sa déclaration du 19 février 1976^{x)}:

"Si nous voulons éviter que nos prix ne dépassent ceux de nos concurrents, il est essentiel de respecter les équilibres économiques fondamentaux et d'avoir un oeil sur ce qui se passe chez nos voisins, personne ne pouvant dans cette économie de marché, surtout dans la présente situation de compétition très serrée, se payer impunément - c'est-à-dire sans risquer son emploi et son avenir - le luxe que d'autres et non point par masochisme, mais par intelligence, voire égoïsme et en tout cas par souci de leur intérêt bien compris, se refusent délibérément."

"De son côté l'Etat est appelé à favoriser, dans la mesure du possible, la production et l'exportation grâce à des mesures de soutien et d'encouragement, ceci compte tenu bien entendu des structures particulières de notre pays et des limites financières de l'Etat, tout en sachant parfaitement que maintenant, moins que jamais, il ne saurait être question de cadeaux et qu'une part encore plus importante des profits devrait être réinvestie dans nos entreprises. De toute façon, devant l'intensification parfois déloyale de la concurrence et devant l'internationalisation accrue des marchés, les petits pays dépendent de plus en plus pour la solution de beaucoup de problèmes de l'intervention plus systématique des solutions communautaires."

^{x)} Bulletin de documentation du Service "Information et Presse", no. 1 1976, pages 4 et 14.

La récente création du comité de la promotion des exportations confirme la volonté du Gouvernement d'encourager les exportations.

Tout en ne méconnaissant pas les difficultés budgétaires et partant les limites de l'aide publique à l'exportation, le Conseil Economique et Social constate que les crédits prévus pour la promotion du commerce extérieur ont diminué de 34% par rapport au budget de 1975. Le Conseil Economique et Social estime, par ailleurs, qu'une interprétation large de la réglementation actuelle s'impose pour assurer une promotion efficace des exportations.

Au sentiment du Conseil Economique et Social, l'action du Gouvernement pourrait, à l'avenir, se situer sur les niveaux national, bilatéraux et communautaire.

Sur le plan national, il s'agirait notamment de veiller à éviter de grever nos exportations de charges plus onéreuses que celles de la concurrence étrangère, de trouver une formule susceptible d'offrir aux exportateurs nationaux, en matière de facilités de financement et de du croire, des conditions comparables à celles dont bénéficie l'exportateur belge.

Sur le plan bilatéral, le Gouvernement serait bien inspiré de rechercher une collaboration plus étroite avec les partenaires de l'UEBL, avec le but de créer un lien institutionnel entre les organismes officiels belges et luxembourgeois intervenant notamment dans l'assurance à l'exportation, de participer dans les opérations traitées dans le cadre des crédits d'Etat à Etat négociés par notre partenaire belge, de voir prendre en considération - à titre de contrepartie de nos exportations - lors des négociations avec les pays de l'Est et du tiers monde, une part déterminée dans les importations de l'UEBL.

Cette dernière opération devrait être faite également avec le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, étant donné que le Grand-Duché importe également des produits de provenance des pays de l'Est et du tiers monde par l'intermédiaire de ce pays.

Enfin, le Gouvernement doit continuer à soutenir l'initiative communautaire visant la création d'une banque européenne d'exportation qui aurait l'avantage:

- de pouvoir garantir et financer, en une seule monnaie, les contrats internationaux d'envergure;
- de mettre fin aux distorsions existantes dans les conditions de crédit à l'exportation;
- de constituer, pour la Communauté, un instrument efficace dans les négociations internationales en vue de limiter la guerre des crédits commerciaux.

28. La démographie et l'immigration

Si l'on s'accorde à admettre que la population constitue un des éléments essentiels du développement économique à long terme, force est alors de reconnaître que notre pays ne se trouve guère dans une situation enviable.

Le 19 février dernier, Monsieur le Président du Gouvernement nous l'a rappelé.

Quoique le Conseil Economique et Social se félicite de ce que le Gouvernement n'ait pas passé sous silence ce problème dans sa déclaration, il estime que ce dernier devrait être traité avec la sérénité nécessaire, hors de toute passion et d'arrière-pensées ethnocentriques et racistes.

Vu la complexité du problème, le Conseil Economique et Social voudrait se borner, pour le moment, à le situer dans ses grandes lignes.

De son avis, il sied de voir notre situation démographique dans une triple optique:

- l'évolution future de la population luxembourgeoise;
- la compensation éventuelle du déficit démographique par l'immigration;
- l'intégration de la population immigrée.

En ce qui concerne le premier volet du triptyque, le Conseil Economique et Social suppose suffisamment connus les chiffres des projections du STATEC pour que l'on puisse se borner ici au constat que la population du Luxembourg (luxembourgeois et étrangers) ira en diminuant en cas d'une immigration "de type familial" de 200 personnes par an, équivalant à un arrêt de fait de celle-ci, la mortalité et la fécondité étant supposées rester constantes (taux moyen de 1967 - 73 respectivement de 1974).

En l'an 2000 la population totale aura diminué de 5% par rapport à 1975, la seule population luxembourgeoise accusant une baisse de 7,5%, nonobstant 750 naturalisations et options par an.

Si, compte tenu des impératifs financiers en matière de sécurité sociale au delà de l'an 2.000 et de la volonté supposée de réaliser une croissance économique appropriée à long terme, l'on admet la nécessité de renverser la tendance, il y a lieu de se rendre compte que cela peut se faire de deux façons: soit en stimulant la natalité, soit en recourant à une immigration renforcée.

- Quant à la première approche, il importe de remarquer que la dénatalité est davantage un phénomène de civilisation qu'un problème économique. Aussi, sans méconnaître la motivation sociale et morale de la réforme des systèmes d'allocations familiales, le Conseil Economique et Social se demande-t-il si le report de la prédite réforme aura une incidence notable sur le taux de natalité luxembourgeois? De ce fait, il faut se rendre à l'évidence qu'une politique nataliste comporterait des incisions profondes et durables dans notre système social et dans ses valeurs dominantes, sans oublier l'aspect financier de l'opération.

- Quant à la deuxième approche, qui constitue le second des volets dont question ci-avant, le Conseil Economique et Social voudrait faire trois observations :

- . l'immigration, comparée à une politique nataliste, doit être appréciée notamment par rapport à son coût que les autorités politiques doivent s'efforcer de chiffrer d'aussi près que possible. Pour ce faire, il ne faut non seulement considérer le coût direct, tel les dépenses publiques en logement, en formation ou en soins de santé, mais également et surtout, les incidences que l'immigration pourrait avoir sur la qualification et le niveau d'instruction de la population, la productivité des entreprises et partant, entre autres, l'incitation à investir et le niveau des salaires.

Il convient de noter, à ce propos, que si l'accentuation de l'assimilation en fait augmenter considérablement les coûts directs et à court terme, elle diminue, par contre, le coût social éventuel à long terme.

- . l'industrialisation croissante des pays de l'Europe méridionale nous obligera à recruter la main-d'oeuvre étrangère dans des pays de plus en plus lointains et présentant partant des traits culturels et ethniques de plus en plus différents des nôtres;
- . par voie de conséquence, les difficultés d'intégration de cette main-d'oeuvre iront s'amplifiant, l'intégration commençant d'ailleurs, le plus souvent, par l'adoption rapide de notre comportement procréateur. Le déficit démographique actuel en est la preuve.

- Ces considérations nous amènent au dernier point, à savoir à celui de l'intégration des immigrés.

A cet égard, force est de constater que l'intégration est un processus de longue haleine, dont la réussite et la rapidité présupposent une action volontariste et réfléchie de la part de la population accueillante. Or, celle-ci devrait être basée sur les principes suivants:

- . en présence du fait que parmi les immigrés il y a ceux qui immigreront avec la volonté de s'établir chez nous et ceux - la majorité - qui considèrent leur séjour dans notre pays comme transitoire ou provisoire, l'intégration devrait être, de la part des luxembourgeois, une action de persuasion et non de contrainte et, de la part des immigrés, un processus compris et accepté.
- . l'intégration ne devrait pas être comprise comme une absorption délibérée de la culture du pays d'origine par la culture du pays d'accueil.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social veut noter que quelles que soient la nature et les circonstances du contact entre deux cultures, il en résulte un emprunt mutuel et la révision subséquente d'éléments culturels;

- . l'intégration socio-culturelle étant le plus souvent un processus inter-génération, il convient d'éviter que l'acculturation ne provoque un vide culturel du fait que la culture d'origine a été abandonnée sans que l'adoption de nouvelles normes ait pu se faire. Cette situation hautement préjudiciable à l'équilibre de la personnalité humaine provoque très souvent des pathologies de comportement individuel ou collectif ;
- . l'intégration doit comprendre l'intégralité de la personnalité et non seulement un aspect de celle-ci ;
- . l'intégration implique, par définition, la possibilité de communiquer avec la communauté d'accueil.

- En vue de réaliser les prédicts principes, le Conseil Economique et Social préconise les mesures suivantes :

- . l'extension du service d'immigration et l'élargissement de sa mission ;
- . la mise sur un pied d'égalité des immigrés avec les luxembourgeois en matière de droits sociaux ainsi qu'une association progressive à la vie publique ;
- . l'encouragement à une meilleure intégration dans les structures de représentation collective et l'attribution de responsabilités dans celles-ci ;
- . la création de conditions de logement identiques à celles des autochtones et la promotion de l'accès à la propriété d'un logement ;
- . l'accueil dans des communautés ethniques restreintes ayant pour mission, en collaboration avec le service d'immigration, de faciliter l'insertion dans la communauté nationale, ceci pour éviter systématiquement la formation des ghettos ;
- . l'adaptation de la langue véhiculaire de l'enseignement aux facultés linguistiques spécifiques des immigrés.

3. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

31. La politique de l'emploi

Déjà dans son avis de l'année passée, le Conseil Economique et Social avait rendu attentif aux difficultés que notre pays allait rencontrer en matière d'emploi.

Aussi avait-il plaidé pour la mise en place d'instruments adéquats pour rencontrer efficacement un sous-emploi ou un chômage éventuels.

A l'heure actuelle, nous ne sommes plus au stade des éventualités et notre espoir de voir la situation se redresser sensiblement et rapidement reste démenti pour le moment.

Bien que nous assistions à un nouveau démarrage de l'activité économique sur les plans européen et mondial, la reprise se fait particulièrement hésitante dans la sidérurgie, ce qui touche d'autant plus notre pays que la récession s'y est manifestée avec un certain retard sur nos pays voisins et avec plus de force.

A ces incertitudes d'ordre conjoncturel viennent se greffer des éléments structurels par branches qu'il serait dangereux de vouloir minimiser et qui pourraient bien engendrer un sous-emploi chronique pour les années à venir.

Pour ces raisons, le Conseil Economique et Social se félicite des actions entreprises par le Gouvernement l'année passée pour endiguer le chômage et ses conséquences néfastes sur les travailleurs.

Certaines de ces mesures, de par leur coût et les forces qu'elles mobilisèrent, n'étaient que d'une efficacité limitée dans le temps, comme par exemple les travaux extraordinaires d'intérêt général. D'autres mesures par contre - ici nous pensons à

la création de l'Administration nationale de l'Emploi, à l'institution imminente d'un fonds de chômage et aux mesures d'accompagnement concernant essentiellement les prestations de chômage - devraient jouer un rôle important dans la lutte future contre le chômage et ses conséquences.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social regrette que la réorganisation de l'ancien Office national du Travail soit retardée en raison du numerus clausus imposé par la loi budgétaire empêchant de doter l'administration en question du personnel nécessaire à l'accomplissement de ses tâches qui lui sont nouvellement dévolues.

En outre, le Conseil Economique et Social est d'avis que les mesures prises jusqu'à présent ne s'avèreront pas suffisantes pour garantir le plein emploi dans les prochaines années, puisqu'elles ont essentiellement pour but d'amortir les conséquences du sous-emploi, mais non de le prévenir.

Pour cette raison, le Conseil Economique et Social pense que le Gouvernement devrait centrer ses efforts de prévention sur plusieurs plans notamment en:

- poussant l'orientation scolaire et professionnelle;
- améliorant et en axant la formation professionnelle sur une série de qualifications clefs;
- revalorisant le travail manuel;
- supprimant les cumuls de plusieurs postes de travail;
- facilitant et en rendant plus attrayant le travail à temps partiel;
- modulant l'immigration de main-d'oeuvre étrangère sur les besoins réels;
- réduisant d'une façon sélective la durée du travail;
- favorisant l'accession et en stimulant l'aptitude des travailleurs à une plus grande mobilité professionnelle.

Il reste à faire remarquer que parmi les mesures préconisées ci-dessus, il y en a deux, à savoir la réduction de la durée du travail et la revalorisation du travail manuel, qui sont directement onéreuses pour les employeurs et pour la collectivité nationale et dont l'application devrait présenter des difficultés en une période de croissance plus lente.

De l'avis du Conseil Economique et Social, les contraintes conjoncturelles actuelles ne devraient cependant pas empêcher le Gouvernement de les faire étudier, dès maintenant, afin qu'elles puissent être opérationnelles au moment voulu.

Toutes ces mesures poursuivent d'ailleurs plutôt le but de limiter au maximum le sous-emploi structurel et constituent partant des mesures susceptibles d'être appliquées à moyen terme.

32. Les mesures sociales ponctuelles

La déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974 contient une série de projets sociaux rentrant, d'une manière générale, dans le droit du travail ; ils sont de nature qualitative et peuvent être qualifiés de réformes de structure.

Ces réformes présentent la particularité, surtout dans la situation actuelle, de ne pas alourdir les charges des entreprises et d'apporter quand même des avantages réels et sensibles aux salariés.

Déjà l'année passée, le Conseil Economique et Social avait énuméré ces mesures et avait prié le Gouvernement d'en entamer la procédure d'élaboration.

Vu le silence du Gouvernement, le Conseil Economique et Social est amené à se demander si certaines mesures et réformes préconisées par le programme gouvernemental de 1974 sont encore

susceptibles d'être réalisées ou si elles ont déjà été abandonnées ou renvoyées à plus tard.

Compte tenu de la référence à l'avis de l'année passée, le Conseil Economique et Social se borne à un bref rappel des questions qu'il aimerait voir aborder à brève échéance par le Gouvernement.

321. Les délégations d'entreprise

Compte tenu du point de programme du Gouvernement de réformer la législation sur les délégations des salariés dans le sens d'une admission, dans l'entreprise, de délégués syndicaux représentatifs au niveau de l'entreprise, le Conseil Economique et Social aimerait présenter les observations suivantes:

- la réforme devrait éviter de multiplier les organes consultatifs et faire en sorte que la représentation syndicale soit assurée par les structures existantes, soit les délégations et les comités mixtes d'entreprise;
- à cette fin, la réforme devrait réaliser, par le mode de désignation et de fonctionnement de ces deux organes, une représentation des salariés qui jouirait de la confiance à la fois du personnel de l'entreprise et des syndicats;
- dans le même contexte, le Conseil Economique et Social rappelle l'opportunité de résoudre le problème du congé de formation syndicale au profit des salariés détenteurs d'un mandat légalement prévu.

La réforme de la législation sur les délégations d'entreprise pourrait être faite en relation avec l'introduction d'un congé pour formation syndicale, d'une part, et de la présence syndicale à l'entreprise, d'autre part.

Aussi le Conseil Economique et Social souhaite-t-il être saisi pour avis de cette question.

322. La protection du salarié contre le congédiement

En l'absence d'une initiative du Gouvernement dans le domaine prérappelé, d'une part, et au vu des expériences des tribunaux ces dernières années, d'autre part, le Conseil Economique et Social croit que le Gouvernement serait bien inspiré d'amender la législation existante notamment par rapport aux points ci-après, repris de l'avis du Conseil Economique et Social sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1975:

- "- faciliter l'accélération des procédures contentieuses;
- prolonger le délai durant lequel le travailleur est en droit d'exiger l'indication des motifs de licenciement;
- préciser que la preuve de l'exactitude de ces motifs incombe à celui qui les invoque;
- 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."x)

Le renforcement de la protection du salarié contre le licenciement contribuera d'ailleurs efficacement à maintenir davantage l'emploi en cas de ralentissement de l'activité économique.

323. La détermination du revenu minimum

La détermination du revenu minimum, mesure qui s'insère dans la politique de redistribution des revenus, présente une importance tant pour la réforme de l'assurance-vieillesse-invalidité que pour la fixation du salaire social minimum que les délégués du salariat qualifient d'insuffisant.

Il devrait être profité de l'enquête sur les budgets des ménages, destinée à préparer la réforme de l'indice des prix, pour en extraire les éléments d'appréciation nécessaires pour une fixation du seuil minimum pour toutes catégories de revenus.

x) Avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1975, page 53.

Cette enquête est d'autant plus urgente que le Gouvernement lui-même, dans sa déclaration du 4 juillet 1974, a annoncé son intention de faire définir rapidement, par le Conseil Economique et Social, le seuil minimum de revenu.

324. L'harmonisation des statuts

La séparation des salariés en ouvriers, employés privés et employés et fonctionnaires de l'Etat et la différenciation sociale entre les statuts juridiques qui sont issues, en partie, de contingences historiques, ainsi que les disparités qui en découlent, ne répondent plus, dans tous les cas, à une nécessité objective de l'organisation et de la division sociales du travail.

Aussi les tendances se précisent-elles pour rapprocher et harmoniser les différents statuts.

Le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement d'emboîter le pas dans cette direction.

325. Les juridictions sociales

Conformément au pacte gouvernemental, le Conseil Economique et Social demande la mise en chantier de la réorganisation des tribunaux sociaux dans le sens d'une ouverture plus large des voies de recours et de l'institution d'assesseurs au niveau de l'instance d'appel.

Elle devrait accorder aux syndicats le droit de pouvoir engager des actions au nom et avec l'accord de leurs adhérents sur tous les litiges de la compétence des différents tribunaux.

326. Les conditions de travail

La persistance de certaines conditions déficientes de travail ainsi que la prise de conscience accrue des salariés de la qualité souhaitable de l'environnement sont de plus en plus génératrices de tensions conflictuelles au sein des entreprises.

Dès lors, l'humanisation du travail devrait constituer un des axes principaux de l'action sociale et syndicale.

Dans un avenir économique incertain, la modération dans les revendications salariales trouverait une contrepartie utile dans l'amélioration des conditions de travail comprenant:

- l'aménagement de l'organisation du travail tendant vers la suppression de tout travail répétitif et parcellisé;
- la réduction des pollutions par l'air et par le bruit du lieu de travail;
- l'amélioration des conditions sanitaires;
- la sécurité accrue sur le lieu du travail.

Le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à compléter la législation d'ensemble relative aux conditions de travail prévue dans la déclaration du 4 juillet 1974, dans la mesure où il n'y est pas pourvu sur le plan des relations entre partenaires sociaux.

4. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES

La déclaration gouvernementale du 19 février 1976 est l'expression courageuse d'une prise de conscience très claire des limites imposées à notre politique financière, prise de conscience favorisée par la récession et d'autant plus nécessaire qu'il faut s'attendre, à l'avenir, non seulement à un ralentissement de la progression économique, mais encore à l'apparition de fluctuations cycliques plus prononcées que par le passé.

Aussi, alors que les esprits avaient tendance à interpréter le constat réitéré d'excédents budgétaires favorables à la clôture des comptes publics comme le symptôme de l'absence de tout problème financier grave, ne laissant de place à d'autres préoccupations que celles d'améliorer la transparence du budget ou de choisir l'affectation des plus-values ainsi dégagées, force nous sera de regarder dorénavant en face une réalité autrement préoccupante.

Certes, l'exécution du budget de 1975 s'est soldée elle-aussi par un excédent assez appréciable, compte tenu des événements ayant marqué cet exercice. Mais il importe cependant de situer exactement la portée de ce fait pour éviter d'en tirer des conclusions erronées. C'est ainsi qu'il faut relever la stricte observation de la discipline financière que commandait la situation du moment et dont on ne saurait, dès lors, que recommander le maintien pour l'avenir également, en tant qu'elle constitue un moyen efficace pour l'assainissement des finances publiques. D'autre part, le fait que le secteur bancaire est venu à se substituer en 1975 à la sidérurgie comme un contribuable très intéressant du point de vue des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités, constitue plutôt un heureux hasard, sur la continuité duquel on ne devrait pas trop compter, eu égard aux mouvements spécifiques dont ont pu profiter nos établissements financiers durant l'exercice écoulé et à la vulnérabilité de notre place financière.

Enfin, et surtout, les plus-values des recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la TVA s'expliquent, d'une part, par la politique de stabilité de l'emploi et des revenus des salariés pratiquée par les partenaires sociaux de concert avec l'Etat - politique qui n'a pas manqué d'entamer les moyens budgétaires et la substance des entreprises et ne saurait, dès lors, être poursuivie à l'infini - et, d'autre part, par le décalage entre la progression rapide des revenus par l'effet de l'échelle mobile et l'adaptation du barème d'impôt à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Il ne convient pas, dès lors, de se leurrer en présence d'un résultat qui s'avère éphémère et qui n'infirmé en rien l'analyse de nos finances publiques faite dans la déclaration prérappelée du 19 février 1976.

Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social voudrait se borner à quelques commentaires sur ladite analyse.

Ce faisant, il ne voudrait cependant pas reprendre la controverse l'ayant opposé durant les dernières années au Gouvernement. Cette controverse portait sur la question de savoir si le budget de l'Etat aurait dû évoluer oui ou non au même rythme que le PNB. Un tel parallélisme ne constitue pas, à ses yeux, une fin en soi et la proportion entre ces deux agrégats est tributaire à la fois du phénomène purement mécanique de l'élasticité des impôts et du choix politique consistant à demander plus ou moins d'interventions aux collectivités publiques. Aussi ne s'agit-il pas de disputer sur des rapports pris in abstracto, mais de se rendre compte, à l'occasion de l'exercice, d'un choix politique du genre de celui qui est mentionné ci-dessus, que le rapport en cause s'en trouvera affecté, avec toutes les conséquences qui en résultent.

Or, à cet égard il ne fait pas de doute que pour ce qui est des moyens susceptibles d'être fournis à l'Etat pour satisfaire

les engagements, d'ores et déjà pris par lui, ou que d'aucuns pensent pouvoir lui endosser encore, la marge de manoeuvre est devenue étroite.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social ne peut que souscrire aux considérations émises par le Gouvernement en ce qui concerne les impôts directs. La tranche qui est devenue la plus importante par l'effet de notre politique des revenus, à savoir l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ampute les revenus, même modestes, d'une part rapidement croissante et dont la charge ne saurait être alourdie. D'autre part, la structure de l'imposition des collectivités reste figée dans le système classique dont le rendement final reste donc supérieur à celui des systèmes visant à éviter la double imposition économique et celle des bénéfices fictifs engendrés par l'inflation.

Si, d'autre part, il paraît y avoir du côté des impôts indirects et notamment en matière de TVA une possibilité d'augmenter les taux pour les rapprocher du niveau de ceux de nos pays voisins, il existe des contre-indications décisives d'ordre économique et social à l'encontre d'une telle mesure.

Quant au recours à l'emprunt, le Conseil Economique et Social voudrait renvoyer à l'avis qu'il avait émis à l'époque sur l'endettement de l'Etat et dont les conclusions lui semblent être restées valables, même dans les vicissitudes que nous traversons à l'heure actuelle. Certes, celles-ci peuvent imposer une certaine retenue pour ménager les marges de crédit disponibles et pour ne pas contribuer à la flambée des taux d'intérêt. S'il faut de même avoir égard aux charges que représente, pour le budget ordinaire, tout accroissement de la dette publique, la proportion afférente atteinte dans notre budget reste cependant relativement modeste, d'autant plus qu'il paraît acquis que l'option à prendre en matière de réforme du financement des régimes d'assurance-pension ira dans le sens d'un système de

répartition, ce qui va limiter sinon arrêter l'augmentation de la dette à terme non défini. Ce n'est pas dire cependant que l'on pourrait et devrait recourir à l'emprunt pour nous sortir de l'impasse. Ainsi que le Conseil Economique et Social l'a déjà itérativement déclaré, ce moyen n'est justifié qu'en fonction de l'affectation de son produit à des fins d'investissements bénéfiques pour l'avenir du pays, les projets afférents étant à classer dans un ordre de priorité bien défini. Le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement d'accélérer l'établissement d'un nouvel inventaire des projets d'investissements et de le lui soumettre pour se prononcer sur les priorités envisagées par le Gouvernement.

Après le constat des limites existant du côté des recettes de l'Etat et de la nécessité qu'il y a de réserver le résultat d'un endettement public à des fins spécifiques, judicieusement sélectionnées, la conclusion s'impose qu'une gestion rigoureuse est de mise pour l'ensemble des dépenses des collectivités publiques. Y sont, dès lors, visées également les dépenses des communes, auxquelles on ne saurait reconnaître d'emblée la même priorité qu'à celles de l'Etat comme le fait la déclaration gouvernementale du 19 février 1976. Au contraire, il s'agit d'en déceler celles qui méritent une telle priorité et faire les distinctions nécessaires suivant la situation et les besoins réels des différentes communes.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social ne peut qu'encourager l'intention du Gouvernement de ne pas se résigner à considérer la plupart des dépenses courantes comme étant incompressibles, mais d'en faire une revue critique pour en élaguer ce qui est inutile, dépassé, somptuaire ou autrement contestable. Cet exercice est d'autant plus indispensable que l'extrapolation des dépenses "à législation constante" aboutit non seulement à la suppression de toute marge de manoeuvre dans le court terme, mais également et surtout à l'impossibilité de réaliser des réformes de quelque importance.

Or, comme le Conseil Economique et Social préconise ou soutient lui-même toute une série de réformes ayant une incidence sur les finances publiques, il ne saurait, sous peine d'être taxé d'inconséquent, refuser de voir alléger les charges existantes des collectivités publiques.

Pour illustrer ceci, le Conseil Economique et Social renvoie, à titre d'exemples, à ses propositions relatives à la fusion des Communes, au Fonds des routes, à la réforme d'assurance-maladie et rappelle qu'il se prononcera prochainement sur la réforme d'assurance-pension et sur l'ensemble du problème des transports, domaines où des économies sont certainement réalisables, pourvu qu'on ait le courage politique de s'y attaquer.

5. LA CONCLUSION GENERALE

Au terme du présent avis, le Conseil Economique et Social espère avoir répondu aux préoccupations exprimées dans la déclaration gouvernementale du 19 février 1976 et pris attitude à l'égard des orientations sectorielles spécifiques y évoquées, à l'exception des problèmes concernant les CFL, l'assurance-maladie et la législation hospitalière.

Pour ce qui est des trois domaines prémentionnés, le Conseil Economique et Social aura à se prononcer, en vertu d'une saisine récente sur la politique des transports, et renvoie, par ailleurs, à ces avis sur l'assurance-maladie du 3 février 1970 et sur la santé publique du 3 juillet 1973.

Le Conseil Economique et Social espère, de plus, avoir fait un éclairage suffisant de la situation pour permettre au Gouvernement de mener à bien l'action annoncée dans les domaines conjoncturel et structurel.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social tient à souligner qu'il attache une importance particulière à l'exécution des mesures préconisées ou rappelées dans le présent avis.

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 29 juin 1976