



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/BUDG. (78)

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE
ET SOCIALE DU PAYS

1978

AVIS

Luxembourg, le 4 juillet 1978

| | |
|--|----|
| 1. <u>L'INTRODUCTION</u> | 1 |
| 2. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES</u> | 2 |
| 21. Les aspects conjoncturels..... | 2 |
| 22. Les aspects structurels..... | 6 |
| 221. La politique de développement économique et de diversification industrielle..... | 6 |
| 222. La situation et les problèmes dans la sidérur- gie luxembourgeoise..... | 12 |
| 2221. La situation actuelle..... | 13 |
| 2222. Les chances du plan Davignon..... | 15 |
| 2223. L'effort de restructuration..... | 17 |
| 22231. Au niveau national..... | 17 |
| 22232. Au niveau européen..... | 21 |
| 2224. Le problème social..... | 24 |
| 2225. Les perspectives à moyen terme..... | 28 |
| 223. Les classes moyennes..... | 29 |
| 224. L'agriculture-viticulture..... | 34 |
| 225. Le commerce extérieur..... | 36 |
| 3. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u> | 39 |
| 31. L'emploi..... | 39 |
| 311. Les statistiques..... | 39 |
| 3111. L'équilibre entre l'offre et la demande... | 39 |

| | |
|--|----|
| 3112. Le chômage..... | 41 |
| 312. La législation..... | 43 |
| 3121. La loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures desti- nées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi..... | 43 |
| 3122. La loi du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi et portant création d'une Commission nationale de l'Emploi..... | 43 |
| 3123. Les autres législations..... | 45 |
| 3124. La loi du 6 mai 1974 instituant des comi- tés mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes..... | 51 |
| 32. L'humanisation du travail..... | 53 |
| 321. La revalorisation du travail manuel..... | 53 |
| 322. La sécurité au travail et la protection sani- taire dans l'entreprise..... | 54 |
| 33. La politique familiale..... | 56 |
| 331. Les allocations familiales..... | 56 |
| 332. L'imposition des revenus des personnes physiques | 58 |
| 333. Le logement social..... | 58 |
| 334. Les investissements collectifs sociaux..... | 59 |

| | |
|---|----|
| 4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES - LA PROGRAMMA-</u> <u>TION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES</u> | 61 |
| 41. Le document gouvernemental..... | 61 |
| 42. Les problèmes d'ordre méthodologique..... | 61 |
| 421. L'approche gouvernementale..... | 61 |
| 422. L'approche basée sur la programmation économique et sociale..... | 62 |
| 423. L'approche pragmatique..... | 64 |
| 424. L'évolution probable des recettes..... | 64 |
| 425. L'évolution probable des dépenses..... | 66 |
| 43. Les conclusions..... | 68 |
| 5. <u>LES CONSIDERATIONS FINALES</u> | 69 |
| Annexe: <u>AMENDEMENT</u> | 70 |

1. L'INTRODUCTION

Par lettre du 16 mars 1978, Monsieur le Président du Gouvernement, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil Economique et Social du rapport sur l'évolution économique, financière et sociale du pays, conformément à l'article 2 de la loi du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil Economique et Social.

Compte tenu de la gravité de la situation et des problèmes fondamentaux y relatifs mis en exergue dans la déclaration gouvernementale, le Conseil Economique et Social a jugé opportun d'axer, à son tour, son rapport sur l'évolution économique, financière et sociale du pays pour 1978 sur quelques points centraux.

Ce faisant, il estime avoir éclairé le Gouvernement dans une vue budgétaire à court terme et avoir formulé une série de considérations sur les problèmes d'ordre structurel que le Gouvernement sera appelé à résoudre dans les années à venir.

2. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES

21. Les aspects conjoncturels

- Le Conseil Economique et Social aimerait revenir sur certains aspects qui actualisent l'évolution conjoncturelle, ceci dans une optique budgétaire et à court terme.

Plusieurs données sont à rappeler sur un plan international.

- . La croissance de l'économie américaine, plus faible au premier trimestre de 1978, a des chances d'être plus soutenue d'ici l'automne. Cette perspective n'empêche cependant pas une préoccupation certaine en présence de tensions provoquées par les déficits commerciaux réguliers, l'accélération de la hausse des prix et la faiblesse du dollar.
- . Les efforts du Conseil de l'Europe en vue de la création d'une zone de stabilité des devises communautaires et une croissance économique accélérée ne sont pas près de se concrétiser, compte tenu de la divergence des évolutions et des velléités de faire assumer le rôle de "locomotive" à l'un ou l'autre pays pris isolément.
- . Différents indicateurs économiques à l'échelle communautaire, s'ils font état d'un climat industriel plus favorable au cours du premier trimestre de 1978, ne dénotent pas moins des disparités croissantes.

En général, plusieurs traits globaux peuvent être soulignés:

- .. maintien du taux de chômage à 5,6%;
- .. ralentissement du rythme de l'inflation - 8,2% pour la Communauté - par rapport à 1977;
- .. différenciation croissante dans l'évolution des balances commerciales;
- .. impact insuffisant des exportations de la Communauté vers les pays tiers sur la conjoncture des neuf pays membres;
- .. légère contraction des échanges intracommunautaires.

- Quant à la situation luxembourgeoise, on peut relever les faits suivants.

L'indice général de la production industrielle marque au 1^{er} trimestre de 1978 une progression de 6,3%, taux qui est ramené à 0,9% si on fait abstraction de la sidérurgie. C'est dire qu'il y a pratiquement stagnation dans les secteurs industriels hors sidérurgie.

Pour la même période, on note une bonne tenue de différents secteurs:

| | |
|---|---------|
| . industries alimentaires | + 6,7% |
| . meunerie | + 14,2% |
| . brasseries | + 6,9% |
| . imprimerie-édition | + 7,8% |
| . matières plastiques et fibres artificielles | + 5,7% |
| . produits enrobés | + 31,2% |
| . production et première transformation des métaux (sidérurgie) | + 12 % |
| . fonderies de métaux ferreux | + 23 % |
| . fonderies de métaux non ferreux | + 4,5% |

D'autres branches se signalent par la stagnation, voire par un recul prononcé:

| | |
|---|---------|
| . industries extractives | - 17,2% |
| . industries des boissons et du tabac | + 0,9% |
| . industrie de l'habillement et de la literie | - 6,8% |
| . confection et accessoires d'habillement | - 29,1% |
| . industrie du bois et du meuble | - 31,3% |
| . industrie du caoutchouc | + 2,9% |
| . industries transformatrices des métaux | - 1,2% |
| . seconde transformation des métaux - construction métallique | - 0,1% |

Les données ci-avant résultent des premières investigations faites par le STATEC dans le cadre de ses analyses conjoncturelles périodiques.

La situation est trop diversifiée pour conclure à une amélioration durable. Certaines branches restent fragiles et vulnérables et on note des difficultés sectorielles sérieuses.

- La Commission du bâtiment a publié les conclusions de ses investigations au mois de mai 1978, pour ce qui est de la conjoncture dans le secteur du bâtiment.

Ici encore, on retrouve des éléments qui se neutralisent.

L'indice corrigé de la construction a varié comme suit (1970 = 100):

| Année | Indice |
|------------|--------|
| 1971 | 102,1 |
| 1972 | 105,0 |
| 1973 | 103,9 |
| 1974 | 110,4 |
| 1975 | 87,3 |
| 1976 | 73,6 |
| 1977 | 72,7 |
| avril 1978 | 75,2 |

En matière de logement social, les primes accordées en 1977 ont été en baisse de 9,5% par rapport à 1976.

En revanche, en 1977, les crédits immobiliers accordés dépassent de 10,6% ceux octroyés en 1976 (constructions nouvelles et acquisitions).

Quant aux perspectives pour 1978, les éléments ci-après peuvent être mis en avant.

Le nombre des autorisations de bâtir (logements) s'est nettement redressé au premier trimestre de 1978.

La durée d'activité assurée en mois dans le bâtiment (gros-oeuvre) et le génie civil se présente comme suit:

| | | |
|------------------------------|-----|---------------------------------|
| bâtiment | | |
| (mars 1978) | 5,7 | contre 5,2 au mois de mars 1977 |
| génie civil | | |
| (mars 1978) | 9,2 | contre 4,9 au mois de mars 1977 |
| construction- gros-oeuvre | | |
| (mars 1978) | 7,2 | contre 5,2 au mois de mars 1977 |

La branche du génie civil et des bâtiments est appelée à connaître une activité satisfaisante.

Quant à la demande dans le domaine du logement, il n'est pas permis d'augurer une reprise.

Etant donnée la marge de la manoeuvre des autorités publiques, il n'est guère possible d'admettre que la déficience de la demande privée des bâtiments industriels et de logements puisse être corrigée par une politique plus intense des dépenses publiques.^{x)}

- La moyenne intraannuelle de l'augmentation des prix - avril 1977 à avril 1978 - a été de 3,1% au Luxembourg, taux qui s'aligne sur celui enregistré en République Fédérale d'Allemagne de mars 1977 à mars 1978. La moyenne est descendue au Grand-Duché à 2,9% (mai 1977 à mai 1978) et est devenue exactement comparable au taux allemand, valant pour avril 1977 à avril 1978.

Il s'agit-là de la meilleure performance, commune aux deux pays, notée dans la Communauté des neuf.

x) Sources: Commission du Bâtiment - rapport sur la situation conjoncturelle dans le secteur du bâtiment, mai 1978; L'évolution dans le secteur du bâtiment et des travaux publics - Echo de l'Industrie, no, 5, mai 1978.

22. Les aspects structurels

221. La politique de développement économique et de diversification industrielle

- Tant dans la déclaration sur l'état de la Nation que dans le récent discours d'inauguration de la Foire Internationale de Luxembourg, Monsieur le Président du Gouvernement, Ministre de l'Economie nationale et des Classes moyennes, a rappelé la nécessité d'un redéploiement économique et certaines données de départ, il a précisé à nouveau l'arsenal des mesures de stimulation et les efforts de prospection industrielle et il a évalué globalement le résultat de ces efforts.

Le Conseil Economique et Social aimerait y ajouter certaines réflexions et nuances axées sur les points ci-après.

- Les données de départ, par rapport à celles des années 50 - 60, ont changé fondamentalement en raison des dérangements monétaires à l'échelle internationale, du développement inégal des économies, d'une redistribution des cartes au niveau mondial et de la prise de conscience du phénomène écologique.

Schématiquement, les causes à la base du redéploiement économique peuvent être ramenées à trois qui sont essentielles:

- . la rupture des prix relatifs entre ceux des matières premières et ceux des produits élaborés;
- . une nouvelle division internationale du travail avec ses conséquences sur les plans de la production, de la technologie, du commerce international, des flux monétaires et les problèmes régionaux et sociaux;
- . la prise de conscience écologique avec ses exigences d'une croissance ordonnée, soucieuse de l'environnement, d'un travail humanisé et des libertés individuelles.

- Le rôle des agents économiques et des Etats s'éclaire d'une façon différente.

Dans une économie du marché, l'entreprise constitue le moteur essentiel. Mais l'intervention de l'Etat qui a les moyens, se fait à titre d'encadrement, aux finalités d'ordre économique, financier et social.

Pour ce qui est de l'économie luxembourgeoise, sa dimension commande un dosage entre l'initiative des entreprises et le rôle d'encadrement de l'Etat, plus limité qu'ailleurs, état de choses qui a sans doute facilité la pratique du modèle de concertation souple à la faveur de plusieurs instances et institutions connues.

L'action d'orientation publique n'en a pas moins été déterminante dans plusieurs situations où une intervention s'imposait. On citera à cet égard différents cas de reconversion de petites et moyennes entreprises et celui de la MMR-A.

- Quant aux mesures de stimulation, elles ont été largement énumérées et commentées dans plusieurs prises de position et leurs finalités ont été réaffirmées dans la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

Le Conseil Economique et Social salue ces mesures, suggère de les appliquer à bon escient et de les compléter par d'autres initiatives.

A cet égard, on peut souligner l'utilité de prendre des mesures complémentaires pour éviter la double imposition. La brochure "Investment in Luxembourg", éditée par le Ministère de l'Economie nationale, énumère à la page 17 une série de conventions destinées à éviter la double imposition.

Il est évident qu'une liste enrichie ne manquerait pas d'accroître l'attrait pour des implantations à Luxembourg.

Dans la même optique se pose le problème du réaménagement de la taxe d'abonnement.

Sur le plan de la stimulation des exportations, l'arsenal existant est également à renforcer. Le Conseil Economique et Social précisera ses vues sous 225: "Le commerce extérieur".

La dotation du ducroire à raison de 400 millions de francs permet de couvrir des opérations d'une valeur de 4 milliards de francs.

Un ajustement progressif de cette base d'action est nécessaire.

Le recours à l'instrument en cause doit, d'autre part, pouvoir se faire rapidement et d'une façon souple. Dans le même contexte, on ferait bien de souligner davantage les attraits d'un marché élargi à la grande région (Grand-Duché, Luxembourg belge, Sarre, Lorraine).

Dans l'action du renouveau économique, cinq autres points sont à relever.

Le Conseil Economique et Social applaudit à une initiative récente de plusieurs banques de la place, à l'effet de consentir aux investisseurs une partie des emprunts dans des termes qui rappellent ceux du régime des crédits d'équipement (taux de 6,5%, durée de l'emprunt ad hoc de 10 ans).

Le Conseil Economique et Social estime aussi qu'étant donnée la dégradation observée dans l'une ou l'autre région, la mise en place de sociétés de développement régional, ayant la possibilité de mobiliser des fonds, s'avérerait utile, pour que la compétition entre les communes désireuses d'attirer des activités nouvelles sur leur territoire ne soit pas ravivée. Il faudrait également éviter des initiatives communales incohérentes avec la politique d'industrialisation globale.

La promotion de zones industrielles est elle aussi essentielle. Dans cette approche, il y a lieu de concilier les initiatives en vue de créer, à long terme, des zones d'intérêt national, et celles de communes, voire de particuliers, pour pouvoir lancer des actions urgentes, le tout compte tenu des exigences d'environnement et d'aménagement du territoire.

Le Conseil Economique et Social est informé du fait que les services gouvernementaux ont étudié l'extension des mesures de stimulation économique - industrielle au secteur tertiaire, ceci avec les nuances nécessaires. Eu égard à l'importance des prestations de services, cette initiative est fort salutaire.

Enfin, le Conseil Economique et Social souligne à nouveau qu'au delà des atouts précieux que sont la paix sociale et le dialogue institutionnalisé entre partenaires sociaux, en présence du Gouvernement, il importe de maintenir un climat généralement favorable au développement des activités économiques. Ceci implique la prise en compte de la loi des coûts comparés, un taux de croissance modeste des prix, un environnement légal et institutionnel propre aux développements des entreprises.

- La prospection industrielle a été réorganisée et intensifiée.

Le Conseil Economique et Social salue les efforts ainsi relancés.

A ce stade et sachant que cette action se déroule dans une ambiance fort difficile - changement des données, crise généralisée, compétition et surenchère entre pays, encadrement communautaire - le Conseil Economique et Social se borne à présenter quelques observations.

Dans le choix des pays à sensibiliser, il est indiqué de s'adresser plutôt à des économies à monnaie forte.

La propagande en vue de l'attraction d'activités s'intégrant dans l'économie nationale serait encore indiquée du côté japonais, du fait que ce pays, au poids économique que l'on sait, pourrait être amené à investir à l'étranger pour des raisons d'équilibre de sa balance de paiement. Il n'empêche qu'il y aurait certaines barrières sérieuses à franchir.

Il reste bien sûr des entreprises établies dans l'un ou l'autre pays du Marché commun, désireuses de transférer leurs activités ou d'établir des filiales ailleurs que dans le pays d'origine, ceci pour d'autres raisons qui ne tiennent pas exclusivement à des considérations économiques.

On peut aussi rappeler qu'il existe un encadrement des aides publiques au niveau communautaire, avec des degrés d'intensité différente par région, des règles de calcul et une certaine discipline, abstraction faite des prérogatives que détient la Commission des Communautés européennes sur la base des dispositions afférentes des traités de Paris et de Rome.

Si cet encadrement n'est pas toujours observé scrupuleusement dans les pays membres des CE, on retiendra en revanche qu'il existe, que des sanctions sont possibles et que de toute façon la compétition doit tenir compte de choses qui sont comparables (régions industrialisées, similitude de problèmes régionaux, etc.).

Les aides accordées en Irlande et au Mezzogiorno ne se conçoivent évidemment pas dans le Benelux, en France et en Allemagne.

La collaboration entre le Gouvernement et l'ARBED s'est révélée fructueuse et il importe de continuer sur cette voie, les égards nécessaires étant pris en vue d'une action harmonisée.

L'évolution montre que des décisions d'investissement sont prises, aussi en situation de crise, dans une optique à long terme et que ces décisions interviennent souvent dans le chef d'entreprises moyennes.

Cet aspect est important dans la politique industrielle. Par ailleurs, les contacts pris par le Gouvernement l'ont été essentiellement avec des entreprises de taille moyenne, suivant l'information dont dispose le Conseil Economique et Social.

Suivant le secteur, la technologie et les marchés, ces entreprises deviennent très intéressantes.

Le matériel de propagande utilisé a certes sa valeur. Le Conseil Economique et Social rappelle qu'au delà des contacts et des efforts de prospection, il y a finalement l'investisseur, bien sûr à dépister et à solliciter, qui calcule ses chances et ses risques.

Ce sont dès lors l'environnement général, la paix sociale, la stabilité politique, la responsabilité de tous les agents économiques et l'avantageuse comparaison des coûts et charges qui deviennent l'élément déterminant pour la décision d'implantation.

- Le Conseil Economique et Social prend note avec satisfaction de certaines données chiffrées qui ont été citées dans le discours ministériel de la Foire du 20 mai 1978 par rapport aux résultats à ce stade des efforts de prospection.

Pour éviter des redites, le Conseil Economique et Social se borne à y greffer l'une ou l'autre observation.

D'un côté, il y a eu création de quelques entreprises de taille plus modeste, susceptibles de développement, qui ont été encouragées avec les moyens de bord.

Le Conseil Economique et Social est aussi informé du fait que les contacts pris avec plusieurs investisseurs potentiels étrangers se concrétisent et entrent dans un stade de négociation. Ces dossiers ne se traitent pas en un tournemain et l'impact de l'établissement de ces entreprises, une fois décidé, ne se manifesterà qu'à moyen terme.

Des chiffres ont également été cités par rapport à des entreprises existantes qui réalisent des investissements additionnels.

Il est bon d'avoir à l'esprit que toute une série d'entreprises continuent d'investir, sans renfort spécial de publicité.

Ces dossiers sont traités couramment moyennant recours aux instruments de stimulation en place.

D'autres entreprises connaissent des difficultés propres à leur branche.

La réduction des effectifs chez MONSANTO est un exemple à cet égard.

Plus grave sous ce rapport est la décision récente de fermeture de l'usine GENERAL MOTORS à Bascharage, décision prise, par ailleurs, en dehors de la sphère d'influence luxembourgeoise et comportant la perte, en définitive, de plus de 300 salariés.

Le Conseil Economique et Social estime qu'il importe d'entreprendre une action d'urgence tendant à valoriser le potentiel humain et économique existant, en stimulant l'affectation à des activités de substitution valables de l'infrastructure en place et la remise au travail de quelques centaines de travailleurs d'une formation excellente.

La politique de développement économique n'évitera pas les adaptations et certaines défaillances. Elle peut orienter et stimuler, elle ne supplée pas à l'action des entrepreneurs.

Il faut espérer que la réalisation de certains projets nouveaux viendra rapidement compléter le tableau des investissements réalisés par les entreprises établies.

222. La situation et les problèmes dans la sidérurgie luxembourgeoise

Pour l'industrie sidérurgique européenne, l'année 1977 a été une nouvelle année des espoirs déçus. Le renouveau attendu de l'activité n'est pas intervenu et la troisième année de récession s'est achevée sans qu'apparaissent les signes annonciateurs d'un revirement de tendance.

Pour la sidérurgie luxembourgeoise, la vulnérabilité particulière constatée déjà au cours des années précédentes et qu'elle partage avec les autres sidérurgies à forte position exportatrice,

s'est confirmée en 1977, à tel point que de profondes mesures de restructuration sont à présent devenues inéluctables pour assurer la compétitivité future des industries en cause.

Ces mesures de restructuration, à leur tour, du fait de la compression des effectifs qu'elles entraînent, posent, surtout au niveau d'un pays tel que le nôtre, un grave problème social qui ne pourra être résolu que par la création rapide d'emplois de remplacement.

2221. La situation actuelle

Au niveau mondial, la crise générale de l'acier s'est amplifiée en 1977 pour s'étendre à des pays producteurs, tels que les Etats-Unis et le Japon, qui avaient réussi jusqu'ici à résister au mouvement de recul. Toutefois, les conséquences financières y sont restées nettement plus limitées, l'effondrement des prix de vente constaté dans la Communauté ayant été évité en grande partie sur le marché intérieur de ces pays.

La crise particulière de la sidérurgie européenne - et partant de la sidérurgie luxembourgeoise - à savoir une très forte dépression conjoncturelle faisant apparaître une inadaptation longtemps larvée des structures, s'est manifestée en 1977 non seulement par un recul considérable de la production, mais encore - et surtout - par des résultats financiers fortement négatifs. Pour certaines sociétés, le "cash drain" ininterrompu et les progressions concomitantes de l'endettement risquaient de devenir fatales, et seules des aides massives de la part des pouvoirs publics ont réussi à éviter le pire pour lesdites sociétés.

En ce qui concerne l'évolution de la production d'acier, elle est illustrée sur le tableau ci-après :

| | Production (en mio t) | | | | Variation (en%) | |
|------------|-----------------------|-------|-------|-------|-----------------|---------|
| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1977/76 | 1977/74 |
| Monde | 790,8 | 647,3 | 676,5 | 673,1 | - 0,5 | - 5,2 |
| CEE(9) | 155,5 | 125,6 | 134,1 | 126,0 | - 6,1 | - 19,0 |
| CEE(6) | 132,5 | 104,9 | 111,0 | 104,9 | - 5,5 | - 20,8 |
| Luxembourg | 6,448 | 4,624 | 4,566 | 4,329 | - 5,2 | - 32,8 |

Si le recul de la production luxembourgeoise s'est situé donc entre 1977 et 1976 à un niveau légèrement inférieur à celui des autres pays membres de la Communauté, la régression pendant la pé-

riode 1974/1977 atteint un taux exceptionnellement élevé, qui n'est partagé dans son ordre de grandeur que par la République Fédérale d'Allemagne et la Belgique, les deux autres grands exportateurs de la Communauté économique européenne.

Cependant, bien plus que l'évolution régressive de la production, la dégradation des résultats financiers traduit l'ampleur et la gravité des problèmes qui se posent à la sidérurgie.

En 1977, les pertes cumulées de la sidérurgie communautaire dépassent largement les 100 milliards de Flux, soit plus de 1.000 francs par tonne d'acier produite.

Voici, à titre d'exemple, les pertes enregistrées en 1977 par quelques-unes des principales sociétés sidérurgiques européennes:

| | | |
|---------------------|----------|----------------------------------|
| British Steel Corp. | £ 520 | millions (Flux 31.200 millions) |
| Italsider | LIT 395 | milliards (Flux 15.000 millions) |
| Estel | HFL 417 | millions (Flux 6.087 millions) |
| Usinor | FF 2.058 | millions (Flux 14.612 millions) |
| Sacilor | FF 2.283 | millions (Flux 16.209 millions) |
| Cockeril | FB 7.260 | millions (Flux 7.260 millions) |

Les résultats financiers des sociétés luxembourgeoises ne font pas exception à cette règle.

Pour l'ARBED, les pertes se chiffrent à 4,505 milliards de francs en 1977, contre 1,339 milliard en 1976 et 3,006 milliards en 1975.

Pour MMR-A, dont seule une action de sauvetage concertée a empêché en début d'automne la faillite, les pertes se sont élevées à 1,054 milliard en 1977, contre respectivement 499 et 281 millions au cours des deux années précédentes.

Depuis le début de l'année 1978, une certaine amélioration peut être constatée sur le marché de l'acier, du point de vue des tonnages aussi bien que de celui des prix de vente. Il convient toutefois de donner à cette évolution une interprétation nuancée, étant donné que les mesures de régulation mises en place au niveau communautaire, du fait de leur caractère artificiel, risquent de fausser la nature des tendances effectives.

Aussi serait-il prématuré de parler de reprise effective sur le marché européen de l'acier. Du point de vue des rentrées de commandes, la progression constatée depuis le début de l'année n'est guère le résultat d'un accroissement réel de la consommation, mais plutôt la suite de la reconstitution des stocks dans le secteur de la transformation. Elle est due également à des achats spéculatifs effectués dans la perspective de hausses de prix ultérieures et traduit surtout la diminution de la pression des importations à la suite des mesures de sauvegarde périphérique prises dans le cadre du plan Davignon.

Il est incontestable également que cette évolution quantitative du marché communautaire est étayée favorablement par les dispositions du plan Davignon en matière de prix. Celles-ci ont conduit en effet à une amélioration des recettes des sociétés, l'indice des prix de vente moyen de la sidérurgie luxembourgeoise ayant atteint en avril la cote 158x) contre 146 à fin décembre 1977^{xx}).

Or, la question capitale qui se pose est précisément de savoir quelles sont les chances d'avenir qu'on peut raisonnablement escompter pour le plan Davignon, étant donné les limites évidentes qui caractérisent un tel système de protection conçu pour le court terme.

2222. Les chances du plan Davignon

Celui-ci s'articule autour des mesures de base suivantes:

- mise en vigueur d'un régime de prix de référence à respecter à la frontière de la Communauté et instauration de droits compensatoires portant sur la différence entre les prix de référence et le prix d'importation avec obligation d'une consignation en cas de fraude patente. (Cette mesure d'urgence a été prise en vue de la conclusion ultérieure d'accords sur les importations avec les principaux pays tiers);

x) Toujours par rapport à décembre 1971.

xx) Chiffres ARBED.

- extension et renforcement du régime des prix minima obligatoires pour les ronds à béton aux autres laminés marchands, ainsi que pour les larges bandes à chaud;
- extension du régime des prix minima également au négoce de l'acier, afin d'assurer une plus grande cohérence au sein du marché de la Communauté;
- décision de relever de 15%, en 1978, les prix d'orientation pour les principaux laminés. Une première hausse de 5% est intervenue dans ce sens dès le mois de janvier, une seconde de 5% au 1er juillet 1978.

La crise force en effet la sidérurgie européenne à rechercher non seulement un équilibre de marché, mais également une restructuration fondamentale des capacités de production.

Le plus dur reste donc à faire dans le domaine des actions structurelles, où le danger existe que les succès apparents du plan Davignon ne conduisent à un relâchement de la discipline et à faire oublier les raisons réelles du marasme actuel, qui n'ont pas un caractère conjoncturel, mais traduisent un déséquilibre fondamental entre la quantité et la qualité des capacités existantes, d'un côté, les besoins du marché, de l'autre.

De plus, la stratégie indispensable à la survie d'une sidérurgie affaiblie par la récession, contrainte néanmoins de s'adapter en fonction d'une crise structurelle mondiale, ne peut se définir qu'au niveau européen, les frontières nationales ne devant pas résister aux restructurations nécessaires.

La recherche de synergies transnationales autant que nationales doit être considérée comme un objectif primordial, notamment pour la sidérurgie luxembourgeoise, l'absence d'un marché intérieur l'obligeant à renforcer son assise et ses débouchés internationaux.

2223. L'effort de restructuration

L'effort de restructuration de la sidérurgie luxembourgeoise s'est précisé en 1977 et surtout au cours des premiers mois de 1978.

Au niveau national, par l'établissement par l'ARBED d'un plan d'investissement quinquennal et par le rapprochement entre l'ARBED et la MMR-A.

Au niveau européen, par la consolidation des liens de l'ARBED avec la sidérurgie sarroise, ainsi que par des projets d'accord de coopération technique et commerciale entre l'ARBED et les sociétés sidérurgiques belges du "Triangle de Charleroi".

22231. Au niveau national

- En ce qui concerne les divisions luxembourgeoises de l'ARBED, des dépenses d'investissement pour 1978 sont prévues pour un montant de 4,954 milliards. Elles seront affectées pour l'essentiel à l'achèvement du haut fourneau C de la division d'Esch-Belval et de la décaperie de Differdange.

Mais au-delà du programme en cours, l'ARBED a établi un programme d'investissement pluriannuel pour la période 1979 à 1983 - c'est-à-dire jusqu'à la fin de la période de restructuration - portant sur un montant de 18,5 milliards de dépenses à effectuer aux divisions luxembourgeoises. Ce programme, à réaliser en tranches de 4,5 milliards de francs par an, comporte les investissements suivants:

- Transport de la fonte (poches
ouvertes à Esch-Belval, poches torpilles
de 300 t. pour les transports à partir
d'Esch-Belval vers Differdange et Esch-
Schifflange) FLUX 600 mio.
- Extension de l'aciérie de Differdange
à 7.000 t/jour (alimentation en mitraille,
poids de la charge 180 t) FLUX 200 mio.
- Extension de l'aciérie d'Esch-Schiff-
lange à 5.300 t./jour (alimentation en
mitraille, poids de la charge 90 t) FLUX 400 mio.
- Machine de coulée continue à Esch-Belval
(machine à blooms pour le train moyen) FLUX 1.400 mio.
- Machine de coulée continue à Esch-
Schifflange (2 machines à blooms pour
le train à billettes) FLUX 1.800 mio.
- Extension du train Grey de Differdange
à 75.000 t/mois (parc de stockage et
amélioration de l'évacuation) FLUX 850 mio.
- Transformation du train II d'Esch-
Belval (spécialisation pour le laminage
de 25.000 t/mois de palplanches) FLUX 1.500 mio.
- Nouveau train moyen de 50.000 t/mois FLUX 6.000 mio.

| | | |
|---|------|-------------|
| • Modernisation des laminoirs d'Esch-Schiffflange, comprenant la modernisation du train à fil avec extension à 50.000 t/mois, l'adaptation du train 330 et la transformation du train à billettes | FLUX | 1.750 mio. |
| • Extension de la capacité du laminoir à froid et perfectionnement des installations de finition de tôles à Dudelange | FLUX | 4.000 mio. |
| | | <hr/> |
| Total: | FLUX | 18.500 mio. |

Malgré la situation actuelle très défavorable, l'ARBED accentue donc ses efforts en vue de la modernisation accélérée de son équipement de production et de la consolidation de son implantation au Grand-Duché de Luxembourg.

- Deuxième volet de l'effort en vue de la restructuration de la sidérurgie luxembourgeoise: le rapprochement entre l'ARBED et la MMR-A.

En présence des difficultés financières de cette dernière, les gouvernements belge et luxembourgeois, en liaison avec la Commission des Communautés européennes, ont conclu des accords sur les principes et les conditions d'une restructuration de cette société.

Des études technique et économique entreprises à la suite de ces accords il se dégage que, si l'orientation des produits et marchés de la MMR-A est valable, la phase liquide dans sa consistance actuelle est dépassée à terme. De plus, le remplacement des hauts fourneaux et de l'aciérie se justifie difficilement. Des synergies sont donc nécessaires. Elles seront mises en place de manière progressive en tenant compte des contraintes sociales et financières.

Conformément aux accords intervenus, il a été procédé à un réaménagement du capital social de la MMR-A, dans lequel sont intervenues toutes les parties intéressées et notamment l'ARBED par une prise de participation de 25,09%.

De même, il a été conclu un contrat de gestion entre la MMR-A et l'ARBED. Dans le cadre de cette convention, un des administrateurs nommés sur proposition de l'ARBED a été appelé aux fonctions d'administrateur-délégué, avec la double mission de:

- . veiller à l'application par la Direction générale de la MMR-A de la politique définie par le Conseil d'administration;
- . veiller à la réalisation des synergies entre l'ARBED et la MMR-A qui, suivant les accords intergouvernementaux de septembre et de décembre 1977, devront être mises en place dans l'intérêt de la MMR-A.

Du fait de ce contrat de gestion, la portée du rapprochement entre l'ARBED et la MMR-A est plus importante que ne l'exprime la participation de 25,09% détenue à présent par l'ARBED.

L'ensemble de ces mesures de restructuration fait l'objet des travaux de la conférence tripartite, réunissant les représentants du Gouvernement, des syndicats et de l'industrie sidérurgique en vue de fixer la stratégie anticrise au Luxembourg.

22232. Au niveau européen

Mais au-delà de cette activité sur le plan national, l'ARBED est, depuis des décennies, fortement implantée en Sarre et en Belgique. Elle participe, en tant qu'actionnaire à 50% de la SRB^x) et actionnaire majoritaire de Sidmar, au destin des sidérurgies de ces pays.

Voilà pourquoi elle a accepté d'abord d'assurer son concours à un assainissement de la sidérurgie sarroise, elle aussi durement frappée par la crise.

L'ARBED y a cependant posé une double condition, à savoir :

- qu'elle n'accepte le rôle lui assigné que dans la mesure où le gouvernement de Bonn assure son plein appui financier;
- que le regroupement de la sidérurgie sarroise sous la direction de l'ARBED n'affaiblisse en rien les possibilités financières de l'ARBED au Luxembourg ou, en général, en dehors de l'Allemagne.

Afin de réaliser ces prémisses, l'ARBED a constitué, en décembre 1977, la société holding "ARBED-Finanz Deutschland GmbH", dont elle détient la totalité du capital et à laquelle

^x) Stahlwerk Röchling - Burbech

elle a apporté sa participation de 97% dans l'Eschweiler Bergwerks-Verein. En canalisant tous les moyens financiers nécessaires pour l'assainissement de la sidérurgie sarroise, ARBED-Finanz Deutschland GmbH permet de remplir la double condition posée par le gouvernement de Bonn, d'une part, et par l'ARBED, d'autre part, à savoir que l'affectation des capitaux mis en oeuvre en Sarre et au Luxembourg soit nettement délimitée.

En plus, l'ARBED a obtenu des associés de SRB et de Neunkircher Eisenwerk une reprise des titres de ces deux sociétés, sans mettre à contribution ni les liquidités ni le crédit de l'ARBED, en dehors de l'Allemagne.

Au terme de cette opération, l'ARBED détiendra 97% du capital de Röchling-Burbach qui sera elle-même propriétaire de 97% de Neunkirchen. Il est vrai que cette opération doit tenir compte des conditions formulées récemment par la Commission des Communautés européennes.

Si ces changements dans la structure de la sidérurgie sarroise sont de nature à faciliter les mesures de restructuration nécessaires, ils ne seront pas pour autant, à eux seuls, une garantie suffisante du rétablissement durable de la situation de la sidérurgie de notre région, où ces mesures ne constitueront que des préalables à une solution concrète des problèmes structurels locaux. L'intégration de SRB/Neunkirchen, en Sarre, de même que le rapprochement ARBED-MMR-A, au Luxembourg, devront être vus sous l'angle d'une stratégie d'ensemble visant à faire jouer les effets potentiels de rationalisation créés et à mettre en oeuvre les synergies possibles.

Dans le cadre des efforts entrepris en vue de tirer profit des synergies transnationales possibles, il convient de relever également les négociations menées en vue d'une collaboration technique entre l'ARBED et le "Triangle" de Charleroi, c'est-à-dire les entreprises Thy-Marcinelle et Monceau, Hainaut-Sambre et Laminoirs du Ruau, faisant partie du groupe Frère.

Contrairement aux opérations en Sarre, l'accord de coopération envisagé prévoit que le groupe ARBED et le groupe Triangle resteront juridiquement et financièrement indépendants.

Pour le bassin de Luxembourg, les effets de rationalisation proprement dits seraient essentiellement les suivants :

- l'abandon de la production de coils à chaud à Dudelange et l'extension de la capacité du laminoir à froid de cette division à 650.000 t/an de produits finis;
- l'abandon éventuel de la production de coils à chaud à ARBED-Dudelange constituant un sacrifice considérable pour le bassin, il ne pourra se faire qu'en parfaite concomitance avec un remplacement valable d'activité, afin de garantir un développement aussi équilibré que possible des différents bassins.

D'autre part, ARBED-Luxembourg étant largement spécialisé dans les produits longs, son marché et ses spécialisations, notamment en ce qui concerne les palplanches, les rails et les poutrelles à larges ailes, c'est dans ce domaine que se situerait la compensation pour l'abandon de la production de coils à chaud à Dudelange. Elle se ferait par l'abandon dans le bassin de Charleroi du laminage des produits longs au profit du bassin de Luxembourg, soit 250.000 t/an.

Eu égard à la situation actuelle des trains moyens du bassin de Luxembourg et au transfert de produits précités, l'ARBED construirait un nouveau train moyen avec une capacité de 600.000 t/an de produits finis.

Au terme de l'ensemble de ces opérations s'étendant sur plusieurs années, le groupe ARBED se retrouvera avec des capacités de production pratiquement intactes et une palette de produits élargie, alors même que seules les installations les plus performantes seront restées en activité, avec un taux d'utilisation - et donc une productivité - nettement accrus.

2224. Le problème social

Au 1er janvier 1978, le personnel occupé dans les divisions luxembourgeoises de l'ARBED comptait 19.533 ouvriers et employés, contre respectivement 21.651 et 22.745 à la même date de 1977 et 1976.

En deux ans, l'effectif total de l'ARBED a donc baissé de 3.212 personnes.

La réduction du personnel est pour l'essentiel le résultat de la politique systématique poursuivie en matière de l'arrêt de l'embauche et du non remplacement des départs naturels. Par ailleurs, il convient de signaler qu'au titre des dispositions légales entrées en vigueur vers la fin de 1977 en ce qui concerne le régime de préretraite obligatoire pour les ouvriers et employés de la sidérurgie luxembourgeoise, 733 membres du personnel de l'ARBED ont, au 1er janvier 1978, quitté les services de la société avant le terme normal.

Il convient de souligner qu'en 1977 encore les licenciements et le chômage partiel ont pu être évités, alors qu'ils ont pourtant été la règle, à des degrés divers, dans toutes les sidérurgies de la Communauté.

Il faut toutefois faire observer que 2.696 personnes étaient affectées à la division anticrise à la fin de l'exercice sous revue. Ce chiffre ne reflète toutefois pas encore le total des postes en surnombre dans la perspective d'un ajustement du rapport productions/personnel au niveau requis par les critères de la compétitivité internationale.

La division anticrise, créée vers le milieu de l'exercice 1977, a pour mission d'occuper le personnel devenu disponible à la suite des mesures de rationalisation, en recherchant des emplois tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la société. Un nombre considérable de personnes affectées à cette division ont été occupées sur les grands chantiers de travaux neufs de l'ARBED.

A la MMR-A, l'effectif total au 1er janvier 1978 ne se chiffrait plus qu'à 2.919^{x)} personnes, contre 4.829 en 1977 et 5.211 en 1976, ce qui représente une baisse de 2.292 en deux ans.

Cette contraction brutale du volume de l'emploi, aspect le plus pénible sans aucun doute des mesures devenues indispensables dans le cadre de la poursuite des activités industrielles de la société, a touché les deux sièges d'exploitation.

A Athus, conformément au protocole d'accord intergouvernemental du 3 septembre 1977, la plus grande partie des installations a été arrêtée, entraînant le départ de 1.368 ouvriers et 166 employés qui, dans la mesure où ils ne pouvaient bénéficier des dispositions légales sur la prépension, ont été admis dans une Cellule de l'Emploi spécialement créée à cet effet par le gouvernement belge.

x) 2.706 à Rodange et 213 à Athus.

A Rodange, en application de la loi du 24 décembre 1977 sur la préretraite obligatoire en sidérurgie, 104 personnes ont quitté la société le 1er janvier 1978.

Par ailleurs, comme à l'ARBED, une division antricrise a été créée, avec mission de rechercher des emplois pour le personnel en surnombre à Rodange.

Le tableau ci-après reflète l'évolution de l'effectif de la sidérurgie luxembourgeoise du début de la crise (fin 1974) à début 1978.

| Effectif (O + E) | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | Variation 1978/1975 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|------------------------|
| ARBED | 23.969 | 22.745 | 21.651 | 19.533 | - 4.436 |
| MMR-A ^x) | 5.437 | 5.211 | 4.829 | 2.919 | - 2.518 |
| Total | 29.406 | 27.956 | 26.480 | 22.452 | - 6.954 |

Malgré le dégagement de personnel déjà effectué au Grand-Duché, y non compris les 2.022 personnes dégagées qui travaillaient en sous-traitance, et les efforts déployés pour occuper le personnel excédentaire dans le cadre des divisions antricrise, il faut se rendre à l'évidence que la sidérurgie continuera de perdre de son importance en tant que principal fournisseur d'emplois du pays.

Après les opérations de restructuration en cours, le nombre d'emplois dans la sidérurgie luxembourgeoise, y compris ses activités connexes, devrait se situer ainsi, à moyen terme, aux environs de 16.500, dont quelque 15.000 dans le noyau sidérurgique et 1.500 dans les activités connexes.

x)

y compris le siège d'Athus.

Compte tenu des objectifs de productivité qu'il sera indispensable de viser à l'horizon 1983, il faudra donc escompter d'autres compressions en raison de la nécessité de retrouver une compétitivité suffisante, d'arrêter la saignée financière que comporte la situation actuelle et de sauvegarder les emplois susceptibles d'être maintenus par l'effet de la restructuration.

Face à la gravité du problème social posé par la crise structurelle de la sidérurgie, des efforts sérieux et continus ont été faits pour éviter de voir empirer la situation de l'emploi.

A ce titre, il y a déjà eu un étalement dans le temps de la réduction des emplois.

Ainsi, il faut relever plus particulièrement les mesures prises pour occuper dans le cadre des divisions anticrise du personnel excédentaire, soit à des travaux d'investissement, soit auprès de sociétés filiales ou d'entreprises tierces, et/ou pour reconvertir ce personnel pour des activités où il y a manque de main-d'oeuvre.

Il faut de même faire état des initiatives systématiques développées conjointement par le Gouvernement et par l'ARBED en vue de créer des activités nouvelles dans des domaines se situant en aval de la sidérurgie et pour faciliter l'implantation de nouvelles entreprises relevant d'autres domaines par des investissements potentiels.

Le résultat de cette activité est concrétisé par la prise de contacts avec de nombreuses firmes appartenant à des secteurs d'activités divers, dont la première transformation de l'acier, la valorisation de sous-produits sidérurgiques, mais aussi des firmes situées totalement en dehors de la sidérurgie. Une quarantaine de ces firmes ont manifesté un intérêt certain de venir s'implanter au Luxembourg, une dizaine de firmes fait actuellement l'objet de pourparlers concrets.

2225. Les perspectives à moyen terme

Dans ses premières conclusions sur les objectifs généraux "acier" pour 1985 - 1990, la Commission européenne est très loin des évaluations optimistes qui avaient permis en 1974, c'est-à-dire au début de la crise, d'avancer des chiffres relativement élevés quant aux perspectives de consommation et de production d'acier.

Alors qu'à l'époque l'on escomptait un taux d'augmentation annuel de la consommation de produits sidérurgiques de 3,7%, ce qui aurait permis à cette consommation de produits sidérurgiques de grimper de 96 millions de tonnes en 1972 à 128,3 millions de tonnes en 1980, les prévisions les plus optimistes escomptent aujourd'hui pour la haute conjoncture une consommation intérieure de 108 millions de tonnes en 1980. Pour 1985, la consommation de produits sidérurgiques resterait encore largement en-dessous des prévisions antérieures avec 116,9 millions de tonnes, en tendance moyenne et 121,5 millions de tonnes en haute conjoncture, et ce ne serait qu'en 1990 que ces anciennes prévisions pour 1980 (128,3 millions de tonnes) seraient dépassées, avec 130,2 millions de tonnes en moyenne et 135,5 millions de tonnes en haute conjoncture.

Compte tenu du développement de la coulée continue qui permet d'améliorer le rendement dans les aciéries, la production d'acier brut de la Communauté nécessaire pour équilibrer l'offre et la demande se situerait en 1980 en moyenne conjoncture à 137,5 millions de tonnes, soit environ 17 millions de tonnes de moins qu'en l'année record 1974, et 32,5 millions de tonnes de moins que les anciens objectifs généraux n'avaient préconisé pour 1980 (170 millions de tonnes).

A signaler que d'ores et déjà ces estimations sont qualifiées par certains experts comme étant encore trop optimistes.

Du point de vue de la production, il est prévu qu'à l'horizon 1981^{x)}, le taux d'utilisation des capacités de production, qui a été de 72% en 1977, ne dépassera pas encore 78% au niveau mondial. Pour les sidérurgies les plus touchées, à savoir celles de la République Fédérale d'Allemagne, de la Belgique et du Luxembourg, ce taux inférieur à 60% en 1977, ne devrait même pas dépasser le niveau des 70%. Ces prévisions donnent une image de l'ampleur des sacrifices nécessaires.

Ceci est d'autant plus vrai qu'une action en profondeur sur les structures de la sidérurgie communautaire ne réussira pas nécessairement à exercer, même à plus long terme, une emprise déterminante sur les forces irrationnelles qui influencent pour une large part l'évolution des courants commerciaux. Dans ce mouvement, les capacités de production et les possibilités de consommation ne sont en effet pas toujours les seules forces motrices. Des motivations de prestige politique y tiennent un rôle souvent essentiel, notamment dans les pays en voie de développement, si bien qu'il faudra finir par compléter l'action sur les structures par l'établissement, au niveau mondial, de règles d'un "orderly market".

223. Les classes moyennes

Dans la déclaration gouvernementale du 9 mars 1978, Monsieur le Ministre d'Etat a souligné plusieurs caractéristiques et finalités au profit des classes moyennes :

- importance numérique des indépendants et des salariés occupés dans ce secteur;
- potentiel de croissance et possibilités de création de nouveaux emplois;

x) Etude I.I.S.I.

- nécessité d'encourager les efforts d'investissement et d'adaptation;
- relèvement nécessaire des primes d'apprentissage et d'épargne;
- mise en oeuvre judicieuse de la loi sur le droit d'établissement du 26 août 1975, notamment pour ce qui est des grandes surfaces de vente;
- application des réglementations concernant la concurrence déloyale et le travail clandestin;
- élaboration d'un livre blanc;
- alignement du régime de sécurité sociale sur celui des salariés.

Le Conseil Economique et Social souscrit aux traits et aux projets relevés ci-dessus. Pour ce qui est des projets qui restent en souffrance, il souhaite qu'ils soient réalisés dans les meilleurs délais.

Il salue plus particulièrement l'institution d'un groupe de travail appelé à élaborer un livre blanc, à faire les investigations nécessaires en la matière et à dégager les lignes de fond pour une politique à long terme, état de choses itérativement demandé. D'ores et déjà, le Conseil Economique et Social émet un double vœu.

Il demande au Gouvernement de faire accélérer les travaux en cours dans la mesure compatible avec les délais que prennent les analyses et les enquêtes objectives.

Il demande en second lieu de se voir communiquer le rapport final qui sera élaboré.

Quelques brèves réflexions peuvent y être ajoutées, en attendant le débat de fond que suscitera sur différents plans le livre blanc, une fois achevé et communiqué à qui de droit.

Il est rappelé que la loi du 10 mai 1974 instituant des mesures de reconversion économique et sociale dans l'agriculture, le commerce et l'artisanat requiert une adaptation rapide, vu que son exécution n'a pas apporté les résultats escomptés et qu'il s'agit de cerner davantage la réalité.

Le chef d'une petite ou moyenne entreprise, en tant que personne, est appelé à bénéficier de tous les égards qui sont accordés aux citoyens titulaires de droits et d'obligations.

Il importe, d'autre part, de lui consacrer, en sa qualité d'agent économique, une attention accrue dans la mesure où il preste des services nécessaires à l'économie nationale, qu'il assume une mission de production ou de commercialisation créatrice de richesses qui sont comptabilisées - la participation croissante du secteur tertiaire dans le PIB est acquise - que les branches où il travaille sont pourvoyeuses d'emplois, ces emplois qu'il importe de valoriser dans une période difficile, et qu'il doit pouvoir travailler dans un environnement propice au déploiement des activités indépendantes.

Sans vouloir se prononcer anticipativement, le Conseil Economique et Social préconise d'ores et déjà dans cette dernière optique un minimum de contraintes administratives, assorti de facilités ad hoc, un cadre de travail où règne une concurrence loyale et une ambiance générale favorable à l'épanouissement d'activités indépendantes et, finalement, un encadrement légal qui soit observé comme il se doit dans une société de droit.

Le Conseil Economique et Social se rallie à cet égard pleinement à une observation faite dans le discours que Monsieur le Ministre de l'Economie nationale et des Classes moyennes a prononcé le 20 mai 1978 lors de l'ouverture de la 32e Foire de Luxembourg, à savoir:

"Cela implique aussi que la législation économique existante et à créer soit exécutée, interprétée et sanctionnée raisonnablement, soit suivant les textes élaborés démocratiquement et l'esprit qui les anime, le tout sans laxisme".

Le Conseil Economique et Social estime que cette affirmation devrait se concrétiser notamment dans les domaines du droit d'établissement, de la concurrence déloyale, du régime de fermeture légale et du travail clandestin.

Pour ce qui est plus particulièrement du droit d'établissement, le Conseil Economique et Social attire l'attention du Gouvernement sur les points centraux ci-après:

- . il importe de définir et de différencier les branches commerciales et d'établir un relevé afférent, ceci avec les connexités correspondantes;
- . les autorisations de commerce, à accorder à des ressortissants de pays tiers, non membres du Marché Commun, le devraient être à bon escient et sélectivement, dans le but de ne pas renforcer la pénurie de l'emploi, une activité d'indépendant équivalant à une activité salariée en termes d'emploi, le tout suivant l'esprit des travaux de la conférence tripartite, Gouvernement, Patronat, Syndicats et eu égard aux obligations internationales souscrites en la matière;
- . eu égard au degré de saturation atteint dans le domaine des grandes surfaces de vente, notamment dans le secteur alimentaire, à la concentration progressive qui y est observée, à la disparition de nombreux points de vente et donc de vides qui s'installent géographiquement dans la structure de distribution dont l'éventail se rétrécit, cela aussi au détriment des consommateurs, compte tenu, d'autre part, de la position de force qu'acquière petit à petit les grandes surfaces de vente, les autorités concernées se doivent d'apprécier et d'appliquer suivant l'esprit les textes en vigueur et conformément à la philosophie définie ci-avant par Monsieur le Président du Gouvernement;

- . les composantes de la notion "équilibre régional et global de la distribution" sont de nature diverse, visant notamment la possibilité d'un approvisionnement régulier, une concurrence loyale, l'intérêt du consommateur, une offre géographique adéquate et l'équilibre des forces en présence.

Il appert au Conseil Economique et Social que le jugement prioritaire par rapport à l'amalgame de ces différents intérêts et critères appartient au Gouvernement, assisté de ses services spéciaux.

Quant à la procédure d'émission des cartes d'autorisation pour faire le commerce, il est indiqué que la remise matérielle se fasse seulement après l'établissement effectif du demandeur, dûment documenté, ceci pour éviter des abus et l'octroi d'agréments à des candidats qui en fait ne s'établissent pas.

Les mesures et l'approche préconisées dans le présent chapitre sont d'autant plus justifiées que les secteurs de prestation de services pâtissent eux aussi de la régression économique.

Suite à la forte diminution des effectifs sidérurgiques, le phénomène prémentionné se manifeste particulièrement dans le Sud du pays, où le contingent des ouvriers - donc de nombreux consommateurs - se rétrécit et dont la capacité d'achat a stagné depuis 1974.

Il s'y ajoute que la clientèle française, importante dans les années de bonne conjoncture, se fait rare, ceci en raison de l'érosion du franc français.

224. L'agriculture-viticulture

Dans la déclaration gouvernementale du 9 mars 1978, le rôle joué par l'agriculture-viticulture dans l'économie luxembourgeoise a été qualifié d'élément de stabilité et d'enrichissement.

Cet apport du secteur agricole et de ses activités connexes peut être vu sous différents aspects:

- approvisionnement régulier du pays en produits agricoles et contribution à l'équilibre de la balance commerciale;
- sauvegarde de l'environnement;
- importance de l'exploitation familiale pour l'équilibre socio-économique;
- contribution des activités agricoles au produit national.

S'il est vrai qu'en cette période de difficultés structurelles que connaît notre pays, la valeur économique et sociale de l'agriculture est mise davantage en évidence que par le passé, il n'est pas moins vrai que la contribution des activités agricoles au produit national serait rehaussée dans les statistiques y relatives, par une prise en compte des activités d'approvisionnement et d'élaboration, situées en amont et en aval de l'exploitation agricole, prises en tant qu'activité du secteur agricole, ceci dans une approche socio-économique.

A cet égard, et dans l'optique des efforts entrepris en vue de la diversification de l'économie luxembourgeoise, le Conseil Economique et Social pense qu'il est opportun d'établir enfin une évaluation objective des ressources et des facteurs, tant humains que matériels, susceptibles d'être valorisés aux fins d'assurer le développement économique et social du secteur agricole.

Cet examen s'avère d'autant plus urgent du fait que certaines déficiences qui risquent de compromettre un sain développement, peuvent déjà aujourd'hui être identifiées, ceci notamment du point de vue de la structure démographique et de certaines productions en net recul, telle que la production porcine. En effet, notre pays doit d'ores et déjà importer plus de 50% des porcs abattus, alors que traditionnellement nous connaissions la situation inverse.

L'aménagement circonstancié de l'environnement économique et social devrait favoriser les orientations préconisées et garantir un maximum d'efficacité aux efforts déployés dans le secteur agricole, ceci dans l'intérêt, et des exploitations, et des consommateurs.

A ce propos, et sans vouloir entrer dans les controverses pouvant exister entre le Gouvernement et la profession agricole, le Conseil Economique et Social se doit de constater une fois de plus que certaines dispositions de fond de la loi d'orientation agricole du 23 avril 1965 relatives aux mesures de stimulation au profit des exploitations agricoles, venues à échéance le 31 décembre 1975, n'ont toujours pas été remplacées. Ce retard préjudiciable n'est certainement pas fait pour soutenir les efforts d'investissement à développer au niveau des exploitations agricoles.

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil Economique et Social constate que l'évolution de la politique agricole commune, notamment en matière de fixation des prix communs, est de plus en plus tributaire des fluctuations de change entre les Neuf.

Cet effet perturbateur a joué surtout, ces dernières années, au détriment des producteurs agricoles du BENELUX. Aussi l'impact de cette situation sur les revenus agricoles des pays en cause ne manque-t-il certainement pas d'entraver l'activité de ce secteur économique.

225. Le commerce extérieur

L'année passée, le Conseil Economique et Social avait souligné dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays les changements fondamentaux qui sont intervenus dans la structure du commerce extérieur et notamment quant aux conditions de concurrence et à l'objet des contrats. Sans vouloir y revenir, le Conseil Economique et Social voudrait insister sur le fait qu'à cause de l'exiguïté de notre pays et de l'exigence des pays tiers de se voir livrer des installations industrielles complètes "clé sur porte" et des "lots intégrés" de marchandises ou de biens d'équipements, les entreprises luxembourgeoises sont obligées de recourir à des sous-traitants étrangers, voire de s'associer à des entreprises étrangères par des contrats de coopération, pour accéder aux marchés tiers. Il s'y ajoute que les formes et la durée de financement des livraisons subissent des mutations profondes dans la mesure où les conditions de crédit qui peuvent être offertes par le fournisseur deviennent un élément des plus décisifs dans les négociations. Le crédit fournisseur remplace le crédit acheteur traditionnel et les délais de paiement ont tendance à s'allonger pour atteindre 10 à 12 ans.

Au cours de l'année écoulée, l'on a vu se confirmer le revirement d'ordre général dans les conditions de financement des exportations ainsi que l'"appréhension", exprimée en 1977, de voir apparaître la pratique des "moratoires", du moins pour certains pays pour ce qui est de ce dernier point.

L'on a encore noté une recrudescence des velléités protectionnistes sur les plans international et communautaire, de sorte qu'il importe plus que jamais que notre pays s'associe aux partenaires du BENELUX pour exiger le respect des accords internationaux notamment quant aux règles du GATT, des conditions de financement et de couverture Ducroire ainsi que des règles de la concurrence.

Devant cette évolution des conditions du commerce extérieur, les mesures d'encouragement proposées par le Conseil Economique et Social dans son avis précité de 1977 gardent toute leur acuité, que ce soient celles visant le relèvement de la dotation de l'Office du Ducroire, ou la coordination très étroite du Ducroire et des institutions et comités déjà en place tels la SNCI et le comité de promotion des exportations luxembourgeoises.

Cette coordination doit viser à réduire le coût du crédit, à adapter les modalités du crédit à celles appliquées dans les pays concurrents et à améliorer la couverture Ducroire.

A cette fin, le Conseil Economique et Social préconise la mise en oeuvre systématique de tous les moyens d'ores et déjà disponibles (SNCI, COPEL) pour ramener les taux d'intérêts des crédits à l'exportation au niveau accepté par les accords passés par les pays membres de l'OCDE.

Il importe encore de créer, à l'instar de ce qui existe dans les autres pays membres des Communautés européennes et notamment en Belgique, un fonds de commerce extérieur appelé à encourager des actions précises à mener sur les marchés de pays tiers. Dans ce même contexte et notamment pour l'ouverture et la consolidation de nouveaux débouchés, il serait opportuna concevoir l'aide au développement en relation avec les possibilités d'exportation des entreprises luxembourgeoises.

Quant aux modalités du crédit, il importe de les aménager de la sorte que les entreprises luxembourgeoises puissent s'aligner sur les conditions offertes par leurs concurrents étrangers notamment en ce qui concerne la durée des crédits, l'allocation de moratoires et le versement d'acomptes.

En matière d'assurance crédit, il ne faut pas se cacher que la marge de manoeuvre est très réduite pour des actions communes avec l'OND^{x)} belge qui est le réassureur de l'Office luxembourgeois du Ducroire. Toutefois, la collaboration pratique avec le réassureur pourrait être renforcée notamment par une présentation

x) Office national Ducroire

directe des dossiers luxembourgeois auprès du comité de l'OND belge. Le Conseil Economique et Social, tout en ne méconnaissant pas l'effort appréciable fait par le Gouvernement au cours des dernières années, pense que ce dernier serait bien inspiré en prévoyant une adaptation aux besoins de la dotation de l'office.

En outre, le Conseil Economique et Social estime qu'il faudrait étudier l'introduction d'un fonds spécial pour la couverture de certaines opérations exceptionnelles pour lesquelles la couverture Ducroire comporte un aspect "aide" caractérisé.

Enfin, le Gouvernement serait bien inspiré d'épauler les efforts déployés par les entreprises exportatrices du secteur privé qui se proposent d'unir leurs efforts dans une société luxembourgeoise pour la coopération internationale, en vue d'une prospection commune des marchés tiers et, le cas échéant, l'exécution commune de projets de développement dans ces pays.

3. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

31. L'emploi

311. Les statistiques

En cette quatrième année de crise, l'emploi focalise plus que jamais, et à juste titre, l'attention des responsables de la vie politique, sociale et économique du pays.

Durant la dernière année les déséquilibres se sont encore fortement accentués comme le montrent les statistiques officielles, encore que celles-ci soient entachées d'un certain degré d'incertitude et ne traduisent pas toute l'ampleur du phénomène structurel à la suite de l'application de certains mécanismes dans l'intérêt du maintien de l'emploi.

3111. L'équilibre entre l'offre et la demande

Par rapport à 1976 on note un recul de l'emploi de 1200 personnes (0,8%) en 1977, donnant lieu à un doublement du nombre de chômeurs, qui passent de 400 à 800, le reste du surplus ayant été résorbé par une émigration nette de l'ordre de 500 personnes et les départs naturels non remplacés.^{x)}

La seule main-d'oeuvre salariée a baissé de 800 personnes, soit de 0,6%.

La compression dans l'industrie a été assez largement compensée par la progression des effectifs dans les services.

x) Le STATEC constate une émigration nette depuis quelques années. L'Administration de l'Emploi au contraire constate une immigration nette. Selon elle les travailleurs étrangers y compris les frontaliers, évoluent comme suit: 44.200 en 1973, 47.800 en 1974, 48.900 en 1975, 48.700 en 1976 et 49.100 en 1977.

Tout au long de l'année 1977 le marché de l'emploi est encore détérioré.

| | Offres d'emploi non satisfaites | Demandes d'emploi non satisfaites |
|--------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| moyenne 1974 | 584 | 57 |
| 1975 | 236 | 265 |
| 1976 | 266 | 457 |
| 1977 | 192 | 821 |
| 1978 janvier | 166 | 1.397 |
| février | 154 | 1.328 |
| mars | 206 | 1.335 |
| avril | 275 | 1.140 |
| mi-mai | 324 | 1.122 |

Si, en 1978, la situation de l'emploi a encore empiré par rapport à 1977, elle s'est stabilisée durant ces derniers mois. Il est fort probable cependant qu'à la fin de l'année scolaire, la demande commencera à se gonfler sérieusement jusqu'à la fin de l'année civile, de sorte que le seuil 1 (1.500 demandeurs d'emploi)^{x)} prévu dans la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi, risque d'être atteint et cela indépendamment de toutes autres mesures de dégagement de personnel. Or, les dernières nouvelles à ce sujet ne sont guère encourageantes.

Ventilés selon l'âge et la qualification, les 1.122 demandeurs recensés à la mi-mai se répartissent de la façon suivante:

| | |
|---------------------------------------|-----|
| - d'après l'âge | |
| travailleurs âgés de moins de 25 ans: | 580 |
| travailleurs âgés de 25 à 40 ans : | 341 |
| travailleurs âgés de 41 à 60 ans : | 194 |
| travailleurs âgés de plus de 60 ans : | 7 |

x) Demandeur d'emploi = demandeur sans emploi ou sous préavis de congédiement au sens de la loi du 24 décembre 1977.

| | | |
|-------------------------------------|---|-----|
| - d'après la qualification | | |
| ouvriers non qualifiés | : | 451 |
| ouvriers qualifiés et spécialisés | : | 264 |
| employés et travailleurs assimilés: | | 407 |

Pour ce qui est de leur répartition sur les différentes professions, il y a lieu de remarquer que, pour les travailleurs qualifiés au sens des deux catégories précitées, la demande excède le plus largement l'offre chez les agents administratifs et employés de bureau (268/34) et les agents commerciaux, représentants et vendeurs (64/16).

Par contre, dans les secteurs du bâtiment et du génie civil, de la chimie et du caoutchouc et dans l'hôtellerie, l'offre excède la demande.

Les ouvriers non qualifiés ont le plus de difficultés à trouver un emploi. En face de 451 demandes il n'y a que 74 offres.

3112. Le chômage

Du côté du chômage, les choses ne se présentent pas sous un jour meilleur.

Le chômage affectait en moyenne 200 travailleurs en 1975, 400 en 1976 et 800 en 1977, le nombre moyen des travailleurs en chômage complet indemnisé ayant été de 5 en 1974, 37 en 1975, 124 en 1976 et 312 en 1977.

Pour 1978, (moyenne des 5 premiers mois), ce dernier chiffre est de 572. En 1978, l'ampleur du chômage partiel risque de dépasser celle atteinte en 1977. En extrapolant les chiffres réalisés durant les quatre premiers mois, le dépassement pourrait être de l'ordre de 15%.

Un point a plus particulièrement retenu l'attention du Conseil Economique et Social: l'évolution de la durée d'inscription auprès de l'Administration de l'Emploi des demandeurs d'emploi. Il a dû constater avec inquiétude que de conjoncturel le chômage est en train de devenir structurel. Même si en valeurs absolues, le nombre de ceux qui sont à la recherche d'un emploi depuis plus de 6 mois n'est guère encore alarmant, la tendance y dégagée est éloquent et univoque.

| Durée d'inscription | novembre 1977 (en % du nombre total d'inscrip- tions) | janvier 1978 | mai 1978 |
|---------------------|--|--------------|----------|
| 6 mois et plus | 8,4% | 10,7% | 21,5% |
| 9 mois et plus | 3,3% | 5,5% | 8 % |
| 1 an et plus | 0,5% | 1,8% | 2,5% |

Quoique ces chiffres ne reflètent l'évolution que sur une courte période, ils n'en dénotent pas moins un accroissement continu de la durée moyenne du chômage.

Au regard de cette évolution, le Conseil Economique et Social préconise, d'un côté, l'évacuation rapide des mesures prorogeant, de façon sélective, de 182 jours la période d'indemnisation des chômeurs et, de l'autre, l'établissement des données détaillées sur les demandeurs dont la durée d'inscription excède 6 mois, afin de pouvoir prendre, au besoin, les mesures qui s'imposent à leur égard.

Il y a, en effet, à craindre que l'évolution constatée n'aille en s'aggravant et qu'un nombre croissant de chômeurs n'atteigne ou ne dépasse déjà la nouvelle limite de la durée d'indemnisation au moment où celle-ci sera opérationnelle.

Cet état des choses appellera soit une nouvelle extension de la durée - qui risquera de devenir illimitée - ou d'autres mesures plus appropriées pour une remise dans le circuit économique de cette catégorie de chômeurs.

312. La législation

3121. La loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi

Le Conseil Economique et Social est d'avis que toutes les dispositions en matière d'emploi, notamment celles ayant trait à l'emploi des bénéficiaires de pension, à la prestation d'heures supplémentaires, aux cumuls d'emplois salariés, prévues par la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi, de même que celle concernant la prohibition du travail clandestin réglée par la loi du 3 août 1977, doivent effectivement être mises en oeuvre et leur exécution efficacement contrôlée, notamment par l'Inspection du Travail et des Mines.

Ces mesures, si elles ne créent pas de nouveaux emplois à proprement parler, permettent cependant de répartir plus équitablement le volume de travail disponible et de résorber une bonne partie du chômage.

3122. La loi du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi et portant création d'une Commission nationale de l'Emploi

Au vu de l'évolution économique générale et de la situation sur le marché de l'emploi qui en résulte, le Conseil Economique et Social juge indispensable la mise en oeuvre effective des différentes missions et attributions conférées par la loi du 21 février

1976 à l'Administration de l'Emploi.

Dans ce contexte, l'administration compétente est à outiller convenablement pour exécuter les multiples tâches qui sont les siennes.

Dans l'immédiat, on ferait bien de créer un service de publicité qui aurait pour mission d'informer sur les emplois vacants par tous les moyens possibles, notamment par la presse écrite, parlée et filmée. Ceci présuppose cependant une amélioration de la collaboration entre les entreprises et les services compétents, et notamment la mise en application de l'obligation de déclarer les emplois vacants. D'autre part, la gestion prévisionnelle du personnel doit être organisée d'une façon plus méthodique au niveau de l'administration et des agents économiques. Ceci faciliterait une politique cohérente et globale de prospection, à moyen terme, du marché de l'emploi au niveau national, afin de corriger et d'infléchir, le cas échéant, les tendances fondamentales constatées et d'éviter ainsi au maximum les déséquilibres qui pourraient en résulter.

Dans le même contexte, il importe de mettre sur pied le service "études et recherches", appelé à mettre à la disposition des autorités publiques, des organisations professionnelles salariales et patronales des informations, des statistiques et des analyses sur la situation actuelle et future du marché de l'emploi.

Il établirait des statistiques courantes sur l'importance et la nature des besoins de main-d'oeuvre des divers secteurs de l'économie et ses analyses porteraient utilement sur toutes les facettes du phénomène chômage, en tenant compte notamment du niveau d'études, de la qualification, du sexe, de l'âge des chômeurs.

Les exigences d'une telle politique de l'emploi appellent aussi évidemment la coordination la plus large possible entre les administrations et les services publics qui ont compétence en la matière.

3123. Les autres législations

En relation avec la politique de l'emploi, plusieurs points ont encore retenu l'attention du Conseil Economique et Social.

- La réduction de la durée du travail

Deux autres mesures, que le Conseil Economique et Social souhaite voir réaliser prochainement, sont de nature à avoir une influence positive sur l'emploi.

. La généralisation de la semaine de 40 heures et de 5 jours

Il s'agira de généraliser la durée hebdomadaire de travail de quarante heures et de la répartir sur cinq jours ouvrables au maximum et d'encadrer les exceptions apportées à leurs modalités d'application. En d'autres termes, il conviendra de prendre les règlements d'exécution et de conclure les conventions collectives prévues par la loi.

En outre, le côté salarial estime que la réduction contractuelle de la durée de travail en-dessous de 40 heures par semaine pour les secteurs à difficultés d'emploi n'est pas à perdre de vue.

. La mise à la retraite anticipée

Dans l'avis du 5 juillet 1977 sur "La réforme éventuelle de la structure et du financement de l'assurance-pension", la majorité du Conseil Economique et Social s'est prononcée pour une mise à la retraite flexible entre 60 et 65 ans, à condition qu'une carrière d'assurance de 40 ans ait été réalisée.

La majorité des membres du Conseil Economique et Social estime qu'il faut se tenir à cette position, d'autant plus que les conditions actuarielles ne se sont pas améliorées depuis lors.

Les autres pensent cependant qu'en attendant la réforme globale il serait opportun d'abaisser à 60 ans l'âge d'octroi de la pension anticipée pour tous les régimes d'assurance-pension. En dehors de l'effet réducteur des déséquilibres du marché de l'emploi, cette mesure aurait pour conséquence de supprimer certaines discriminations dont sont l'objet les travailleurs manuels par rapport à d'autres catégories de salariés.

- La réduction des cumuls auprès des services publics

Dans l'optique de la création de nouveaux emplois auprès des services publics, le Conseil Economique et Social préconise la réduction des cumuls de fonctions qui continuent d'exister au sein de différentes administrations et spécialement dans l'enseignement, sans que cette situation soit objectivement nécessaire. Cette réduction serait notamment de nature à améliorer la situation des aspirants-professeurs.

- Les actions en faveur des jeunes travailleurs

Le Conseil Economique et Social se félicite des récentes mesures proposées par le Gouvernement en faveur de l'emploi des jeunes, à savoir le contrat de stage-initiation pour les moins de 25 ans, la constitution d'une division d'auxiliaires temporaires affectés à des tâches d'utilité publique et sociale et la prime d'orientation. Encore qu'il s'agisse là d'un ensemble de mesures parallèles, le Conseil Economique et Social estime que la prime d'orientation devrait logiquement prendre le pas sur les autres.

Toutes ces mesures s'ajoutent aux cours d'orientation et d'initiation professionnelles organisés depuis le mois de février pour les jeunes âgés de 15 ans qui n'ont aucune qualification et qui n'ont pas droit aux indemnités de chômage. Une première évaluation-bilan de cette expérience a été très positive et a incité les responsables non seulement à la continuer, mais à l'élargir pour la prochaine rentrée scolaire.

Toutes ces actions facilitent certainement, soit le passage de l'école à la vie active, soit la recherche d'un premier emploi et contribuent à réduire temporairement le chômage qui affecte cette catégorie de travailleurs plus que les autres.

Il ne s'agit cependant que de pis-aller qui ne sauraient en aucune façon dispenser les responsables politiques de mener une politique active en vue de stimuler la création d'emplois de compensation qui seuls sont à même de garantir des conditions de travail et de vie durablement acceptables.

- L'orientation professionnelle des jeunes

Dans son avis CES/EDUC. (76) du 29 juin 1976 concernant l'éducation au Luxembourg, le Conseil Economique et Social avait préconisé une réforme scolaire, axée sur la fusion, en un seul type d'école, des institutions postprimaires destinées à tous les jeunes de 12 à 15 ans.

Les buts assignés par cet avis à cette réforme ont été:

- " . de relever et d'étendre le niveau général d'éducation de l'ensemble de la population et de renforcer l'égalité des chances pour tous;
- . de substituer à la sélection négative une orientation positive, dans le but d'améliorer l'orientation scolaire et professionnelle et partant d'éviter un taux d'échecs particulièrement élevé dans les trois premières années de l'enseignement secondaire;
- . de permettre une spécialisation des études aussi tardive que possible, afin que l'élève soit à même de faire son choix en connaissance de cause;
- . d'offrir une formation polyvalente afin que l'élève ait à tout moment, du moins dans certaines limites, la possibilité de changer d'option ou, plus tard dans la vie, de profession;

- . de créer les conditions nécessaires à l'introduction de méthodes nouvelles adaptées aux possibilités de l'élève;
- . de faciliter la transition de l'enseignement primaire vers les autres types d'enseignement ou vers la vie professionnelle;
- . de revaloriser l'enseignement technique et professionnel par rapport à l'enseignement secondaire."

Le Conseil Economique et Social est conscient de l'importance et de l'urgence de cette réforme et ce surtout en considération du fait qu'à l'heure actuelle quelque 40% des élèves qui sortent chaque année de l'école n'ont pas de formation achevée.

Dans le même ordre d'idées, la réforme de l'enseignement technique et professionnel - dans le sens de l'équivalence des enseignements secondaire et technique amélioré - est également prioritaire.

Ces réformes, en créant une meilleure base d'observation des jeunes, devraient aboutir à un renforcement et à une amélioration des orientations scolaire et professionnelle. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler les efforts qui ont été déployés dans le passé récent et qui se sont concrétisés par la création, d'une part, au niveau du Ministère de l'Education nationale, du département orientation scolaire et services sociaux, du Centre de Psychologie et d'Orientation scolaires et, d'autre part, au niveau des établissements scolaires, de services de psychologie et d'orientation scolaire.

Tout en appréciant ces efforts louables en la matière, le Conseil Economique et Social fait remarquer que l'amélioration de la guidance psycho-pédagogique qui en est la résultante ne peut avoir des résultats tangibles que pour autant qu'elle se fonde également sur une analyse des besoins en postes qualifiés de notre économie et qu'elle s'opère en étroite collaboration avec l'orientation professionnelle.

La situation actuelle sur le marché de l'emploi qui a révélé un certain écart entre les aspirations des jeunes même non qualifiés et les offres d'emploi, exige plus que jamais que l'orientation scolaire et professionnelle coordonnent leurs activités et tiennent compte également des besoins de l'économie, sous peine de voir des jeunes gens rester sans emploi à la fin de leur formation.

Dans cette optique, il s'agirait de renforcer les services de psychologie et d'orientation scolaire et notamment les services d'orientation professionnelle au niveau de l'apprentissage.

- L'apprentissage

Abstraction faite de l'introduction progressive du tronc commun et de la réalisation de la réforme de l'enseignement technique, le Conseil Economique et Social aimerait voir mis en vigueur le projet de règlement grand-ducal portant réforme de l'apprentissage industriel et le projet de règlement ministériel concernant les critères de promotion applicables aux apprentis du secteur industriel, projets sur lesquels les chambres professionnelles compétentes ont émis un avis commun positif le 12 avril 1978.

La réforme, préconisée dans les règlements précités, vise un relèvement du niveau de la formation tout en évitant les échecs. A cette fin, les règlements entendent renforcer la collaboration entre l'école et l'atelier d'apprentissage par l'incorporation des notes en pratique sur les bulletins scolaires et par une décision commune des responsables de l'école et des ateliers sur la promotion des apprentis, améliorer la coordination des programmes de théorie dispensée à l'école et de pratique enseignée dans les ateliers d'apprentissage et introduire un cahier d'apprentissage qui permettra au conseiller à l'apprentissage de suivre chaque apprenti ensemble avec les responsables à l'école et à l'atelier de formation.

Cette réforme qui ne peut que trouver l'assentiment du Conseil Economique et Social devrait également pouvoir être mise en oeuvre, selon des modalités analogues, dans le secteur de l'apprentissage commercial.

De même, en ce qui concerne l'apprentissage artisanal, il convient de consolider, par voie législative, les modifications introduites en la matière depuis plusieurs années à titre d'essai.

Aussi le Conseil Economique et Social invite-t-il le Gouvernement à hâter les travaux dans ce sens.

- Les transports à titre professionnel

Dans sa déclaration du 4 juillet 1974, le Gouvernement avait promis de faire étudier la possibilité de la gratuité des transports publics et de soumettre les conclusions de son étude à la Chambre des Députés.

Jusqu'à ce jour le Conseil Economique et Social n'a pas encore pu prendre connaissance de cette étude. Il portera, dans le cadre de l'avis spécifique sur la politique des transports qu'il est en train d'élaborer, son attention particulière sur les transports publics utilisés par les salariés à titre professionnel.

- Les délégations du personnel

Pour ce sujet, qui est d'une importance capitale dans les relations de travail, le Conseil Economique et Social renvoie à son avis spécifique en la matière.

- Le congédiement

Le Conseil Economique et Social tient à réitérer ses propositions, déjà formulées à plusieurs reprises, et notamment dans son avis de 1975 sur la situation économique, financière et sociale du pays, où il avait préconisé l'amendement de la législation actuelle de façon à:

- " . 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."

Outre ces mesures, le Conseil Economique et Social plaide pour l'introduction, dans le droit du travail luxembourgeois, d'une entrevue préalable patron-travailleur avant tout licenciement et pour quelque motif que ce soit.

3124. La loi du 6 mai 1974 instituant des comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes

- Lors de la confection, en 1972, de l'avis relatif à la cogestion institutionnelle des travailleurs et les comités mixtes d'entreprise, les partenaires sociaux représentés au sein du Conseil Economique et Social n'avaient su trouver la formule de compromis en ce qui concerne la cogestion au niveau des organes de la société, qui généralement caractérise les prises de position par lui élaborées.

- Les représentants patronaux, quoique partenaires d'"une amélioration du dialogue entre les différents facteurs contribuant à la finalité de cette unité économique qu'est l'entreprise", s'étaient opposés "à titre principal contre le principe d'une réalisation de la cogestion par le biais de l'introduction d'une représentation des travailleurs dans les organes des sociétés".

A titre subsidiaire, les mêmes représentants s'opposaient avec la même détermination à la représentation paritaire des travailleurs dans le Conseil d'administration.

Depuis lors, le côté patronal s'en tient à sa position et ce pour l'ensemble des motifs invoqués à l'appui de sa thèse, encore qu'il estime avoir fait des efforts pour appliquer correctement le régime introduit par la loi du 6 mai 1974 sur la cogestion. Tout dépassement de ce régime, surtout au niveau du Conseil d'administration - organe de gestion - constituerait une innovation n'existant nulle part ailleurs et qui serait préjudiciable à la fois au bon fonctionnement des entreprises et à des investissements étrangers dans le pays.

- A l'époque, les représentants salariaux, par contre, avaient conclu à la nécessité "d'une transformation à long terme des structures des sociétés commerciales en aboutissant à une véritable démocratie industrielle, qui vise l'ensemble des droits et des compétences des travailleurs ou de leurs représentants, qui leur permettent d'exercer une influence sur la définition, l'exécution et le contrôle de la politique de l'entreprise".

A court terme, ils avaient exigé "des mesures de correction dans les structures sociétaires afin de conférer un pouvoir équitable aux travailleurs".

Conformément à cette stratégie ils avaient, à titre transitoire, accepté la représentation minoritaire des travailleurs dans les Conseils d'administration, instituée plus tard par la loi du 6 mai 1974, sans pour autant abandonner l'idée "d'une réalisation progressive vers cette finalité qu'est la parité".

Cette optique syndicale, qui traduit un choix de société, est restée invariablement la même depuis lors. Tout au plus s'est-elle encore corroborée à la lumière de la crise actuelle et des expériences douloureuses qu'elle octroie aux travailleurs.

Les représentants salariaux constatent que dans cette tourmente, la sidérurgie occupe une place d'élection, peu enviable il est vrai. La crise mondiale a d'autant plus durement touché notre pays, que nous sommes condamnés à exporter la quasi-intégralité de notre production et que dans un passé rapproché, la politique d'investissement n'avait ni l'ampleur, ni la conséquence que les technologies mises en oeuvre par la concurrence internationale exigeaient. Dans ce contexte, force est de reconnaître que les transactions financières, qui ont abouti, en 1972, à une fusion des sociétés de Rodange et d'Athus, non seulement, n'ont pas renforcé l'outil déjà fortement obsolète, mais, au contraire, ont accéléré sa décrépitude.

Si finalement la MMR-A a été sauvée in extremis, elle ne l'a été qu'à un coût social extrêmement lourd.

Pour ce qui est de l'autre grande société, l'ARBED, elle ne surmontera le cap que moyennant des investissements de modernisation énormes et concentrés dans une période très courte dans le cadre d'une nouvelle division de travail européenne de la production sidérurgique. Si les premières ont déjà rendu, et rendront encore superflus des milliers de postes de travail, la dernière risque de transplanter les centres de décision de notre sidérurgie à l'étranger.

Or, il est à craindre que cette perte de l'autonomie décisionnelle n'aille à l'encontre des intérêts vitaux de notre pays, comme le montre fort à propos le cas de la MMR-A.

La gravité de la situation que les travailleurs vivent depuis 4 ans, la place particulière que la sidérurgie occupe dans notre économie et le processus de restructuration transnationale dans lequel elle est engagée dictent aux représentants salariaux d'exiger l'introduction immédiate de la cogestion paritaire dans les organes des sociétés anonymes de cette branche économique.

Au sentiment du groupe salarial, cette exigence s'inscrit parfaitement dans les considérations faites par le Conseil Economique et Social dans son avis de l'année passée (CES/BUDGET.(77) page 65, 2^e alinéa), dans la mesure où le Conseil Economique et Social y a émis le voeu que les mérites des différentes expériences positives en matière de concertation soient reconnus de part et d'autre dans l'intérêt d'une poursuite et du développement de pareilles actions.

32. L'humanisation du travail

321. La revalorisation du travail manuel

Le Conseil Economique et Social estime que par une revalorisation du travail manuel et une humanisation des conditions de travail, un nouvel attrait pourrait être donné aux métiers et professions manuels.

Dans ce contexte, il s'imposerait d'envisager les mesures spécifiques suivantes:

- adaptation du poste de travail et de son environnement aux exigences de l'homme;
- suppression du salaire à la tâche;
- diminution de la monotonie du travail notamment par l'aménagement de l'organisation du travail tendant vers la suppression de tout travail répétitif et parcellisé;
- réduction des pollutions par l'air et par le bruit du lieu du travail;
- amélioration des conditions sanitaires;
- sécurité accrue sur le lieu de travail.

322. La sécurité au travail et la protection sanitaire dans l'entreprise

En date du 8 juillet 1975, le Conseil Economique et Social a arrêté un avis traitant des problèmes de la sécurité au travail et de la protection sanitaire dans l'entreprise.

Dans ledit avis, le Conseil Economique et Social a demandé que les moyens concernant la prévention en matière d'accidents ainsi que la protection sanitaire soient renforcés de manière considérable. Les raisons morales, humaines, sociales, légales et économiques en vue d'un renforcement des dits moyens, invoquées par le Conseil Economique et Social dans son avis du 8 juillet 1975, restent toujours d'actualité.

Dans son avis, le Conseil Economique et Social ne s'est pas contenté de limiter l'étude du problème en question à un examen critique des manquements constatés, mais il a surtout tenu à faire une série de propositions constructives en vue d'une amélioration de la prévention des risques d'accident et de santé.

L'existence du nombre trop élevé d'accidents de travail et de maladies professionnelles ainsi que la misère humaine en résultant, d'une part, et les charges importantes en découlant pour notre économie, d'autre part, avaient amené le Conseil Economique et Social à se saisir, en 1973, du problème de la sécurité au travail.

Pour 1974, la totalité des charges pour notre économie imputables aux accidents de travail et aux maladies professionnelles, était estimée à au moins 3 milliards de francs.

Même en temps de crise économique impliquant un ralentissement des activités au niveau des entreprises, le nombre des accidents de travail, et partant les charges totales grevant notre économie, a relativement peu diminué.

Aussi, eu égard à la nécessité d'allonger optimalement des ressources économiques, y a-t-il lieu de poser les questions suivantes:

. Notre société est-elle toujours prête à endosser la responsabilité de toute la misère humaine qu'implique une organisation déficiente de la prévention des accidents de travail et des maladies professionnelles?

. Notre pays et son économie peuvent-ils se permettre de sacrifier une partie du potentiel économique sans prendre des mesures efficaces pour remédier à cette situation? En effet cette partie, qui est estimée à un montant allant jusqu'à 10% de notre budget national, n'a pas de contrepartie de prestations économiques significatives.

Aussi, dans son avis annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social tient-il à rappeler que des améliorations substantielles en matière de lutte contre les accidents de travail et les risques sanitaires ne peuvent être obtenues qu'à la condition d'élaborer une politique précise et cohérente tenant compte du dernier état de la science en la matière et de créer un instrument approprié permettant la mise en oeuvre d'une telle politique.

Sans prendre position par rapport à d'autres aspects importants du problème, le Conseil Economique et Social insiste pour qu'un groupe de travail tripartite se voie confier, dans les délais les plus brefs, la mission de relancer les travaux de l'institut de sécurité du travail, organe appelé à élaborer, dans un stade ultérieur, en tant qu'organisme de l'institut de sécurité du travail, la politique de sécurité et à l'adapter constamment aux données les plus récentes en la matière.

33. La politique familiale

331. Les allocations familiales

Le rapport CALOT, après d'autres études, vient de confirmer scientifiquement ce que beaucoup de personnes sentaient intuitivement.

En effet, pour des revenus donnés, le niveau de vie des familles est dégradé par rapport à celui des couples sans enfants; cette dégradation s'accroît avec le nombre d'enfants et varie en fonction inverse du revenu, du moins jusqu'au quatrième enfant pour les revenus faibles.

Sans méconnaître la gravité de l'évolution démographique, le Conseil Economique et Social voudrait se concentrer dans le présent chapitre plutôt sur le problème d'inégalités dans l'optique d'une politique des revenus.

En effet, au-delà des aspects de revenus, les problèmes démographiques semblent symptomatiques d'une crise de civilisation qui passe d'une mutation des valeurs et rôles sociaux, notamment ceux des femmes, à travers une interrogation sur la finalité de la vie en société et sa mise en question jusqu'à une véritable angoisse existentielle des jeunes générations.

Pour ces raisons, le Conseil Economique et Social estime qu'il ne faudra pas surestimer l'effet d'un relèvement, fût-il important, des allocations familiales sur le taux de fécondité.

Mais, un tel acte contribuera sans nul doute à alléger la charge financière que représentent les enfants dans les budgets familiaux.

Eu égard au fait que ce sont surtout les familles à revenu plus faible qui voient leur niveau de vie se dégrader le plus, le Conseil Economique et Social préconise un relèvement différentiel des allocations selon le revenu. Cette différenciation dans le relèvement pourrait être atteint par l'inclusion des allocations familiales dans le revenu imposable, couplée à une revalorisation très substantielle dans la mesure où l'on veut en faire profiter encore les bénéficiaires de revenus moyens.

Ainsi on réalisera plus d'égalité dans l'inégalité qui, d'un côté, frappe les familles par rapport aux couples sans enfant(s) et, de l'autre, les familles à plus grande taille par rapport à celles ayant à charge moins d'enfants.

Elle apparaît comme une mesure d'urgence qui ne porte préjudice en rien à d'éventuelles corrections plus incisives et plus globales, préconisées par ailleurs dans le rapport qui vient d'être cité et qui ne saurait faire l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre du présent avis.

332. L'imposition des revenus des personnes physiques

L'imposition des allocations familiales appelle, toujours selon M. CALOT, une réduction d'impôts pour parvenir au même revenu disponible.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que cette exigence devrait en tout cas rester valable pour les revenus petits et moyens, un certain effet redistributeur devant cependant jouer pour les bénéficiaires de gros revenus, le problème étant de situer la démarcation entre les uns et les autres.

Mais la réduction des impôts est à voir également en dehors de cette liaison avec les allocations familiales du fait que les revenus se situant aux échelons inférieurs de la hiérarchie sociale sont imposés à des taux, qui, initialement, étaient destinés à des revenus d'échelons plus élevés.

La réduction à opérer est cependant à calculer de la sorte que les déchets fiscaux qui en résulteront ne compromettent pas les obligations de l'Etat dans d'autres domaines, dont notamment celui des investissements publics.

333. Le logement social

Le projet de loi relatif à l'aide au logement et les projets de règlements d'exécution afférents ont été soumis aux chambres professionnelles pour avis il y a quelques mois, de sorte qu'on devrait s'attendre à les voir mis en application très prochainement.

Si le Conseil Economique et Social n'éprouve aucune hésitation à se déclarer d'accord avec l'économie générale du projet, qui fait d'ailleurs siennes bon nombre d'idées développées dans son avis ad hoc de 1972, il craint cependant que les modalités d'exécution ne couvrent pas les besoins de certaines catégories de la population.

En effet, les récipiendaires de petits revenus se voient exclus, en partie, à cause de leur trop faible capacité d'endettement, compte tenu des prix des logements et des montants des aides prévues. Pour ce qui est, d'autre part, des familles nombreuses, qui méritent plus que tout autre bénéficiaire de l'aide de la sollicitude tant des pouvoirs publics que de la société, la solution envisagée souffre de l'absence de mesures efficaces pour tenir compte des besoins réels. Par ailleurs, le seuil de revenu maximum est trop faible pour une grande partie de bénéficiaires de revenus moyens.

La solution consisterait dans un certain élargissement de l'éventail des catégories de revenus pouvant bénéficier des aides ainsi que dans un meilleur agencement et des mesures au profit des familles à plusieurs enfants et de la garantie de l'Etat.

Enfin, les pouvoirs publics devraient faire une politique plus conséquente de location en faveur des titulaires de petits revenus qui ne peuvent escompter, en dépit de toutes les aides prévues, fussent-elles majorées, accéder à un logement décent et approprié.

334. Les investissements collectifs sociaux

Dans un souci de politique anti-cyclique, le Gouvernement a épuisé la marge de manoeuvre tant budgétaire que technique dans le domaine des investissements publics.

Il y a néanmoins lieu de se demander si les priorités ont toujours été choisies judicieusement.

Il appert au Conseil Economique et Social que les raccords de la grande voirie à celles de l'étranger ainsi que le contournement de la Ville de Luxembourg requièrent une accélération, vu la politique de diversification économique et l'aspiration européenne de notre capitale et la situation de plus en plus difficile de notre trafic routier.

Il n'apparaît pas moins évident que les investissements sociaux méritent une attention accrue. Outre l'aspect de redistribution de richesses et de réduction des inégalités sous-jacent à ce type d'investissement, la situation et la structure démographique ne nous laissent guère un autre choix.

En effet, la proportion de personnes âgées dans la population totale exige, avec une acuité certaine, l'adaptation, voire la multiplication, des différents types de structures d'accueil qui répondent aux aspirations et aux problèmes propres aux personnes du IIIe et du IVe âge.

La fécondité déficiente de notre population et l'un de ses facteurs générateurs, à savoir la mutation dans les rôles hommes-femmes, réclament une politique familiale innovatrice et hardie dont les équipements, munis du personnel approprié et en nombre suffisant, destinés à reprendre les rôles traditionnels des femmes, constituent une des pierres angulaires.

4. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES - LA PROGRAMMATION
PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

41. Le document gouvernemental

Pour les besoins de son examen de la situation financière du pays, le Conseil Economique et Social s'est basé essentiellement sur le programme pluriannuel des finances publiques 1977-1980 que le Gouvernement a présenté dans le 3e volume du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 1978.

Ce document, le deuxième du genre, a été préparé pour faire droit à un engagement pris dans le programme de l'actuel Gouvernement, qui se propose de préciser ainsi le cadre, dans lequel se placent les choix à opérer sur le plan politique et de fixer les ordres de grandeur de la marge de manoeuvre laissée à l'action des pouvoirs publics dans une vue à moyen terme. C'est ainsi que des préoccupations nées d'une réaction momentanée par rapport à une situation ou un événement donné sont susceptibles d'être mises sur l'axe du temps, tout comme des objectifs conçus pour l'avenir peuvent voir échelonner les étapes de leur réalisation.

Le Conseil Economique et Social ne peut que se féliciter de cet exercice et de la manifestation de l'intention du Gouvernement de le rééditer et de l'ajuster, d'autant plus que le Conseil avait itérativement demandé lui-même de procéder à de pareilles prévisions. Ce faisant, il était moins soucieux de l'exactitude de celles-ci que de la nécessité qu'elles engendrent de placer dans un tout cohérent les multiples exigences adressées à la collectivité.

42. Les problèmes d'ordre méthodologique

421. L'approche gouvernementale

En fait, le degré de précision du programme sous revue laisse à désirer. En effet, tout en ayant l'apparence d'une approche scientifique, basée sur la progression du PIB en volume et en valeur, ainsi que sur la notion de l'élasticité des recettes fiscales en fonction de l'évolution de ce

paramètre, le choix même de celui-ci conduit à des erreurs, en raison des lacunes de cet instrument de mesure et des imperfections dans son application à notre réalité nationale. A cet égard, le défaut d'une prise en considération de l'impact du secteur bancaire est particulièrement significatif - ce n'est pas au niveau du coefficient d'élasticité des recettes fiscales que l'on peut y remédier - tant et si bien que la crédibilité du programme s'en trouve pour le moins sujette à caution. Le Conseil Economique et Social croit d'ailleurs savoir que depuis l'établissement du programme, les services gouvernementaux se sont attachés à recenser les données requises pour pouvoir remédier aux défauts signalés ci-dessus.

Dans ces conditions, il devient aussi oiseux de se demander si la base de départ tirée du passé pour les besoins de la projection de l'évolution du PIB dans l'avenir n'est pas surfaite et si l'estimation de la croissance économique et de l'évolution de l'indice des prix à la consommation ne sont pas trop optimistes.

Enfin, la méthode choisie, consistant à s'interroger d'abord sur les recettes budgétaires probables des exercices à venir pour y calquer ensuite les dépenses, n'est pas nécessairement la meilleure, puisque dans une vue plus volontariste des choses, on devrait régler plutôt la ponction fiscale en fonction des besoins préalablement mis dans un ordre de priorité.

422. L'approche basée sur la programmation économique et sociale

C'est ainsi que la programmation financière pluriannuelle se présenterait comme la résultante d'une programmation économique et sociale, elle même conçue dans le cadre de l'aménagement du territoire.

- Il est vrai cependant qu'en raison du degré de notre dépendance de l'étranger, une programmation économique nationale est relativement aléatoire. Il suffit par exemple d'une modification de nos termes d'échange avec l'étranger, modification sur laquelle nous n'avons pas de prise, pour que le pays s'enrichisse ou s'appauvrisse d'une manière essentielle. De même, il tient à fort peu de choses que le développement du Luxembourg en tant que place financière internationale soit coupé net.

Le Conseil Economique et Social ne voudrait pas dire par là qu'il faille renoncer à tout exercice de prévision économique, d'autant plus qu'il s'y est livré lui-même à plusieurs reprises déjà et a recommandé des méthodes pour en faire élaborer par les services gouvernementaux.

Dans l'immédiat et dans l'état actuel des choses trois réflexions s'imposent:

. Il importerait de perfectionner nos instruments de mesure pour pouvoir situer, à tout moment, notre position commerciale et financière internationale, de manière à pouvoir réagir à temps.

. D'autre part, la sauvegarde de notre compétitivité doit rester un souci constant et majeur, en ce qu'elle demeure la meilleure défense contre un avilissement de notre potentiel économique.

. Une modification de la parité monétaire du franc - tout en n'étant pas en notre pouvoir - n'entre cependant pas en ligne de compte pour le renforcement de notre position d'exportateur. Son effet sur les exportations serait annulé notamment pour les produits sidérurgiques en vertu des mécanismes de prix du plan Davignon et se traduirait dans un renchérissement de nos importations, provenant principalement de pays à monnaie forte et consistant surtout en matières premières ou biens d'investissement et de consommation, ce qui finirait par augmenter nos coûts et aller par conséquent à l'opposé du résultat recherché.

- Quant à notre programmation sociale, elle a été conçue jusqu'à présent principalement dans son aspect relatif aux mécanismes de réalisation de la justice distributive (droit du travail, sécurité sociale etc.). Depuis la survenance de la crise, le problème de l'emploi y prend cependant une importance particulière. Si, à cet égard, on ne peut pas méconnaître les efforts accomplis en la matière, la programmation sociale ne paraît pas dépasser, en ce qui concerne son premier volet, la phase de l'élaboration de quelques projets, ambitieux et généreux certes, mais conçus isolément, si bien qu'elle ne saurait fournir une donnée suffisamment sûre pour un programme pluriannuel des finances publiques.

Celui-ci ne devrait dès lors pas procéder de l'approche trop abstraite et théorique retenue par le Gouvernement, ni saurait-il prendre appui sur une programmation économique et sociale trop peu avancée à l'heure actuelle dans son ensemble.

423. L'approche pragmatique

Dans ces conditions, il est à la fois réaliste et opportun de se pencher sur les principales catégories de recettes et de dépenses budgétaires, de situer les causes de leur évolution dans le passé et d'en supputer l'évolution probable à l'avenir, en vue d'en infléchir la tendance dans la mesure du souhaitable et du possible.

424. L'évolution probable des recettes

- Du côté des recettes, il ne fait pas de doute que jusqu'à un passé très récent, la plupart des impôts importants (impôts sur salaires, impôts sur le revenu fixés par voie d'assiette, TVA) ont bénéficié d'abord de la bonne tenue de l'économie

générale du pays jusqu'en 1975, du décalage dans le temps de la perception de l'impôt par rapport au fait imposable, de la relève prise par le secteur bancaire à la suite de la récession du secteur industriel et enfin de la politique de la garantie de l'emploi et des salaires pratiquée.

En d'autres termes, les finances publiques, à l'instar de la plupart des particuliers, n'ont jusqu'ici pas dû accuser tout le coup de la crise économique, ainsi qu'en témoignent d'ailleurs les excédents budgétaires. Depuis lors, le nombre d'emplois a cependant diminué et les augmentations des revenus salariés ne dépassent guère, dans la plupart des secteurs, les taux correspondant à la hausse de l'indice des prix à la consommation.

Il serait téméraire aussi de s'attendre à la persistance du même rythme d'expansion du secteur bancaire, dont la charge d'impôts devrait être adaptée par la suppression des handicaps de la double imposition économique internationale peu propice à une place financière internationale.

Il serait d'une utilité certaine si l'on avait pu suivre de plus près et cerner avec plus d'exactitude les mouvements prédécrits grâce à la continuité de la statistique sur les revenus dont le Conseil Economique et Social avait pris l'initiative et recommandé l'institutionnalisation dans son avis sur la politique des revenus.

Toujours est-il qu'à moins de voir réussir l'effort d'une nouvelle diversification de l'économie, il serait prudent de chiffrer "hors plafond" une partie importante du supplément de recettes escomptées, en provenance du secteur bancaire, pour les affecter au financement d'investissements dans l'infrastructure du pays, dont il faudrait toujours préparer les plans techniques d'exécution suffisamment à l'avance pour qu'ils puissent être exécutés au moment opportun dans l'intérêt d'une politique anti-cyclique.

De même convient-il de situer l'examen d'un éventuel allègement de la charge fiscale directe sur les revenus petits et moyens dans le contexte des ressources nécessaires pour permettre aux collectivités publiques de faire face à leurs obligations.

Par ailleurs, il faut rappeler qu'un relèvement de la TVA conduirait à augmenter le coût de la vie et pèserait dès lors, à nouveau, sur nos coûts et partant sur notre compétitivité.

- Ce n'est donc que dans la capacité d'endettement et de l'Etat et des communes qu'il subsiste une certaine marge de manoeuvre, capacité ménagée dans le chef de l'Etat pendant les années de haute conjoncture et restée latente dans le chef des communes, faute par celles-ci de s'organiser de manière à pouvoir faire appel au public. L'émission par l'Etat de certificats de la dette publique à terme non définie est d'ailleurs appelée à disparaître dans le cadre de la réforme de l'assurance-pension, pour autant que l'on opte pour un système s'appuyant sur celui de la répartition. Celui-ci aurait pour conséquence de ne laisser subsister que la charge d'intérêts des certificats émis jusque-là, un amortissement partiel du principal n'entrant en ligne de compte que dans une période de récession importante et prolongée.

425. L'évolution probable des dépenses

Pour ce qui est de l'évolution des principales catégories de dépenses, le Conseil Economique et Social doit reconnaître qu'en matière de dépenses de consommation des collectivités publiques, il a été accompli des efforts méritoires dans l'intérêt d'une meilleure discipline à la fois lors de l'établissement du budget et dans le cadre de son exécution. Aussi ne peut-il qu'encourager la poursuite de la compression de cette catégorie de dépenses et combattre la résignation au constat fataliste que ces dépenses seraient incompressibles. Toutefois, les appels de service aux pouvoirs publics se multiplient, se diversifient et entraînent des coûts nouveaux, mais il n'en reste pas moins vrai qu'en ce domaine non plus, il faut pouvoir faire preuve de zèle et d'imagination pour élaguer le désuet et le superflu et faire barrage à la routine.

- Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler aussi sa proposition de voir réaliser la fusion des communes et rationaliser les services de l'Etat et des communes, étant donné que le système actuel, qui ne respecte l'autonomie des communes que du côté des dépenses et leur procure des recettes quasi automatiques, ne constitue certainement pas une garantie pour le meilleur service au moindre coût pour la collectivité.

- Quant aux dépenses pour la sécurité sociale, elles constituent également un poste méritant une attention particulière en raison de leur ordre de grandeur et de l'importance de leur évolution.

A cet égard, il faut noter que dans le domaine de l'assurance-pension, le programme pluriannuel n'a pris en considération que les interventions incombant à l'Etat et ce dans le système actuel.

Or, il serait indiqué d'en faire une présentation globale, afin de mieux en situer l'impact à la fois sous sa forme de charge fiscale et parafiscale. Dans une telle vue des choses et dans l'hypothèse de la réalisation du projet en discussion, on aurait pu mesurer l'incidence de la réduction des emplois, de la régression notable de la population active et de la stagnation des revenus cotisables, qui feront que la prime globale, exprimée en fonction de la masse salariale, dépassera probablement les 36% à 40% repris dans l'avis du Conseil Economique et Social en la matière, ce qui n'ira pas sans soulever des problèmes très sérieux.

- En matière d'assurance-maladie, on dénote une amélioration du côté des dépenses pour indemnités pécuniaires, tandis que le coût des prestations en nature a fait l'objet d'un examen sérieux en vue d'en enrayer l'explosion. Il n'empêche que le coût de la médecine va et ira toujours croissant, ce qui fait que la répartition des charges afférentes entre l'Etat, les caisses et les assurés restera un problème constant.

- Enfin, dans le domaine des allocations familiales, l'idée de combiner leur augmentation avec leur assujettissement à l'impôt, idée procédant du souci d'une meilleure justice distributive en la matière, devrait pouvoir être ajustée de façon à en limiter l'incidence sur le budget de l'Etat.

- Pour ce qui est de la politique des transports, autre problème générateur de dépenses importantes, le Conseil Economique et Social prépare actuellement un avis spécifique sur ce sujet, dont il ne faudrait pas préjuger les conclusions, mais qui devra être inspiré du souci d'améliorer les liaisons terrestres tant internationales que nationales du pays, dans l'intérêt même de son épanouissement, mais d'assurer ce service à la meilleure qualité au moindre coût pour la collectivité.

43. Les conclusions

En résumé, le Conseil Economique et Social estime que si le programme pluriannuel des finances publiques a le mérite d'inviter à une réflexion cohérente sur les activités des pouvoirs publics, sa méthodologie devrait être revue dans le sens préconisé dans le présent avis. Par ailleurs, on peut conclure que moyennant certaines précautions, la gestion de nos finances publiques devrait pouvoir surmonter le cap des années difficiles que nous vivons actuellement.

5. LES CONSIDERATIONS FINALES

A titre de conclusions générales, le Conseil Economique et Social estime avoir satisfait à sa mission légale en ayant articulé son analyse sur les points centraux ci-après :

- éclairer les problèmes posés dans une optique conjoncturelle, et orienter ainsi les travaux des instances compétentes en matière budgétaire;
- fournir une contribution adéquate à l'analyse de la situation économique, financière et sociale et, plus particulièrement, une approche au niveau des problèmes structurels qui se posent avec une acuité particulière dans une période de régression économique persistante;
- orienter enfin le législateur, à la lumière des considérations formulées dans les domaines économique, financier et social, également examinées dans des avis spécifiques antérieurs, en vue de résoudre une série de problèmes fondamentaux, ceci abstraction faite d'une approche à court et à moyen terme qui est normalement celle de l'action politique générale au cours d'une législature.

Résultat du vote:

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

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Armand Simon

Luxembourg, le 4 juillet 1978

Annexe: Amendement

Annexe

Amendement présenté par le "LAV"

- Page 46, il y aurait lieu de modifier le premier chapitre comme suit:

"La mise à la retraite anticipée"

En attendant la réforme globale de la structure et du financement de l'assurance-pension, il serait opportun d'abaisser à 60 ans l'âge d'octroi de la pension anticipée facultative pour tous les régimes d'assurance-pension. En dehors de l'effet réducteur des déséquilibres du marché de l'emploi, cette mesure aurait pour conséquence de supprimer certaines discriminations dont sont l'objet les travailleurs manuels par rapport à d'autres catégories de salariés.

Cette mesure devrait être réalisée par une adaptation y relative de la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi. Les charges en résultant devraient être supportées soit partiellement soit intégralement par le fonds de chômage."

Résultat du vote:

| | |
|-------------------|----|
| Membres présents: | 21 |
| ont voté pour : | 10 |
| ont voté contre : | 11 |
| se sont abstenus: | - |

L'amendement en question est ainsi rejeté.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Armand Simon

Luxembourg, le 4 juillet 1978