



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/BUDG. (79)

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE DU PAYS

1979

AVIS

Luxembourg, le 6 juillet 1979

22225. Le secteur bancaire	48
22226. Le problème des transports	50
3. <u>L' EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u>	52
31. L'emploi	52
311. Le bilan	52
312. Les perspectives	53
313. La réduction de la durée de travail ...	56
314. L'emploi et les nouvelles technologies.	58
315. La croissance qualitative de l'emploi .	60
32. La revalorisation du travail manuel	62
321. La délimitation du champ de réflexion .	62
322. La dévalorisation du travail manuel ...	63
323. La conclusion	64
33. La santé publique	66
34. La sécurité sociale	67
35. La politique sociale en faveur de quelques groupes cibles	72
351. Les personnes âgées	72
352. Les travailleurs immigrés	73
353. Les femmes	76
354. Les handicapés	77
355. Les enfants et les adolescents	78
36. La politique des revenus	81
37. L'enseignement	82
38. La protection des consommateurs et la poli- tique des prix	84
39. Le droit du travail	85
391. La cogestion paritaire	85
392. La protection des travailleurs contre le licenciement	86

393. L'unification des statuts des ouvriers et des employés	86
394. La capacité juridique des organisations pro- fessionnelles	87
4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES</u>	88
41. L'orientation générale de la politique budgé- taire dans son contexte conjoncturel	88
42. La définition de la norme de progression des dé- penses publiques	91
43. L'appréciation du niveau des réserves et de l'en- dettement	92
44. L'examen de la question de la pression fiscale	93
45. La mise en pratique d'une programmation économique, sociale et financière	94
5. <u>LES CONSIDERATIONS FINALES</u>	96

1. LES CONSIDERATIONS LIMINAIRES

Dans la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays, faite à la Chambre des Députés le 19 avril 1979, le Président du Gouvernement, se référant aux paramètres revenu, inflation, emploi, finances publiques, a pu constater avec satisfaction "qu'au classement général économique-social, le Luxembourg, est, à l'heure actuelle, le leader incontesté de la Communauté européenne". La déclaration gouvernementale ne cache pas, pour autant, que "le tableau n'est pas aussi rose en ce qui concerne le moyen et le long terme".

Compte tenu de cette mise en garde, du fait que notre pays est à la veille d'une nouvelle législature, de la circonstance que sur le plan communautaire et mondial des changements structurels d'une grande importance sont en train de s'opérer, notamment sous l'angle de vue de la nouvelle division du travail qui s'esquisse, le Conseil Economique et Social entend axer plus particulièrement sur le moyen terme son avis sur l'évolution de la situation économique, sociale et financière du pays. Cette façon de procéder pourra faciliter l'élaboration du futur programme gouvernemental, en faisant connaître aux responsables les vues concertées des différentes catégories de la vie économique et sociale réunies au sein du Conseil. Certes, une telle approche ne pourra pas ignorer certaines tendances à long terme, plus difficiles à cerner de façon exacte, mais suffisamment prononcées pour être relevées.

Dans un rapport élaboré pour la Commission des Communautés européennes^{x)}, d'éminents experts constatent qu'après des années faciles, l'Europe se trouve au passage de l'âge d'or de la

x) Rapport du groupe de réflexion "Nouvelles caractéristiques du développement socio-économique - Un projet pour l'Europe" Bruxelles 1977.

croissance à une ère d'anxiété caractérisée par une triple série de conflits:

- sur le plan international, pour la puissance;
- sur le plan social , pour une meilleure répartition des richesses;
- sur le plan politique, pour la participation au pouvoir.

Ces conflits sont attisés par l'inflation, ce "mal profond ... qui mine nos sociétés démocratiques", et par le chômage, phénomène angoissant surtout pour la jeune génération qui tend à le considérer comme l'expression de l'incohérence, voire des contradictions en matière de politique économique, financière, sociale et culturelle.

Il s'y ajoute un courant croissant dans nos populations, axé sur le respect plus conséquent de la dignité humaine, une répartition plus équitable des richesses et des revenus et la conservation de la nature, le tout dans le cadre institutionnel de la démocratie et de l'économie de marché.

Dans un tel contexte, le quatrième programme de politique économique, adopté par le Conseil des Communautés européennes en avril 1977^{x)}, mérite aussi l'attention de la part des Etats membres, dans la mesure où il se situe dans une perspective à moyen terme.

Il est vrai qu'au Luxembourg la définition et plus particulièrement la réalisation d'une politique à moyen terme cohérente en matière économique, financière, sociale et culturelle, qui recueille l'assentiment de toutes les catégories de la population, sont différentes de celles d'autres pays, compte tenu de l'extrême dépendance du pays vis-à-vis de l'étranger. Il échet donc de rechercher avec patience un consensus social aussi large que possible, englobant toutes les catégories ou couches sociales. Il appartiendra au pouvoir politique de promouvoir ce consensus et d'agir de façon qu'aucun groupe n'ait l'impression d'être spolié ou sacrifié, tout comme il revient aux groupes économiques et sociaux de tenir largement compte, lors

x) Journal officiel des Communautés européennes du 25 avril 1977.

de la détermination de leurs revendications et de leurs actions, des intérêts de la collectivité et de la solidarité nationale.

Il est vrai que la réalisation de bon nombre d'objectifs sociaux et culturels dépend de la mobilisation de moyens économiques et financiers conséquents, d'où l'importance qu'il faut attacher, d'une part, à la négociation permanente entre les partenaires sociaux sur le plan des entreprises, des professions et de la nation et, d'autre part, à la concertation avec l'Exécutif.

A ce sujet, le Conseil Economique et Social estime qu'une politique à moyen terme dans les différents domaines se fonderait, au mieux, sur une conception globale impliquant la prise en considération des aspirations légitimes des différents groupes socio-professionnels, tout en tenant compte des impératifs d'ordre économique, structurel et institutionnel auxquels doit faire face notre société, à savoir:

- la dimension réduite du territoire luxembourgeois;
- la situation démographique défavorable;
- l'importance des coûts comparatifs;
- la situation du pays en relation avec le niveau des prélèvements globaux en matière fiscale et sociale;
- les contraintes inhérentes aux politiques d'environnement appliquées dans la grande région et à l'échelle réduite du territoire national;
- la très forte dépendance de l'étranger quant aux matières premières, aux capitaux, aux biens d'investissement, aux ressources énergétiques, ainsi que, dans une mesure moindre, aux biens de consommation;
- les limites de la politique monétaire.

Malgré l'exiguïté du territoire et une série de contraintes, le pays a réussi à atteindre un niveau de vie élevé au cours de la période d'expansion de l'après-guerre.

La crise de croissance économique et le retournement de la situation de l'emploi qui se sont installés dans notre pays avec un certain retard, sont les signes visibles des changements structurels fondamentaux qui sont en train de s'effectuer.

Ces mutations s'inscrivent aussi dans le contexte d'un nouvel ordre économique mondial façonné, de plus en plus, par la nouvelle division internationale du travail et l'aide accrue et plus équitable au tiers-monde.

A l'instar d'autres pays, le Grand-Duché de Luxembourg se trouve à un tournant.

Aussi le Conseil Economique et Social s'est-il mis d'accord pour soumettre, dans les chapitres suivants, un certain nombre de propositions tendant à orienter notre politique économique, sociale et financière en fonction des nouveaux objectifs sociaux et des impératifs économiques.

2. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES

21. Les aspects conjoncturels

- Lors de l'examen de l'évolution conjoncturelle en 1978 et des prévisions économiques pour 1979, le Conseil Economique et Social s'est basé essentiellement sur le discours du Président du Gouvernement du 19 avril 1979 à la Chambre des Députés ainsi que sur la note trimestrielle de conjoncture du STATEC no. 1/79, parue en avril dernier.

En 1978 la conjoncture internationale s'est caractérisée par les traits suivants:

- . un léger redressement du rythme de croissance dans les pays industriels, sans que celui-ci ait, toutefois, atteint le niveau moyen de la décennie précédente dans la Communauté européenne (+ 2,8% en 1978 contre une moyenne décennale de 4,5% environ);
- . une aggravation du chômage qui, dans la zone OCDE, a touché 16 millions de travailleurs et qui a atteint 5,5% de la population active dans l'Europe des Neuf;
- . une décélération de la hausse des prix en Europe (+ 6,9% en 1978 contre + 9,2% en 1977), mais la réapparition des tensions inflationnistes aux Etats-Unis (+ 7,2% en 1978 contre + 5,0% en 1977);
- . la poursuite de la crise monétaire internationale à la suite de la chute libre du dollar, cette dernière ayant joué le rôle de catalyseur en vue de la mise sur pied d'un système monétaire européen.

Croissance insuffisante, chômage très élevé, inflation non maîtrisée et chute du dollar sont autant de faits qui rappellent la persistance, en 1978, de la crise économique grave que nous connaissons depuis 1974. Ce contexte international, assez peu favorable, a évidemment marqué le profil conjoncturel luxembourgeois.

- Dans son discours sur l'état de la nation, le Président du Gouvernement a décrit de la manière suivante le profil de la crise économique au Luxembourg depuis 1974:

"L'année 1974, malgré le fléchissement conjoncturel en fin d'exercice, avait encore vu un accroissement du PIB en volume de 4,7% contre 10,2% en l'année de boom sidérurgique 1973.

Avec l'effondrement de la production sidérurgique l'année 1975 a connu la plus grave récession économique depuis quarante ans. Le produit intérieur brut a reculé en volume de 9,4% (et même en valeur de 7,5%) suite à la dépression dont a été victime le secteur industriel et surtout la sidérurgie, aussi bien sur le plan d'activité que sur celui des prix. La reprise de l'activité en 1976 s'est rapidement essoufflée et en 1977 la croissance de l'activité a marqué un nouveau temps mort. 1978 a vu cependant une légère amélioration sous l'impulsion de la reprise de la demande de produits sidérurgiques. Toujours est-il que la croissance en volume en 1976, 1977 et 1978 a été trop faible, même pour ramener l'économie nationale au niveau d'activité économique atteint en 1974!"

En d'autres termes, sur le plan macroéconomique, nous avons assisté depuis le boom de 1973-1974 à une stagnation, voire une compression de la richesse nationale, ce qui, du point de vue de la répartition et de la redistribution des revenus, a placé le pays devant des difficultés et des priorités nouvelles. Alors que les années 1960 avaient été marquées essentiellement par des préoccupations de croissance quantitative, tant de la production que des revenus, les problèmes du plein emploi et de la restructuration économique se sont imposés avec force depuis l'apparition de la crise économique.

Si, du point de vue de cette réorientation fondamentale qui est un processus de longue haleine, l'année 1978 ne se distingue guère de l'année 1977, la simple juxtaposition des principaux indicateurs économiques relatifs aux deux exercices montre, toutefois, une légère amélioration de la situation en 1978. Ainsi:

- . le PIB a progressé de 3,2% en volume en 1978 contre 1,7% en 1977;
- . le taux d'inflation est tombé de 6,7% en 1977 à 3,1% en 1978.

- Ces deux résultats pris isolément en dehors du contexte conjoncturel déprimant des dernières années, pourraient même suggérer une évolution très satisfaisante par rapport à la tendance du passé. Ce serait toutefois oublier que l'amélioration conjoncturelle a varié fortement d'un secteur à l'autre, que la reprise sidérurgique internationale a été due moins à une consolidation des forces du marché qu'à une réglementation de ce dernier, et que les industries autres que la sidérurgie ont pratiquement stagné. Dans le secteur des services, on a noté, d'une part, la poursuite de l'expansion de la place financière qui a entraîné la création de quelque 400 emplois nouveaux en 1978 ainsi que de substantielles plus-values de recettes pour l'Etat et, d'autre part, une saison touristique très mauvaise à la suite de conditions climatiques défavorables.

- Sur le marché de l'emploi il n'y a heureusement pas eu d'évolution dramatique, malgré une nouvelle compression sensible de l'emploi sidérurgique, la population active est restée à peu près constante à 147.000 unités et le solde migratoire a de nouveau indiqué une immigration nette. En moyenne annuelle, le nombre de demandes d'emploi non satisfaites (enregistrées mensuellement) est passé de 821 en 1977 à 1.166 en 1978. Enfin, le nombre des chômeurs indemnisés est passé de 312 en 1977 (moyenne) à 496 en 1978.

L'ensemble des problèmes d'emploi étant examiné plus loin, il est permis de constater dans ce contexte que le taux de chômage est resté inférieur à 1%, soit toujours un record de stabilité dans les pays industrialisés.

- Quant aux prévisions pour 1979, suivant les services de la Commission de Bruxelles, la croissance dans l'Europe des Neuf pourrait atteindre 3,4% contre 2,8% en 1978. Dans cet environnement international un peu plus dynamique, les entreprises luxembourgeoises et particulièrement la sidérurgie devraient trouver

des conditions plus favorables pour consolider le redressement conjoncturel entamé en 1978. A cet égard, ce sont moins les taux de progression d'une année à l'autre que les niveaux monétaires absolus qui seront significatifs; ceci vaut tout particulièrement pour la sidérurgie qui, après quatre exercices lourdement déficitaires, espère enregistrer, enfin, en 1979, un résultat financier positif. Ce serait d'autant plus souhaitable que la sidérurgie vient d'arrêter, dans le cadre de la Conférence tripartite, le plan d'investissement et de modernisation le plus vaste et le plus ambitieux de son histoire.

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social partage les préoccupations du Gouvernement quant à une recrudescence des tensions inflationnistes d'ores et déjà enregistrées chez les principaux pays fournisseurs du Luxembourg. Cette évolution défavorable risque d'être renforcée par le renchérissement prévisible du coût de l'énergie.

- Si, dans l'ensemble, le Conseil Economique et Social est d'accord avec le Gouvernement pour considérer l'année 1978 et le 1er semestre 1979 comme un peu plus encourageants que les années antérieures, il considère toutefois que le véritable défi de la politique économique a résidé et continuera à résider dans la restructuration de nos bases économiques, tant en ce qui concerne la rationalisation de la sidérurgie que pour ce qui est du développement et de la diversification du potentiel industriel et tertiaire.

22. Les aspects structurels

221. Les relations économiques extérieures

D'après les estimations publiées par le STATEC dans sa note trimestrielle d'avril 1979, la balance des opérations sur marchandises se solderait en 1978 par un déficit de 12,5 milliards de Flux, la balance des opérations sur services connaîtrait un excédent de 9 milliards de Flux, de sorte que l'ensemble des opérations sur biens et services se solderait par un déficit de l'ordre de 3,5 milliards de Flux. L'appréciation globale des résultats extérieurs, par rapport à la balance des opérations courantes, requiert de tenir compte notamment du solde des revenus de facteurs reçus et versés qui se chiffrerait à un excédent de plus de 23 milliards de Flux en 1978, ce qui laisserait donc un excédent global de près de 20 milliards de Flux en 1978.

Le déficit de la balance des opérations sur marchandises fait apparaître que les industries exportatrices connaissent toujours des difficultés sur les différents marchés mondiaux. Quelque 90% de nos produits sont écoulés dans les pays de la Communauté économique européenne, tandis que pour les industries de biens d'équipement, la quote-part des exportations vers les pays hors Communauté économique européenne représente plus de 25% des expéditions.

En ce qui concerne l'importance des entreprises exportatrices de biens d'équipement pour un pays, elle a été mise en relief par un étudiant de Bruxelles dans son mémoire de licence dans lequel il a été souligné que toute exportation supplémentaire de biens d'équipement de 1 milliard de francs assure de 800 à 850 emplois pendant un an en Belgique.

Cette constatation doit être pondérée en fonction de la configuration économique de notre pays.

Aussi le Conseil Economique et Social s'est-il penché plus particulièrement, dans ses avis de 1977 à 1978 sur la situation économique, financière et sociale du pays, sur les problèmes résultant pour les entreprises exportatrices des changements profonds qui sont intervenus dans la structure du commerce mondial à la

suite de la nouvelle division internationale du travail qui s'ébauche sur le plan mondial, ceci en raison du renchérissement des matières premières, dont notamment les produits pétroliers.

Sans vouloir y revenir, le Conseil Economique et Social voudrait insister sur la nécessité pour notre pays de trouver dans le nouvel ordre économique international sa place et d'affirmer sa vocation exportatrice.

Cette orientation qui se traduit par le remplacement progressif des fournitures isolées par des installations "clé sur porte" ou des ensembles industriels intégrés s'est confirmée en 1978. Mais pour y réussir durablement, il reste à surmonter un certain nombre de handicaps notamment dus aux dimensions réduites de nos entreprises, à la faiblesse de notre implantation à l'étranger et aux limites de nos moyens de financement.

Au cours des dernières années, les pouvoirs publics ont créé quelques instruments tels l'Office du Ducroire, le COPEL^{x)} et, dans le cadre de la Société nationale de Crédit et d'Investissement, le crédit à l'exportation.

A l'avenir, il s'agira de perfectionner ces instruments et d'en ajouter d'autres.

Si, provisoirement du moins, les dotations et réserves dont dispose l'Office du Ducroire suffisent encore pour faire face aux demandes, il appert de plus en plus nettement, à la suite de l'inventaire fait quant aux engagements réels, annoncés et potentiels, qu'un nouveau relèvement substantiel des moyens de couverture s'impose dans la prochaine législature pour sauvegarder à tout moment la marge de manoeuvre résiduelle.

En outre, il s'agira d'étudier comment l'Office pourra:

- couvrir certaines opérations "transit" dans le cadre de la création d'une zone franche autour de l'aéroport;

x) Comité pour la promotion des exportations luxembourgeoises.

- constituer un fonds spécial pour les affaires jugées d'un intérêt national essentiel, mais qui ne peuvent pas être couvertes dans les conditions normales du ducroire;
- assurer le risque de change comme en Belgique et en Suisse. La couverture du risque de change devient d'autant plus nécessaire que le franc belge qui est le véhicule de notre commerce extérieur accuse des signes de faiblesse.

Dans la panoplie des moyens de promotion et de développement de notre commerce extérieur, il manque un maillon essentiel qu'il s'agira de créer dans la prochaine législature, à savoir, le crédit d'Etat à Etat. En effet, cette forme de crédit n'est pas seulement attrayante dans la mesure où elle comporte des conditions de financement exceptionnellement avantageuses pour l'importateur, mais elle permet encore, et surtout aux pouvoirs publics, de marquer concrètement leur appui à l'industrie exportatrice.

Au sentiment du Conseil Economique et Social, le futur gouvernement serait bien inspiré de s'orienter en la matière sur l'approche adoptée en Belgique. En Belgique, une enveloppe globale d'une certaine importance est réservée dans le budget annuel de l'Etat pour la reconduction et/ou la mise sur pied de tels accords de crédit. L'affectation détaillée des fonds est arrêtée au vu des engagements pris antérieurement envers certains pays bénéficiaires et compte tenu des possibilités de réalisation technique et des intérêts marqués par l'industrie belge; à l'issue de tractations, certes souvent extrêmement délicates, le pays bénéficiaire est averti qu'il pourrait être gratifié de telles facilités s'il s'engage à faire réaliser tel projet désigné par des entreprises belges, sinon par un consortium, mené par l'industrie belge. Une fois cet accord établi, le commettant et les réalisateurs sont mis en rapport (l'initiative peut émaner aussi directement de l'entreprise privée, qui "accroche" une affaire et qui fait appel à l'appui de son gouvernement pour l'emporter).

Il est clair qu'alors que les enveloppes doivent être substantielles, notre pays à lui seul ne pourra pas pratiquer cette forme de promotion des exportations. Le prochain gouvernement devrait donc, avant l'expiration en mars 1982 de la convention de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, proposer à notre partenaire de s'associer à lui dans ce domaine également.

L'échéance de la convention de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, pour laquelle le Grand-Duché de Luxembourg reste avec 20 milliards de Flux, un fournisseur net de devises, devrait encore donner à nos pouvoirs publics l'occasion de soulever la question des entraves qui, en matière d'exportations du Luxembourg vers la Belgique, sont notamment:

- l'introduction, en 1977, de formalités onéreuses lors de l'importation temporaire de matériel par des entreprises luxembourgeoises effectuant des travaux en Belgique;
- l'obligation d'un assujetti luxembourgeois à la TVA belge de présenter un garant assujetti domicilié en Belgique;
- le refoulement des travailleurs étrangers non ressortissants des Communautés européennes au service d'entreprises luxembourgeoises;
- les entraves basées sur le droit du travail et de la sécurité sociale;
- une déclaration spéciale préalable imposée par la loi belge du 4 août 1978 aux entreprises de construction luxembourgeoises n'ayant pas de succursales en Belgique.

On soulignera encore une fois que dans le contexte de l'ouverture et de la consolidation de nouveaux débouchés, il faudrait, dans la prochaine législature, orienter davantage la forme de l'aide au développement en relation avec les possibilités d'exportation des entreprises luxembourgeoises.

Comme, en outre, beaucoup de marchés hors de la Communauté économique européenne sont entre les mains des Etats (Chine) ou contrôlés par l'Etat (l'ASEAN), une participation active du futur gouvernement à la négociation de contrats de fourniture devra être maintenue comme par le passé.

Enfin, il serait souhaitable que les pouvoirs publics continuent à soutenir les efforts déployés par les entreprises exportatrices tant dans le cadre de la nouvelle société de promotion des exportations "Lux-Développement" que dans le mécanisme de la compensation mis en oeuvre récemment.

222. Les problèmes de développement économique

2221. L'approche générale

22211. La diversification

Le Conseil Economique et Social constate que la mise en oeuvre d'une série d'instruments a permis de relancer et d'intensifier la politique de développement et de diversification économiques.

Ces instruments ont été exposés et commentés à plusieurs reprises, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'insister outre mesure.

Dans la panoplie en cause, le Conseil Economique et Social entend souligner les instruments ci-après et introduire quelques nuances.

- Les moyens budgétaires, support logistique de la politique à mener, ont été adaptés vers le haut à plusieurs reprises.

Ils se trouveront sensiblement influencés par l'impact des mesures à prendre dorénavant à l'égard de la sidérurgie.

Même si les subventions et l'assistance financière ne doivent pas devenir la règle à propos de tout investissement additionnel modeste, il est acquis, en revanche, que des moyens suffisants doivent pouvoir être mobilisés pour soutenir une action continue.

- Il résulte de l'examen du premier rapport d'activité de la Société nationale de Crédit et d'Investissement que l'action a été déterminante pour la réalisation de différents investissements et qu'elle le sera sans doute à l'avenir.

En effet, dès son premier exercice, les opérations décidées par le Conseil d'administration de la Société nationale de Crédit et d'Investissement ont dépassé au total 1,1 milliard de francs, dont un peu moins de 600 millions sous forme de crédits d'équipement et 268 millions sous forme de prises de participation. Ces opérations contribuent à la création de quelque 900 emplois nouveaux dans les secteurs industriel, artisanal et commercial. Par conséquent, grâce aux innovations consacrées dans la loi organique du 2 août 1977 sur la Société nationale de Crédit et d'Investissement, l'intervention et l'aide publiques en faveur du financement des investissements ont connu une large extension - tant en termes quantitatifs que quant à la gamme des dossiers éligibles - par rapport à l'ancien système plus limité des crédits d'équipement alloués par la Trésorerie de l'Etat.

Le renforcement récent des moyens de la Société nationale de Crédit et d'Investissement ne peut être que bénéfique à cet égard.

- L'application de la loi du 25 juillet 1977 portant aménagement d'une aide fiscale temporaire à l'investissement est appréciée à sa juste mesure par les opérateurs économiques.

Vu que la loi vient à échéance le 31 décembre 1979, il serait indiqué de prendre incessamment les mesures nécessaires pour proroger ce régime.

- La prime d'apprentissage dans le secteur industriel a été précisée par le règlement grand-ducal du 27 février 1979. Le Gouvernement serait bien inspiré en examinant la reprise du principe de la prime dans la loi-cadre d'expansion économique à remodeler.

- Cette dernière loi viendra à expiration en 1981. Plutôt que d'envisager sa prorogation quinquennale par règlement grand-ducal, le Gouvernement devrait arrêter, à temps, ses vues en la matière, aux fins de compléter et d'améliorer législativement un instrument qui a fait ses preuves.

- Le Conseil Economique et Social est informé du fait que la Commission des Communautés européennes, lors de l'exécution de son devoir de surveillance et de jugement des aides publiques, se montre des fois pointilleuse. On connaît le cadre légal et réglementaire dans lequel s'inscrivent la procédure d'appréciation et les prérogatives de la Commission en la matière.

Le Luxembourg observerait utilement à cet égard une triple consigne.

. La surenchère pour attirer des investissements est malsaine et le Luxembourg serait perdant dans des démarches de ce genre. La discipline et la cohérence sont indispensables, quitte que les différents pays du Marché Commun jouent le jeu.

. En second lieu, les vues régionalistes de la Commission devraient être aménagées par une prise en compte plus méthodique du constat relatif à la crise persistante de la sidérurgie.

L'aspect régional de ce phénomène, surtout pour certains pays, devrait être reconnu. Ce ne serait que le développement du principe acquis depuis des années, suivant lequel les régions anciennement industrialisées, en perte de vitesse, méritent une attention particulière.

. Enfin, il devrait être clair dans l'optique communautaire que la diversification industrielle doit être réussie dans notre pays, sous peine de mettre en péril la nécessaire restructuration sidérurgique, et que cette approche vitale s'inscrit dans un cadre à la fois national et régional, dans la mesure où des postes de travail sont consolidés, voir créés nouvellement au profit d'étrangers vivant dans la grande région.

- Le Conseil Economique et Social souligne qu'il est important d'encourager la réadaptation et la mobilité de la main-d'oeuvre.

- Les travaux de recherche méritent aussi d'être encouragés.

Une philosophie doit de toute façon être concrétisée à cet égard, pour ce qui est de l'assistance aux efforts de la sidérurgie dans ce domaine, principe inscrit dans l'accord tripartite du 19 mars 1979.

Des lignes de conduite doivent aussi être élaborées à propos de dossiers introduits actuellement, de manière plus fréquente, par d'autres entreprises.

- Pour ce qui est de la poursuite des grands objectifs économiques-sociaux, le Conseil Economique et Social estime qu'il est indispensable d'exécuter - d'aménager au besoin - une série de lois votées dans ce domaine depuis 1975 (Comité de Conjoncture, chômage partiel, indemnisation des chômeurs complets, mesures en faveur des jeunes, etc.).

La loi favorisant la restructuration et la modernisation de la sidérurgie a été votée avant la fin de la législature. Il s'agit maintenant de l'exécuter dans les faits et de veiller à une application méthodique et cohérente de cette législation fondamentale.

La loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance et à maintenir le plein emploi, viendra à échéance à la fin de 1979. Il devient, dès lors, urgent de s'occuper activement et incessamment du sort de cette législation de base.

- Le Conseil Economique et Social constate avec satisfaction que la propagande et l'information à l'égard d'investisseurs potentiels portent leurs fruits ces dernières semaines.

Il faut continuer dans cette voie en y mettant les nuances nécessaires:

- . prise en compte des données qui sont propres à notre pays;
- . souci pour le cadre communautaire;

comportement actif et prudent à l'égard des pays membres du Marché Commun;

- . efforts à diriger vers d'autres pays développés (Suisse, Scandinavie, par exemple).

22212. Les zones industrielles

- Le Conseil Economique et Social souligne que des mesures concrètes sont prises progressivement, répondant à trois préoccupations:

- . introduire une cohérence accrue;
- . contribuer à la création d'emplois;
- . prendre en considération l'environnement.

Le plan partiel visant le Sud du pays, rendu obligatoire par le règlement grand-ducal du 25 août 1978, prévoit la création de zones industrielles d'intérêt national à Bascharage, Bettembourg-Dudelange, Foetz et Ehlerange.

Ce plan vient d'être complété par la création d'une zone supplémentaire à Rodange (MMR-A) et par l'agrandissement de la zone de Bettembourg-Dudelange.

Le reste du pays n'a pas été oublié pour autant. Il existe d'ores et déjà des projets d'aménagement pour la création de zones à intérêt national à raison de deux pour le centre - Bertrange/Strassen et Contern -, une dans l'est du pays - Merttert/Grevenmacher et deux dans le nord - Erpeldange/Diekirch et Wiltz -.

- Le Conseil Economique et Social constate que cette démarche correspond dans une large mesure aux vues qu'il a lui-même exposées à plusieurs reprises, vues axées sur le postulat de concilier l'implantation géographique des activités industrielles, les exigences de l'environnement, et celles de l'aménagement national du territoire.

Il aimerait y ajouter deux nuances.

La valorisation des zones doit être prise en main avec détermination et avec sagesse.

Si l'infrastructure minimale doit être rendue disponible, il serait aberrant de procéder à coups d'études techniques exhaustives et coûteuses, dont le résultat risquerait d'être mis en cause, au fur et à mesure que s'implanteraient des activités qui ne peuvent être individualisées a priori.

D'autre part, la prévision de zones d'intérêt national - et cet aspect des choses a déjà été souligné et reconnu - ne doit pas introduire une rigidité au point que l'initiative privée ou communale ne pourrait plus se développer en dehors de ces zones, à condition, bien sûr, que les exigences d'environnement soient sauves et que l'on opère dans le cadre général de l'aménagement du territoire.

22213. Les résultats

- Le Conseil Economique et Social exprime sa satisfaction en notant que les entreprises existantes des secteurs industriel et tertiaire continuent d'investir et de créer des emplois nouveaux.

A voir les investissements d'extension et de modernisation dans le chef de quelques 35 entreprises industrielles existantes, entre le 1er janvier 1978 et le début mai 1979, on enregistre un coût global d'investissement de l'ordre de 1,3 milliard de francs et la création de quelques 550 emplois nouveaux.

En ce qui concerne les secteurs artisanal et tertiaire, on peut relever la création de 139 emplois nouveaux dans l'artisanat, 21 emplois dans l'hôtellerie et 59 emplois dans le commerce, à la suite d'investissements ayant bénéficié d'un crédit d'équipement SNCI.

Il est probable que le nombre total des emplois nouveaux créés dans les entreprises des secteurs prémentionnés ait été nettement plus élevé, bien que des données statistiques complètes sur ces secteurs ne soient pas disponibles. Dans le seul secteur bancaire quelque 300 à 400 emplois nouveaux ont été créés régulièrement chaque année depuis le début des années 1970.

- Quant aux entreprises nouvelles, des résultats concrets sont d'ores et déjà acquis.

Voici le tableau afférent:

Noms des entreprises	Activités	Investissements (millions de francs)	Emplois
RECTILUX Remich	Affûtage de lames de scies	29	35
LUDEC Holzem-Mamer	Décolletage	15	30
ECHOLUX Esch-Alzette Schifflange	Dalles en béton	80	40
WORLD RUBBER Foetz	Revêtements spéciaux de sols	195	80
CATRECO	Régénération de cataly- seurs	55	20
GENERAL MOTORS Bascharage	Equipements de production pour chaînes de montage	360	400
UNITRANS Foetz	Conteneurs frigorifiques	65	40
Dépôts militaires Sud	-----	2.000	500
GIEBEL ARBED Bettembourg-Dudelange	Tôles revêtues	500 (au début)	100
YATES Industries Wiltz	Feuilles de cuivre élec- trolytiques pour circuits imprimés	650	150
GUARDIAN-United Cor- poration Bascharage	Production de verre	2.200	230
Total:	11 entreprises nouvelles	6,139 mil- liards FLUX	1.620 em- plois nou- veaux

Il convient d'y ajouter qu'un autre projet est prêt pour la conclusion, intéressant la région de Wiltz: investissement projeté de l'ordre de 650 millions de francs, 100 emplois additionnels prévus.

Le Conseil Economique et Social est informé du fait que deux autres dossiers sont en discussion: LABORLUX - 23 millions d'investissement - 22 emplois nouveaux, ensuite un projet en "joint venture" dans un domaine à très haute technologie - 52 millions d'investissement - 30-40 emplois nouveaux.

- En présence des résultats précités plus haut, le Conseil Economique et Social note tout d'abord que la création d'un nombre appréciable de postes de travail nouveaux, acquis ou potentiels, dépasse le chiffre-phare de 1.500 en moyenne annuelle avancé à titre d'engagement moral dans l'accord de la conférence tripartite "sidérurgie" du 19 mars 1979.

Il est impossible de prévenir et d'empêcher tout échec; le Conseil Economique et Social n'en recommande pas moins une attitude énergique dans le chef du Gouvernement et des syndicats à propos des contacts avec les délégués de MONSANTO et demande avec insistance de faire explorer toutes les chances possibles en vue de solutions de substitution.

L'oeuvre de renouveau est de longue haleine et doit être continuée avec persévérance, étant donné l'objectif ambitieux de créer à moyen terme 1.500 emplois nouveaux par an dans le sud du pays, eu égard aussi à la double nécessité de veiller à une répartition harmonieuse des activités dans le pays et d'encourager les efforts de développement et de rationalisation - on vient de s'en rendre compte - faits par les entreprises existantes.

Une importance grandissante étant prise par les branches des classes moyennes et les services tout court, il est essentiel d'encourager les initiatives de consolidation et d'enrichissement qui y sont prises, ceci à la faveur de moyens adéquats à mettre en oeuvre et d'une prise en compte du potentiel à stimuler dans le cadre d'une politique globale d'investissement.

22214. La politique énergétique

Sans vouloir reprendre ici tous les problèmes par rapport aux différentes ressources énergétiques et la politique d'ensemble à mener, le Conseil Economique et Social renvoie plutôt à ses avis des 19 juin 1973 et 15 décembre 1976 ainsi qu'aux nombreuses études en la matière.

Il est indiqué, toutefois, de poser certains accents.

- L'inventaire des possibilités d'approvisionnement de notre pays en énergie électrique

Depuis juin 1978, les différentes possibilités ont été inventoriées et évaluées, exercice qui a permis au Gouvernement de proroger le contrat de fourniture d'énergie électrique avec la R.W.E. jusqu'à 1985.

Cette approche à moyen terme ne résout évidemment pas les problèmes d'un approvisionnement adéquat à long terme dans un domaine où les décisions doivent être prises longtemps en avance.

Aussi le Conseil Economique et Social note-t-il avec satisfaction qu'une approche plus concrète a été faite à cet égard dans le protocole conclu le 6 juin dernier entre le Gouvernement et l'ARBED concernant l'étude de l'implantation, dans le pays, d'une centrale thermique de 600 MW.

- Le cadre communautaire

On sait que les dernières décisions et résolutions prises au niveau européen ont retenu certaines finalités à court terme - dont notamment la limitation de l'importation du pétrole en 1979 - à moins de 500 millions de tonnes. D'autre part, ils préconisent, dans une vue à long terme, un recours accru à l'énergie nucléaire.

Le récent programme d'économies d'énergie, préconisé par le Ministre luxembourgeois de l'Energie, s'inscrit directement dans ce contexte. Ce programme devient plus concret dans la mesure où des règlements communautaires en la matière ont été rendus applicables directement dans le pays.

De l'avis du Conseil Economique et Social, il serait indiqué que le Gouvernement décide des mesures concrètes conduisant à des économies de pétrole et d'autres formes d'énergie.

Nous citons à titre d'exemple:

- . réglementation concernant l'isolement dans la construction de bâtiments;
- . subsides stimulant l'isolement de bâtiments existants;
- . contrôle et entretien obligatoires des chauffages par des personnes compétentes et autorisées;
- . développement de réseaux de chauffage à distance utilisant la chaleur dissipée encore aujourd'hui dans l'industrie;
- . amélioration des réseaux de transport public dans le but de limiter le trafic individuel;
- . prescription d'une température maximum dans les locaux des bâtiments publics;
- . création d'un centre d'information en matière d'économies d'énergie.

- Le contexte international

Les relèvements des prix du pétrole qui sont décidés de façon désordonnée par les pays de l'OPEP, posent, à nouveau, les problèmes dans leur ensemble, avec les facteurs de perturbation supplémentaires que l'on sait:

- . ligne de conduite non uniforme du côté des pays producteurs;
- . défaut de concertation entre les pays producteurs et consommateurs;
- . défaut d'une politique commune des Etats occidentaux, encore que la Conférence de Tokio ait fait la tentative d'y remédier;
- . transparence déficiente dans la formation des prix au niveau de la transformation et de la commercialisation.

Ces facteurs conjugués ont favorisé une spéculation dans le monde des sociétés pétrolières qui n'améliore pas les choses.

Il s'y ajoute l'impact amplifiant des régimes de taxation variant de pays à pays.

La note pétrolière annuelle des pays membres de l'OCDE va s'alourdir de façon dramatique par suite du relèvement récent du prix du brut de 23%. Il va y avoir une certaine compensation par le biais des achats de biens divers par les pays producteurs aux pays consommateurs, ce qui n'empêche qu'un nouveau déficit commercial, dans le chef des pays de l'OCDE, va se développer à l'égard des pays producteurs de pétrole.

Le renchérissement des prix pétroliers aura un effet sur les prix. Les experts de l'OCDE ont calculé qu'un relèvement de 10% du "brut" peut se répercuter avec un taux annuel en hausse de 0,2% sur l'indice des prix.

A cette hausse pourrait s'ajouter, comme effet indirect, une hausse de 0,2% eu égard à l'évolution du coût des autres formes d'énergie, sans parler d'un effet induit dû au renchérissement du pétrole servant de produits intermédiaires à l'industrie (+ 0,2%). Cette situation se différencie évidemment de pays à pays.

Le relèvement du prix du pétrole brut décidé par les pays de l'OPEP étant de 23%, la hausse de l'indice des prix qui en résulte atteindrait en moyenne 1,38% suivant le schéma prédécrit. La consommation d'énergie par tête d'habitant (consommation privée) étant plus élevée au Luxembourg qu'en moyenne, la hausse susdite risquerait d'être plus importante. Les frais de production des entreprises s'en trouveraient affectés pour autant.

C'est dire aussi que la majoration du prix du "brut" risque d'entraîner un ralentissement de la croissance. Ceci vaut sur un plan général, les répercussions se nuancant évidemment suivant les capacités de réponse des pays industrialisés à l'égard de ce phénomène, notamment par la faculté de faire face à une facture pétrolière alourdie par les ressources tirées d'exportations accrues.

- L'optique à plus long terme

Compte tenu du progrès technologique et de la mise en oeuvre de capitaux importants dans la production et la distribution de l'énergie - c'est vrai pour la production d'électricité à partir du charbon ou du nucléaire, c'est vrai aussi pour le gaz - le secteur de l'énergie, en termes de coûts, se caractérise par la prépondérance des coûts de structure dans les frais de production et de distribution.

Eu égard aux coûts énormes de l'outil, l'énergie s'apparente ainsi à un élément d'infrastructure national ou régional.

Dans la situation du Luxembourg, sa dépendance des réseaux étrangers est bien connue, tout comme l'est sa dépendance par rapport aux matières premières, aux biens d'équipement et de consommation et aux capitaux d'investissement.

On n'en conclura pas que le point de fourniture géographique est absolument indifférent, le prix étant supposé le même sur l'ensemble du réseau. Ce serait méconnaître les fluctuations de prix inhérentes aux secteurs fortement capitalisés, en concurrence ouverte, la pratique de formules de prix où entrent des variables qui n'ont rien à faire avec la situation économique du Luxembourg, la rareté relative de l'énergie, et, finalement, des possibilités de rupture dans l'approvisionnement pour des causes diverses.

Le Luxembourg doit, dès lors, se ménager, à long terme, une solution propre en matière d'énergie, ceci pour des raisons qui tiennent à la sécurité de l'approvisionnement, à l'atout industriel important, à la décision ou à la co-décision en matière de prix et à la possibilité d'éliminer les risques qui pèsent sur un consommateur marginal. Cette option sera à lever aussi par le prochain Gouvernement. Elle le sera au mieux en coopération avec un ou plusieurs pays avoisinants suivant les avantages comparatifs en cause.

2222. L'approche ponctuelle

2221. La situation et les problèmes de la sidérurgie luxembourgeoise au 1er semestre de 1979

La sidérurgie européenne est loin d'avoir surmonté la crise qui, depuis quatre ans, l'ébranle jusque dans ses fondements. Au-delà des difficultés économiques qui persistent, elle a toujours devant elle la tâche capitale de résoudre, d'une façon et dans des délais acceptables pour tous, l'ardu problème social issu des mesures de rationalisation devenues inévitables.

C'est sur cette toile de fond toujours inquiétante qu'il faut voir l'amélioration relative de la situation de la sidérurgie luxembourgeoise, telle qu'elle se dégage des résultats de l'année 1978 et de ceux des premiers mois de 1979.

222211. La situation actuelle

En 1978, la production mondiale d'acier s'est accrue de 6% pour s'établir à 712,5 millions de tonnes contre 672,3 millions de tonnes en 1977. Ce volume représente la plus forte production jamais réalisée: il dépasse de 3,7 millions de tonnes, ou de 0,5%, le précédent record de 708,8 millions de tonnes datant de 1974.

Au regard de ce résultat, il paraît surprenant de parler encore d'une persistance de la crise de l'acier. Or, la progression globale constatée au niveau mondial est la résultante d'un mouvement de croissance hétérogène qui s'effectue à deux vitesses: à une avance rapide et régulière dans les nouveaux pays producteurs d'acier et dans les pays à économie planifiée s'oppose un rythme d'évolution nettement moins soutenu dans les pays fortement industrialisés du monde occidental. Aussi les tonnages

dépassant en 1978 l'ancien record de 1974 sont-ils attribuables dans leur presque-totalité aux pays européens de l'Est, aux pays en voie de développement et aux nouveaux pays industrialisés d'Asie et d'Amérique latine.

Le tableau ci-après résume l'évolution de la production d'acier depuis 1974:

	Productions en millions de tonnes					Variations en %	
	1974	1975	1976	1977	1978	78/77	78/74
Monde	709,8	647,5	676,5	672,3	712,5	+ 6,0	+ 0,4
CEE (9)	155,5	125,6	134,1	126,0	132,4	+ 5,1	-14,9
CEE (6)	132,5	104,9	111,0	104,9	111,3	+ 6,1	-16,0
Luxembourg	6,448	4,624	4,566	4,329	4,790	+10,6	-25,7

Avec 25,7% le Luxembourg accuse toujours, par rapport à l'année de référence 1974, le plus important retard de tous les pays producteurs. Il est suivi dans l'ordre par la Belgique (-23,2%) et la République fédérale d'Allemagne (-22,6%), c'est-à-dire les principaux pays européens exportateurs d'acier.

L'amélioration quantitative enregistrée en 1978 s'est traduite par une incidence favorable sur le problème financier. Toutefois, les résultats plus encourageants de 1978 ne le sont pas, pour l'essentiel, du fait d'un regain de dynamisme intrinsèque du marché de l'acier: ils traduisent, d'abord, les efforts déployés en matière de rationalisation et, d'autre part, l'incidence des mesures de régulation prises dans le cadre du plan Davignon.

La hausse de la production ainsi que l'influence favorable du plan Davignon sur l'évolution des prix de vente se sont poursuivies au cours des premiers mois de 1979.

Pour ce qui est du carnet de commandes, il est actuellement de quelque 10% supérieur à son niveau d'il y a un an.

Le taux d'utilisation des capacités se situe à environ 70% contre 60% au printemps 1977.

Il est pourtant probable que le rythme de progression des premiers mois ne puisse être maintenu tout au long de l'exercice. La consommation d'acier dans les pays membres de la Communauté européenne, où la sidérurgie luxembourgeoise écoule toujours 65% à 70% de ses produits, ne doit en effet s'accroître en 1979 que de 2% au maximum.

Si les tendances favorables devaient cependant se poursuivre au niveau des prix de vente et à celui de la réduction des coûts de production, qui ont baissé de 8,5% en 1978 après une diminution de 2,2% en 1977, l'ARBED pourrait clôturer l'exercice en cours avec un cash flow positif et, dans une meilleure hypothèse, avec un résultat nul, sans pertes ni bénéfices.

Pourtant, le sentiment qu'à l'heure actuelle le creux de la vague pourrait être dépassé pour la sidérurgie luxembourgeoise repose moins sur ces perspectives conjoncturelles, favorables à court terme, que sur les résultats qu'on est en droit d'attendre de l'effort de restructuration en cours, ainsi que sur le consensus qui a été trouvé pour fixer, sur une base nationale, les objectifs et les contraintes permettant d'assurer, à long terme, la compétitivité future de notre principale industrie.

222212. Les investissements et la restructuration

- Au niveau d'ARBED-Luxembourg et de la MMR-A

Malgré la forte réduction des investissements à la MMR-A, qui sont revenus de FLUX 152,3 millions en 1977 à FLUX 52,9 millions, les dépenses d'investissement de la sidérurgie luxembourgeoise ont atteint, en 1978, un niveau record: avec un total de FLUX 4,292 milliards investis au Grand-Duché, elles dépassent de FLUX 1,396 milliard le précédent record établi en 1977.

. Le programme de l'ARBED établi pour 1979 porte sur un montant d'investissements de FLUX 6,018 milliards aux divisions luxembourgeoises. Ce montant de FLUX 6,018 milliards fait partie du programme d'investissement pluriannuel (1979-1983) de FLUX 23,2 milliards publié en 1978. Les dépenses effectives de l'exercice 1979 pourront se chiffrer à FLUX 4,7 milliards au Grand-Duché de Luxembourg.

Pour 1979, le nouveau programme comprend essentiellement trois grands projets à exécuter dans le cadre de la restructuration de la sidérurgie luxembourgeoise, conformément aux accords passés avec les sidérurgies sarroise et belge.

. En ce qui concerne la MMR-A, l'opération de profonde restructuration, entamée en 1977, s'est activement poursuivie en 1978.

Après le réaménagement du capital social opéré par l'Assemblée Générale Extraordinaire du 27 avril 1978 et la signature d'un contrat confiant à l'ARBED la gestion de la MMR-A, plusieurs synergies immédiatement réalisables ont été mises en oeuvre entre les deux sociétés.

Dans le courant du mois de juillet 1978, le plan global de restructuration des outils de production a été présenté par l'ARBED à la Conférence tripartite de la Sidérurgie. Ce plan, qui s'inscrit dans le cadre des accords intergouvernementaux de décembre 1977, prévoit l'arrêt progressif des équipements en amont des laminoirs et la consolidation définitive de la MMR-A comme relamineur en 1980.

. Au terme du programme de restructuration en cours et qui s'étendra jusqu'en 1983, les capacités de production, au niveau d'ARBED-Luxembourg et de MMR-A, auront évolué comme suit:

- .. dans le domaine de la fonte, la mise en service du haut fourneau "C" de Belval permettra de concentrer, à moyen terme, la production de fonte et d'agglomérés sur les sites de Belval et de Differdange. Le nombre de bandes d'agglomération est déjà passé de 5 à 3 à l'heure actuelle. Pour les productions prévisibles, il suffira d'avoir sous feu, en 1983, les 4 unités les plus grosses dont les diamètres se situent entre 8 m et 11 m au creuset. Les 4 meilleurs hauts fourneaux de Differdange constitueront l'essentiel de la réserve;
- .. dans le domaine de l'acier, 9 convertisseurs, dont 4 OBM de petite taille à Rodange, étaient en service en 1978. Le deuxième creuset d'ARBED-Schifflange, ainsi que plusieurs investissements qui seront réalisés en amont et en aval des convertisseurs, conduiront pour les seules aciéries de Belval, de Differdange et de Schifflange à une capacité de conversion de 6,8 millions de tonnes en 1983.

Les possibilités de coulée de l'acier liquide seront profondément modifiées dans le sens d'une augmentation du rendement métallique et d'une amélioration de la qualité par la construction de machines de coulée continue. Les deux premières remplaceront dans deux ans le blooming d'Esch-Schifflange. Les deux suivantes alimenteront vraisemblablement le nouveau train moyen de Belval et le train à feuillards de Differdange. Ainsi sera récupérée, en termes de produits finis, la plus large part des réductions des capacités d'acier.

Parallèlement on procédera à une rationalisation des sections d'entrée des trains finisseurs, dont le nombre sera réduit à 11 en 1983 contre 17 en 1978.

- Au niveau international

Sous la double contrainte de restaurer, à court terme, une utilisation optimale du potentiel technique et humain, ainsi que de constituer, à moyen terme, un complexe économique harmonieusement agencé, techniquement compétitif et orienté vers un accroissement continu de sa productivité, le groupe ARBED a été amené en 1978 à élargir ses structures, se créant par là-même des possibilités de rationalisation accrues et à établir les bases d'un ensemble important de synergies transnationales.

. Les opérations en Sarre, qui ont fait l'objet du rapport du Conseil Economique et Social publié en 1978, ont été administrativement et juridiquement réglées dans le courant de l'année. En résumé, la nouvelle situation, après la réorganisation de l'actionnariat, se présente comme suit: l'ARBED est devenue propriétaire de 98% du capital de Röchling-Burbach, elle-même propriétaire de 97% de Neunkircher Eisenwerk et de 32% des aciéries de Dilling.

L'harmonisation des programmes d'investissement et de fermeture permettra une coopération entre les usines luxembourgeoises et celles de la Sarre. Le total des investissements prévus dans le cadre de la restructuration de SRB et de NE s'élève, pour la période 1978-83, à DM 1,132 milliard. La réduction de personnel envisagée est de quelque 8.500 personnes, l'effectif total devant revenir à 18.500 d'ici le début de 1983.

. En ce qui concerne les liens établis avec les usines du Triangle de Charleroi, ils ont un caractère essentiellement technique et visent à un partage de certaines activités sidérurgiques de l'ARBED et du Triangle, dans le souci d'une concentration de la production sur les outils les plus performants. Un tel déplacement comportera une harmonisation et une spécialisation accrues des programmes et devrait se traduire par des effets

de rationalisation importants, le tout dans le respect de l'égalité dans les sacrifices et dans les chances de développement des régions concernées.

A signaler aussi que, contrairement aux opérations en Sarre, l'accord de coopération prévoit que le groupe ARBED et le groupe Triangle resteront juridiquement et financièrement indépendants l'un de l'autre.

222213. Le problème social

Le problème de la main-d'oeuvre excédentaire, surgi dès le début de la crise de l'acier, a continué de s'aggraver en 1978, sous l'effet des mesures de restructuration prises par l'industrie sidérurgique.

La réussite de la restructuration étant toutefois liée intimement aux succès obtenus dans le domaine de la création de postes de travail nouveaux, ainsi que dans le domaine du reclassement et du recyclage des ouvriers et employés ne trouvant plus d'emploi dans la sidérurgie, c'est ce dernier aspect de la crise de l'acier qui a occupé l'avant-scène du débat en 1978, pour conduire finalement à l'Accord de la Conférence tripartite "Sidérurgie" du 19 mars 1979.

Entre le 1er janvier et le 31 décembre 1978, l'emploi dans les usines sidérurgiques luxembourgeoises a évolué comme suit:

Au Grand-Duché de Luxembourg, le personnel de l'ARBED est revenu à 18.537 ouvriers et employés, contre 19.535 à la fin de 1977, accusant une baisse de 998 personnes, ou 5,1%. Il faut y ajouter 733 personnes qui ont été mises en préretraite et ne figuraient plus dans l'effectif de fin 1977, de sorte que le recul total d'une année à l'autre se chiffre à 1.731 ouvriers et employés, ou 8,9%.

L'effectif inscrit à la division anticrise est tombé de 2.696 personnes en 1977 à 1.913 à fin 1978, ce qui représente un recul de 783 unités, ou 29%.

A la même date, l'effectif de la MMR-A était de 2.690 personnes, au lieu de 2.961 par an auparavant, soit une réduction de 271 unités ou 9,2%. A la fin de l'année, 689 personnes étaient inscrites à la division anticrise.

Au total, l'effectif de la sidérurgie luxembourgeoise et des mines se chiffrait ainsi à 21.227 personnes à fin 1978 contre 22.496 un an plus tôt, soit une diminution de 1.269 personnes, ou 5,6%.

Le tableau ci-après reflète l'évolution de l'effectif des entreprises sidérurgiques luxembourgeoises du début de la crise (fin 1974) jusqu'au commencement de 1979:

Effectif (O+E)	1975	1976	1977	1978	1979	Variations 1979/1975	
ARBED	23.969	22.745	21.651	19.535	18.537	-5.432	-22,7%
MMR-A	5.456	5.211	4.829	2.961	2.690	-2.766	-50,7%
dont:							
stat. lux.	3.246	3.121	2.963	2.751			
stat. belge	2.210	2.090	1.866	210			
Total	29.425 (27.215)	27.956 (25.866)	26.480 (24.614)	22.496 (22.286)	21.227 (21.227)	-8.198 (-5.988)	-27,9% (-22,0%)

La réduction de personnel est pour l'essentiel le résultat d'une politique systématique poursuivie par l'arrêt de l'embauche, le non-remplacement des départs naturels, l'encouragement des départs volontaires ainsi que l'institution du régime de pré-retraite.

Il faut souligner que cette opération de réduction de personnel s'est déroulée depuis le début de la crise sans licenciements ni recours au chômage partiel. Cette politique sociale n'a été possible que moyennant de sérieux sacrifices financiers assumés par les sociétés concernées et leur personnel ainsi que par une concertation permanente entre les partenaires sociaux et le Gouvernement.

Sur la base des objectifs de productivité qu'il est indispensable de viser à l'horizon 1983, il faudra prévoir malheureusement d'autres compressions de personnel, en vue de la consolidation à long terme de la sidérurgie luxembourgeoise.

L'accord de la Conférence tripartite "Sidérurgie" du 19 mars 1979 a entériné en ce sens le chiffre de 16.500 personnes, formant l'effectif total minimum de la sidérurgie luxembourgeoise après la réalisation des plans d'investissement que les sociétés se sont engagées à réaliser. De ce fait, fin 1983, le personnel de l'ARBED devrait être ramené à quelque 15.250 et celui de la MMR-A à environ 1.250 unités, pour une capacité de produits finis sensiblement égale à celle de 1974.

L'adaptation de l'effectif se fera dans le cadre d'un accord spécial conclu entre partenaires sociaux qui visera à une réduction programmée de l'emploi sans licenciements, dans un régime de mobilité professionnelle et géographique du personnel, indispensable à la création d'emplois nouveaux.

En effet, vu la compression de l'effectif sidérurgique, la création de quelque 7.500 emplois devra être un objectif prioritaire de la politique économique et sociale à mettre en oeuvre au cours des prochaines années, dans l'optique de maintenir l'emploi au niveau de quelque 24.000 personnes dans la région touchée par la restructuration sidérurgique.

Enfin, pendant la durée de l'application de l'accord, un des administrateurs représentant les intérêts luxembourgeois au sein du Conseil devra être agréé par le Gouvernement et informer celui-ci sur les décisions du Conseil susceptibles d'influencer l'avenir du site sidérurgique luxembourgeois.

En contrepartie de la garantie d'emploi précitée, ainsi que du programme d'investissement de 23,2 milliards mentionné ci-avant, l'ARBED bénéficiera, de la part de l'Etat luxembourgeois, d'aides publiques de l'ordre de FLUX 3,1 milliards répartis sur dix ans.

Les aides publiques consistent dans:

- une garantie de l'Etat pour des emprunts à contracter par l'ARBED auprès de la CECA à concurrence de 10 milliards de francs;
- une subvention d'intérêt de 3% pendant 5 ans sur des emprunts à moyen et à long terme à concurrence de 10 milliards aide dont le montant s'élève à 1,5 milliard réparti sur 10 ans;
- la reconduction de la subvention en capital aux investissements effectués dans la sidérurgie par les travailleurs de la division anticrise, aide s'élevant à 12% des salaires desdits travailleurs et dont le montant est estimé à quelque 500 à 600 millions de francs répartis sur 5 ans;
- une aide à la rééducation professionnelle des travailleurs de la sidérurgie, d'un montant estimé à 250 millions de francs réparti sur 5 ans;
- une participation aux frais de la division anticrise, équivalant en principe à 15% de la charge salariale des travailleurs de ladite division qui ne sont pas affectés à la production sidérurgique, aide dont le montant est estimé à 750 millions réparti sur 5 ans.

A noter que ces aides constituent, soit une application de la loi-cadre économique de 1973, soit une participation par le fonds de chômage au coût de mesures préventives de chômage sur base de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un fonds de chômage et réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, sans qu'il en résulte une distorsion de concurrence avec d'autres secteurs.

La conclusion de l'accord du 19 mars 1979 est d'une importance capitale pour la sidérurgie luxembourgeoise dont il contribue d'une façon déterminante à assurer les chances d'avenir. Il vise à réaliser, grâce à des efforts conjoints et des sacrifices solidaires, une restructuration fondamentale de la sidérurgie dans le respect de la garantie d'emploi des travailleurs, ainsi que la sauvegarde du potentiel économique par la création d'activités nouvelles. Cette opération consolidera le site industriel de Luxembourg et contribuera au maintien de la paix sociale dans le pays.

La sidérurgie luxembourgeoise poursuit donc son adaptation avec rigueur et conséquence, en visant l'objectif d'assurer sa compétitivité parmi les meilleurs producteurs sidérurgiques de demain, tout en évitant à son personnel la menace des licenciements et le recours au chômage partiel.

22222. Les classes moyennes

C'est à juste titre que la déclaration gouvernementale du 19 avril 1979 souligne la valeur accrue économique-sociologique des classes moyennes - comprenant essentiellement le commerce et l'artisanat - en tant qu'élément de stabilité et de dynamisme, face à la restructuration difficile des principaux secteurs industriels et autres et à la nécessité de créer, dans un temps rapproché, des emplois nouveaux et d'améliorer la qualité de vie.

Cette vue de nos autorités se trouve d'ailleurs en parfaite concordance avec celle de la Commission des Communautés européennes qui, dans son rapport du 22 juin 1978 sur certains aspects structurels de la croissance (CIM (78) 255 final.), fait remarquer:

"qu'en dehors de l'agriculture et de l'administration publique, environ 2/3 de la population active sont occupés dans la Communauté par ces entreprises: les PME (petites et moyennes entreprises) sont donc les entreprises "typiques" et non l'exception à la règle."

Le même rapport rend attentif, à juste titre, au fait:

- que les petites et moyennes entreprises donnent la flexibilité désirée à l'appareil économique afin de lui permettre de mieux satisfaire les besoins de notre société qui sont divers, complexes et en constante évolution;
- qu'elles offrent un cadre propice à l'innovation;
- qu'elles jouent un rôle important dans la stratégie de croissance et dans la création d'un tissu économique mieux structuré dans les régions moins favorisées;
- qu'elles apportent un élément précieux dans la recherche d'une réponse positive au problème de la création d'emplois nouveaux dans le contexte des mutations structurelles;
- qu'elles ont enfin un impact intéressant sur les activités du secteur tertiaire.

En énumérant les mesures prises depuis 1974 en vue de consolider les petites et moyennes entreprises existantes, de stimuler leur développement et de renforcer l'attrait des professions en cause, le Gouvernement décrit le chemin parcouru depuis lors et se déclare convaincu de la nécessité de persévérer dans cette voie, en améliorant et en complétant le cadre législatif et réglementaire axé sur une politique cohérente des classes moyennes. Cette politique devrait être complétée et orientée définitivement, notamment au regard du livre blanc que le Conseil Economique et Social ne cesse de réclamer depuis des années.

En présence de la diminution constante du nombre des entreprises et de leur rôle croissant en matière économique et sociale, d'une part, du retard pris dans l'élaboration du livre blanc, d'autre part, le Conseil Economique et Social estime indispensable de faire, dès à présent, certaines propositions susceptibles de guider les responsables politiques lors de la définition de la politique des classes moyennes, partie cohérente et indispensable de la politique globale en matière économique, financière, sociale et culturelle.

De façon générale, une politique des classes moyennes doit s'efforcer de mettre les entreprises en mesure de surmonter les difficultés spécifiques résultant de leur taille. Elle devrait, en plus, donner un nouvel attrait aux métiers et professions dits "manuels" par la revalorisation tant économique que sociale de leur travail.

Eu égard aux progrès qui ont été réalisés récemment en matière d'accès au crédit, les efforts complémentaires futurs devraient viser, avant tout, à faciliter la constitution d'une part plus substantielle de capital propre à des fins d'investissement, stimulant important à des innovations techniques économiques et sociales.

D'autre part, il importe d'améliorer les chances de développement des entreprises surtout grâce à une amélioration constante de la formation technique et commerciale des chefs d'entreprise actuels et futurs. L'expérience a prouvé que ce but peut

être atteint de la façon la plus adéquate en s'appuyant sur un système de formation initiale et de perfectionnement professionnels, dirigé par les chambres professionnelles compétentes et opérant en étroite collaboration avec les établissements d'enseignement technique et professionnel de l'Etat. Le développement rapide, mais souple des structures existantes, grâce à l'attribution des moyens budgétaires requis, contribuerait efficacement à augmenter l'attrait des jeunes générations vers une profession indépendante pour laquelle elles se sentiraient mieux préparées. En plus, cette approche augmenterait les chances de réussite des chefs d'entreprise face aux responsabilités accrues et aux difficultés toujours plus nombreuses qui les découragent.

Ce découragement provient notamment des charges croissantes découlant d'obligations administratives de toute nature, qui frappent ces entreprises d'une façon relativement plus lourde que les grandes unités.

En évaluant les efforts financiers à faire pour rééquilibrer les conditions de travail et de compétitivité des entreprises, il convient de se rendre compte du rôle notable qu'elles sont en mesure de jouer lorsqu'il s'agit de valoriser le travail humain, d'économiser davantage les matières premières et de substituer aux importations des prestations plus adéquates pouvant être produites et distribuées à l'intérieur du pays.

En attendant la détermination définitive des mesures à prendre dans le cadre d'une politique des classes moyennes cohérente, le législateur devrait, à plus brève échéance, aménager la législation fiscale aux impératifs découlant d'une politique active de l'emploi et d'expansion économique. Il s'agit, avant tout, d'aménager l'impôt sur le total des salaires et d'adapter d'une façon appropriée les abattements applicables en matière de l'impôt commercial sur le bénéfice et sur le capital, d'autant plus que les charges sociales des indépendants ne sont plus déductibles en matière d'impôt commercial.

Une attention particulière doit enfin être accordée aux conclusions de l'étude sur l'évolution des grandes surfaces (1971-1977), élaborée par le STATEC.

Il en résulte en effet que la situation du commerce alimentaire traditionnel se détériore d'année en année, de sorte que l'existence même des petites entreprises risque d'être mise en cause définitivement. C'est ainsi qu'en 1977, 29 entreprises ont déjà réalisé plus de la moitié du chiffre d'affaires total, la concentration ainsi engagée risquant de déboucher sur des situations monopolistiques.

Or, il s'agit d'arriver à un équilibre entre les différentes formes de distribution, de manière à maintenir un réseau de distribution suffisamment dense et dispersé et à éviter, d'une part, une inadaptation des structures traditionnelles et, d'autre part, une exploitation abusive de positions dominantes.

Cet équilibre devrait s'établir dans l'ordre et d'une façon consciente par la définition de solutions au sein d'un groupe de travail composé de représentants du Gouvernement et des organisations du commerce et de l'artisanat, des consommateurs et des travailleurs.

En attendant, il faudrait éviter des évolutions erratiques susceptibles de compromettre la structuration voulue.

A cet effet, il se recommande de respecter un moratoire s'inspirant des errements pratiqués sous le régime de la loi du 26 août 1975 et de renforcer la réglementation économique en la matière et, plus particulièrement, celle concernant la concurrence déloyale.

D'autre part, les entreprises traditionnelles du commerce devraient être encouragées à réagir encore plus activement aux évolutions économiques et aux aspirations du consommateur, en ayant recours à la coopération permettant d'atteindre une plus grande compétitivité vis-à-vis des grandes entreprises et un environnement amélioré à l'égard du consommateur.

22223. Les travaux publics

- Dans le cadre de la politique anti-cyclique menée par le Gouvernement au cours de la dernière législature, le niveau des dépenses d'investissement a été régulièrement augmenté pour atteindre en 1979 5,4 milliards de francs^{x)}, en ce non compris les investissements publics des communes et ceux qui ont été financés sous d'autres formes. Le Conseil Economique et Social approuve cette politique qu'il s'agira de poursuivre dans la prochaine législature tout en l'adaptant aux situations du moment. Quant au programme de construction d'une grande voirie, le Conseil Economique et Social rappelle les priorités qu'il avait fixées dans son avis sur l'aménagement du territoire et qui visaient surtout à accélérer les travaux de raccordement aux réseaux de communication avec l'étranger et à compléter le contournement de la Ville de Luxembourg.

- Au cours de la période 1975-1979, les investissements à charge du fonds des routes ont porté sur 4750 millions de Flux et les crédits prévus au programme pluriannuel de l'année 1980 et des exercices postérieurs dépassent 10 milliards de francs. Compte tenu du coût extrêmement élevé de ces travaux et de l'étroite marge de manoeuvre budgétaire, le Conseil Economique et Social se demande toutefois s'il ne faudrait pas actualiser certains projets du programme de grande voirie en les adaptant aux besoins prévisionnels du trafic routier.

- Les investissements du fonds d'investissement pour les télécommunications s'élèvent à 3075 millions de Flux pour la période quinquennale 1974-1979, et l'achèvement des travaux qui sont actuellement en voie de réalisation englobera des dépenses de l'ordre de 1,1 milliard de Flux. Compte tenu de l'importance économique des télécommunications et des perspectives d'avenir de ce secteur, le Conseil Economique et Social estime que ces efforts d'investissement devraient être poursuivis au cours de la prochaine législature, dans la mesure où la rentabilité financière globale des différents projets d'investissement est assurée.

x) Budget de l'Etat pour l'exercice 1979, volume II, page 388.

- Les investissements en faveur de l'épuration des cours d'eau ont pris une ampleur croissante depuis quelques années: pour les cinq dernières années, les engagements atteignent 1,8 milliard de Flux et les dépenses prévues pour les exercices postérieurs à l'année 1979 s'élèvent à 2,4 milliards de Flux. Tout en partageant les préoccupations du Gouvernement au sujet de l'assainissement des rivières, le Conseil Economique et Social tient à ajouter qu'il ne suffit pas de créer des installations techniques, mais qu'il faut également assurer leur exploitation rationnelle et leur entretien indispensable. Par ailleurs, il est nécessaire de coordonner étroitement les activités des communes, des entreprises privées et des différents services de l'Etat dans ce domaine.

- Le fonds d'investissements publics administratifs a enregistré des dépenses d'investissement portant sur un montant global de 1.147 millions de Flux au cours de la période 1975-1979. Au cours de la prochaine législature, le Gouvernement devra également prendre ses dispositions pour que les différentes institutions des Communautés européennes hébergées par notre pays disposent des bâtiments nécessaires afin de répondre aux besoins croissants.

- Au cours de la période 1975-1979, les dépenses à charge du fonds d'investissements publics scolaires se sont élevées à 2,6 milliards de Flux et le coût des investissements en voie de réalisation à charge des exercices postérieurs à 1979 dépasse 1,4 milliard de Flux. La qualité de l'enseignement est certes d'une importance primordiale pour notre avenir, mais, le Conseil Economique et Social estime également que tout projet d'investissement dans le domaine des bâtiments scolaires devrait se baser sur une étude prospective de la population scolaire, compte tenu des tendances à moyen terme de l'évolution démographique de notre pays et des réformes d'enseignement et de formation en voie d'exécution.

- Le fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux a engagé des dépenses de l'ordre de 579 millions de Flux au cours des cinq dernières années. Bien que le coût de ces projets se mesure tout autant par les frais de fonctionnement annuels que par le coût d'investissement unique, le Conseil Economique et Social estime qu'au vu des bouleversements structurels de l'environnement économique et social, ces investissements méritent une attention accrue. En particulier, la situation démographique de notre pays exige la création de nouvelles structures d'accueil destinées, d'une part, à répondre aux aspirations des personnes âgées et, d'autre part, à favoriser l'épanouissement des familles. Aussi le Conseil Economique et Social approuve-t-il dans cette optique la législation relative à l'aide au logement qui vient d'être réformée par la loi du 25 février 1979 et par les règlements d'exécution correspondants, alors même que la mise en pratique de cette législation lui paraît fort compliquée.

- Comme le secteur du bâtiment est l'une des rares branches d'activité où la politique conjoncturelle des pouvoirs publics produit des résultats immédiats, il s'imposera, à l'avenir, de préserver l'effet multiplicateur de ce secteur. Sous ce rapport, il s'agira d'encourager la participation des petites et moyennes entreprises de construction à des travaux d'une certaine envergure, en allongeant les délais de la publication des appels d'offre de manière à permettre aux entreprises indigènes de s'associer et augmenter ainsi leur surface financière et leur capacité technique.

Au sujet de cette programmation des travaux publics, le Conseil Economique et Social tient à rappeler la proposition suivante, émise dans son avis de 1974 sur la situation économique, financière et sociale du pays:

"Pour la mise en oeuvre de cette programmation, il faut qu'un plan des soumissions publiques soit publié au plus tard au début de chaque année pour l'année suivante et que les cahiers des charges soient disponibles suffisamment à l'avance, de manière à permettre aux entreprises d'organiser leurs travaux et de réaliser une plus grande stabilité de l'emploi dans le secteur concerné.
De plus, une telle façon de procéder ne manquerait pas de favoriser la coopération entre entreprises d'une même branche et de rendre plus facile le recours à la méthode de relaiement par "entreprise générale"."

22224. L'agriculture et la viticulture

L'examen de l'évolution du secteur agricole durant les deux dernières décennies fait apparaître au Luxembourg comme dans les autres pays des Communautés européennes un profond changement structurel. Les exploitations agricoles se sont agrandies progressivement et atteignent aujourd'hui la superficie moyenne de 30 ha et plus par rapport à 14 ha en 1958. Le départ de la population agricole active vers d'autres secteurs de l'économie a dû être compensé en partie dans les exploitations agricoles par la modernisation des bâtiments et par des équipements mécaniques de plus en plus coûteux.

Grâce aux efforts consentis par les intéressés et les pouvoirs publics dans le cadre de la loi d'orientation agricole et grâce à de nouvelles techniques de production, la productivité a été augmentée en agriculture de façon appréciable et le niveau de production atteint auparavant a été dépassé. Par ailleurs, la production agricole a atteint une qualité appréciée par les exploitants agricoles et par les consommateurs.

En outre, les exploitations agricoles et les industries agro-alimentaires se sont développées de manière à constituer un facteur d'entraînement aussi bien pour l'industrie que pour le commerce situés en amont et en aval de ce secteur. La crise structurelle que nous vivons actuellement ne fait que souligner cette fonction.

Dans ce contexte économique difficile qui appelle de nouveaux accents dans la politique agricole, il est opportun que toutes les ressources de l'agriculture et de la viticulture soient valorisées d'une façon optimale. Cette valorisation se fonderait notamment sur la fonction d'entraînement exercée par le secteur agricole sur l'industrie et le commerce agricoles, sur son apport à l'équilibre sociologique du pays, sur sa fonction de sauvegarde d'un environnement harmonieux et soigné, sur son apport à l'équilibre de la balance commerciale et surtout sur sa contribution au produit national brut.

Le Conseil Economique et Social rappelle, par ailleurs, 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'activités du secteur agricole, ceci dans une approche socio-économique.

Par conséquent, le Conseil Economique et Social est d'avis que la politique agricole gagne à être conçue dans le sens d'une politique d'encouragement pour sauvegarder, dans la mesure du possible, les emplois en agriculture dans tous les cas où faire se peut, ceci dans le cadre des compétences retenues au niveau de la Communauté européenne.

Il y a lieu de rappeler à cet égard l'avis du Conseil Economique et Social au sujet de l'avant-projet du programme directeur de l'aménagement du territoire. Après avoir identifié les tendances du développement, le Conseil Economique et Social a retenu dans cet avis que le nombre des exploitations diminuerait jusqu'à 2.500-3.000 unités. Il a laissé entendre son souci de voir sauvegarder pour l'an 1990 2.500 exploitations. En comparant cet objectif avec l'évolution constatée par le Ministère de l'Agriculture dans son exposé budgétaire de novembre 1978, force est de reconnaître que le nombre des entreprises agricoles exploitées à titre principal, dont le chef d'exploitation est âgé de moins de 65 ans, est, d'ores et déjà, tombé au niveau de 2.600 unités.

Cette constatation accentue l'urgence d'une politique agricole active apte à maintenir un nombre minimum d'exploitations agricoles de type familial.

Le Conseil Economique et Social relève la réforme de la Caisse de Pension agricole, apportant, sur le plan des pensions, malgré certaines imperfections, le volet social indispensable au développement harmonieux du secteur agricole, d'une part, et la loi du 30 novembre 1978 promouvant la

modernisation de l'agriculture, d'autre part. Quant à cette dernière loi, le Conseil Economique et Social regrette l'insécurité préjudiciable au développement des exploitations agricoles qui a prévalu depuis le 31 décembre 1975 jusqu'au début de 1979.

Il déplore également qu'en cette matière, primordiale pour l'orientation et la modernisation de l'agriculture, le consensus sur les objectifs et les voies et moyens à mettre en oeuvre n'ait pas pu être atteint entre le législateur et la profession agricole.

Un environnement économique, financier, social et humain favorable est la prémisses pour assurer un développement circonstancié en agriculture. Voilà pourquoi il importe qu'au niveau national tous les instruments et tous les moyens soient mis en oeuvre, toujours en accord avec la politique agricole commune et en collaboration avec la profession agricole, pour créer et favoriser cet environnement.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social estime que la prise en compte de critères relatifs aux besoins agricoles, prévus dans la législation sur l'aménagement du territoire soit dûment respectée lors de la mise en place de zones industrielles d'intérêt national et de la mise en oeuvre de travaux d'infrastructure routière .

Le Conseil Economique et Social est d'avis que, dans les régions concernées, ces politiques d'infrastructure doivent utilement aller de pair avec une politique de remembrement et une politique d'échange des terres. A ce propos, il serait, le cas échéant, opportun de mettre à l'avenir les terres agricoles dans une moindre mesure à contribution, mais d'avoir recours, dans la mesure du possible, à des terrains industriels susceptibles d'être recyclés.

Un autre aspect de l'environnement de l'exploitation se situe au niveau communautaire, où, à part les incidences possibles du système monétaire européen sur les prix agricoles, le problème des excédents agricoles, notamment dans le secteur laitier, reste préoccupant et ne manque pas d'inquiéter nos exploitants agricoles. Or, la vocation naturelle de l'agriculture luxembourgeoise se situe dans la production de lait et de viande et le revenu agricole provient, pour une majeure partie, de ces spécialisations.

Pour conclure ce chapitre, le Conseil Economique et Social se montre satisfait des efforts d'indemnisation consentis par le Gouvernement au profit de la viticulture pour compenser une partie des pertes subies en 1978. La viticulture a connu, en effet, une année difficile. Elle a été marquée par des conditions météorologiques fort défavorables qui ont provoqué des pertes de récolte dépassant 50% de la récolte d'une année normale. En surplus, la récolte de l'année en cours risque également de se ressentir des intempéries régnant au début de cette année.

22225. Le secteur bancaire

Depuis la dernière analyse par le Conseil Economique et Social du secteur bancaire en 1976, ce dernier s'est favorablement développé, le nombre des banques en activité étant passé de 84 à 103. Au cours de la seule année écoulée, 7 nouveaux établissements bancaires en provenance, notamment de la République fédérale d'Allemagne, d'Italie et des pays scandinaves ont renforcé la place financière de Luxembourg, dont l'intérêt a également incité la Banque de Chine à venir s'y installer. La somme des bilans a progressé de 1.710,5 milliards de francs lux au 31 décembre 1976 à 2.509 milliards de francs lux au 31 décembre 1978.

La croissance des activités bancaires a eu un impact heureux sur le développement de l'emploi dans le secteur bancaire. Il échet donc de corriger les prévisions d'emploi à l'horizon 1980 auxquelles le Conseil Economique et Social avait souscrit dans son avis de 1976. En effet, on avait prévu une croissance globale du secteur bancaire d'environ 240 unités de 1976 à 1980, alors que de 1976 à 1978 le nombre des effectifs est passé de 6.045 à 6.708 employés, dépassant ainsi, d'ores et déjà, largement les prévisions.

Il y a lieu de noter que les employés de banque représentent actuellement 4,6% de la population active du pays.

On est en droit d'espérer que l'évolution favorable pourra continuer jusqu'en 1980, d'autant plus que la loi du 30 novembre 1978 a introduit diverses mesures destinées à améliorer l'environnement fiscal de la place financière de Luxembourg, notamment par:

- l'octroi d'un crédit d'impôt luxembourgeois consistant dans l'imputation, sur l'impôt luxembourgeois, de l'impôt étranger perçu sur les revenus d'origine étrangère et notamment sur les intérêts de placements effectués dans des Etats étrangers
- la suppression de la retenue d'impôt luxembourgeois sur les intérêts d'obligations;
- l'abolition du droit de timbre sur les certificats de dépôt d'une certaine importance émis par les établissements bancaires.

Rappelons encore, dans le même ordre d'idées, l'abolition de la TVA frappant les transactions sur l'or par la loi budgétaire de 1978 et les mesures administratives ayant élargi le système d'amortissement forfaitaire des créances bancaires.

La contribution du secteur bancaire aux recettes de la trésorerie publique, au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités, dépasse les 4 milliards de francs lux courants par an.

Le marché des capitaux luxembourgeois a atteint, au cours de l'année écoulée, le volume record de 9,32 milliards de francs dû, en partie, aux placements privés favorisés par une détente sur les taux d'intérêts au cours de la première moitié de l'année.

La Bourse de Luxembourg a connu de son côté une expansion moins favorable en raison de la baisse de nouvelles émissions d'obligations sur l'euro-marché. Le volume des transactions s'est toutefois accru de 17,6% au cours de l'année 1978.

22226. Le problème des transports

Faut-il souligner plus particulièrement que la restructuration de notre appareil de production, la diversification de notre économie et l'implantation d'activités nouvelles exigent une infrastructure de transport adaptée aux nouvelles conditions du marché.

Les activités de transport absorbent une forte proportion des dépenses publiques, et la fonction "transport" figure en première position parmi les principales fonctions de dépenses de l'Etat. Aussi le Gouvernement, craignant qu'à la longue les dépenses en faveur du secteur des transports n'atteignent un niveau trop élevé par rapport au total des finances publiques, a-t-il demandé au Conseil Economique et Social d'étudier cet aspect de la politique budgétaire dans le cadre de la conception globale des transports. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social sera appelé à analyser l'incidence financière des transports ferroviaires dans le cadre général d'une rationalité accrue des choix budgétaires. De même, il devra actualiser l'analyse de la demande de transport par route, telle qu'elle se dessine au vu des nouvelles conditions économiques, du renchérissement progressif de l'énergie et des nouvelles conceptions d'ensemble relatives à l'aménagement du territoire.

Dans le domaine de l'aviation, le Conseil Economique et Social constate que notre aéroport est appelé à acquérir une importance croissante, particulièrement dans le secteur du fret. Le développement des activités de fret ouvre de nouvelles possibilités d'expansion à notre économie. En effet, l'acheminement des marchandises par air permettra de développer des activités de service autour de l'aéroport qui pourrait ainsi exercer, à l'instar des zones portuaires maritimes, un attrait certain pour l'implantation d'entreprises appelées à diversifier la structure de notre économie.

Les problèmes ardu du financement des activités de transport, pour complexes qu'ils soient, préoccupent le Conseil Economique et Social dans son avis spécifique en élaboration et devront trouver leur solution par des décisions à prendre par les pouvoirs publics au cours de la prochaine législature.

3. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

31. L'emploi

311. Le bilan

L'évolution de la situation de l'emploi depuis 1974 est illustrée à suffisance par les deux séries statistiques suivantes:

Année	Offres d'emplois non satisfaites	Demandes d'emplois non satisfaites (moyennes annuelles)
1974	584	57
1975	236	265
1976	266	457
1977	192	821
1978	263	1.166
1979 ^{x)}	222 (mi-mai 1979: 274)	1.201 (mi-mai 1979: 950)

L'évolution des travailleurs en chômage complet indemnisé a été la suivante:

1974: 5
 1975: 37
 1976: 124
 1977: 312
 1978: 496
 1979: ^{x)} 635 (mi-mai 1979: 503)

 x) 1er trimestre.

Les séries statistiques précitées font ressortir une dégradation préoccupante du marché de l'emploi depuis 1974. Il est vrai, toutefois, qu'au cours des 12 derniers mois, une certaine stabilisation peut être notée. Aussi le taux de chômage de l'ordre de 1% se compare-t-il avantageusement par rapport aux taux enregistrés dans les autres pays des Communautés européennes.

312. Les perspectives

Il est indéniable que la bonne tenue relative du marché de l'emploi, comparativement aux autres pays de la Communauté économique européenne, est le résultat immédiat de la politique de concertation tripartite entre les partenaires sociaux et le Gouvernement.

En dépit des succès que cette politique a connus jusqu'à présent, la situation de l'emploi risque de se détériorer pendant la prochaine période quinquennale.

Les principaux paramètres qui détermineront l'évolution sont les suivants:

- Les perspectives de croissance économique.

La croissance économique restera probablement trop faible au Luxembourg, comme en Europe pour résorber le chômage.

- Les perspectives dans la sidérurgie.

A moins d'un redressement spectaculaire, et pour le moins actuellement imprévisible, de la production sidérurgique, cette branche dégagera encore quelque 4.000 personnes d'ici à 1983.

- Le potentiel d'emplois du secteur tertiaire.

Compte tenu de l'apport croissant de ce secteur au PNB, on peut prévoir une augmentation structurelle des emplois offerts, par les entreprises de ce secteur, encore que l'aléa de l'évolution des emplois du secteur bancaire reste réel.

- L'importance de l'immigration.

Si l'immigration nette en provenance de pays tiers a fortement regressé durant les 2 à 3 dernières années, il semble qu'on assiste actuellement à un revirement de tendance suite, avant tout, à un léger redressement du secteur de la construction, où malgré la venue d'un certain nombre de travailleurs indigènes, la proportion de ressortissants de pays tiers reste importante.

Quoiqu'on ne dispose pas de statistiques précises sur le solde net d'immigration, on peut déduire un solde positif des nouveaux embauchages de travailleurs étrangers de toutes origines, qui ont été les suivants:

1973: 7.644

1974: 7.704

1975: 4.996

1976: 3.640

1977: 4.140

1978: 4.126

- La pression des travailleurs frontaliers.

La pression sur le marché du travail luxembourgeois va persister sinon s'accroître.

- La réussite de la création d'emplois alternatifs dans l'industrie.

Après plusieurs années d'efforts, les premiers résultats sont encourageants pour l'avenir, quoique nous nous trouvions plutôt dans une situation où toute prédiction s'avère être entachée d'incertitudes (voir chapitre 22213. Les résultats).

- Le déséquilibre démographique entre entrées et sorties sur le marché du travail.

Jusqu'en 1985, la distorsion entre entrées et sorties sur le marché du travail due à la seule évolution démographique se présentera comme suit:

Dans l'hypothèse d'une immigration annuelle nette = 500

1980 :	+ 887
1981 :	+ 853
1982 :	+ 739
1983 :	+ 609
1984 :	+ 428
1985 :	+ 223

Total: 3.739

1986 : - 107 Source: Statec

- Les faiblesses structurelles dans des branches industrielles autres que la sidérurgie.

Notons que dans "les industries nouvelles", y compris Good-Year, la création d'emplois présente un solde négatif de 89 pour les années 1975 à 1978, celui-ci étant essentiellement dû à la réduction du personnel de la Monsanto.

Pour 1979 et 1980 la General Motors, qui a arrêté sa production d'équipement Terex fin 1978, et Monsanto qui vient de décider la fermeture de son usine à Echternach, influenceront défavorablement cette statistique.

Heureusement, à partir de 1980, le redémarrage d'une production alternative de la General Motors et l'entrée en opération d'autres activités industrielles nouvelles auront un impact favorable.

Au vu des données qui précèdent, et qui dénotent un déficit probable de 7.000 à 8.000 emplois dans les prochaines années, le Conseil Economique et Social croit pouvoir dire qu'au cours de la prochaine période quinquennale, les tensions sur le marché de l'emploi seront particulièrement vives.

Aussi, dans un souci de voir se rétablir le plein emploi, le Conseil Economique et Social estime-t-il devoir émettre les considérations suivantes:

- . les instruments de gestion de crise mis en place ont fait leur preuve. Ils sont à perfectionner et à employer avec intensité et constance dans les années à venir;
- . la prospection en vue de la création d'emplois industriels alternatifs et nouveaux doit être continuée activement;
- . le développement des activités des petites et moyennes entreprises est à encourager, notamment dans l'optique de la création d'emplois nouveaux;
- . le modèle prévisionnel de l'évolution de la population active potentielle, établi en 1977 dans l'optique 1980 pour la négociation de l'accord tripartite général, est à ajuster et à situer dans l'optique 1983/1984.

Etant donné le point d'inflexion démographique de 1984/1985 et la baisse durable de la population active qui y prend son départ, il y a lieu de définir à temps la politique d'emploi qu'on estime devoir mener.

313. La réduction de la durée de travail

Dès qu'il est apparu que dans la présente crise les aspects structurels ont pris le pas sur les éléments conjoncturels et que les pays industrialisés vont dorénavant s'installer dans un chômage endémique élevé, la réduction de la durée de travail a souvent été avancée comme la solution la plus appropriée pour rétablir le plein emploi, l'objectif étant, face à un volume

diminué de travail disponible, de réduire le travail presté par travailleur pour rétablir l'équilibre et ce avec maintien de revenu ou compensation de salaire.

Etant donné certains aspects de la crise actuelle, dont surtout celui de la compétitivité nécessaire de nos industries dans le cadre d'une redistribution des rôles producteurs, la dépendance de notre pays de l'extérieur de par l'importance de nos exportations ainsi que notre situation démographique fondamentalement changeante à partir de 1984/1985, une réduction brutale et généralisée de la durée de travail ne paraît pas constituer, pour le moment, une solution praticable de lutte contre le chômage.

Dans la mesure où une réduction de la durée de travail pourrait être envisagée, elle devrait apparaître comme une ultima ratio, après que les instruments de crise mis en place et surtout la politique de diversification, sont apparus comme incapables de rétablir l'équilibre.

Par ailleurs, les modalités de la réduction de la durée de travail, à savoir notamment:

- suppression des heures supplémentaires;
- allongement des congés;
- réduction de la durée hebdomadaire;
- abaissement de l'âge de la retraite;

devraient être adaptées tant aux exigences de la situation générale qu'aux particularités des branches et des industries concernées.

Dans ce cas, elle devrait tenir compte aussi des considérations suivantes:

- présenter une modulation optimale sur les exigences médicales de la récupération de la force de travail et du rétablissement de l'équilibre psychique des travailleurs;
- permettre aux travailleurs d'accroître leur qualité de vie par l'exercice de loisirs créatifs et émancipateurs;
- permettre à l'économie nationale d'en profiter au maximum par l'induction d'activités économiques nouvelles;
- éviter que la disponibilité supplémentaire ne soit utilisée à effectuer du travail clandestin.

314. L'emploi et les nouvelles technologies

Le progrès technique a toujours confronté les sociétés avec des problèmes d'adaptation et d'emploi, entraînant la perte de postes de travail et la nécessité de restructurer les entreprises.

Il ne faut cependant pas négliger qu'au-delà de douloureux problèmes à court terme qu'on a dû résoudre, avec plus ou moins de fortune, des effets bénéfiques ont pu être enregistrés à plus long terme.

Cette évolution risque de se dégrader par la prise en compte des différents phénomènes que le Conseil Economique et Social se propose d'évoquer ci-après.

La troisième révolution industrielle en cours, destructrice d'emplois sur un plan général, encore qu'il s'opère des transferts dans de nouvelles activités, a des chances de se manifester essentiellement en dehors des domaines industriels proprement dits et de toucher, dès lors, de plein fouet la fonction d'administration et de gestion du secteur secondaire ainsi que de larges sous-secteurs du tertiaire.

Une cause essentielle de cette révolution et des conséquences sociales réside dans l'emploi croissant de la mini-informatique basée sur les micro-processeurs dont le coût d'investissement est relativement modique.

Certaines études, comme celle émanant de la firme SIEMENS et intitulée "Bureau 1990" vont jusqu'à prédire la suppression de 50% des emplois d'administration de la grande industrie d'ici une dizaine d'années.

Vu l'importance toujours croissante des fonctions tertiaires dans notre économie, le Conseil Economique et Social est d'avis que le Gouvernement devrait attentivement suivre l'évolution dans l'application des micro-processeurs dans notre pays, afin de ménager la transition nécessaire.

Le progrès technologique accéléré se manifesterait également dans le secteur secondaire. La division internationale du travail étant en train de s'opérer, cet état de choses nous imposera progressivement le recours à des activités productives à technologie avancée, celles basées sur les savoir et savoir-faire plus rudimentaires étant réservées plutôt aux pays du tiers monde. Il en résulte la nécessité d'axer notre économie davantage sur des technologies de pointe.

Le Conseil Economique et Social entend relever aussi l'impact de cette évolution sur les jeunes, pour lesquels il est parfois difficile d'acquérir les connaissances et la formation de plus en plus complexes exigées par des procédés de production de plus en plus sophistiqués. S'y ajoutent les exigences de la revalorisation du travail manuel dont une des finalités est la suppression du travail excessivement parcellisé.

Le chômage des jeunes s'explique déjà aujourd'hui plus particulièrement par l'insuffisance du niveau de qualification.

Cet état de choses, pour le moment à allure conjoncturelle, pourrait devenir structurelle, dans la mesure où les phénomènes énoncés ci-avant s'accumuleraient et s'accéléraient.

Il importe de signaler dans le même contexte le risque de chômage permanent pour les travailleurs arrivés à la fin de la vie professionnelle active, et ce particulièrement dans des situations de sous-emploi telle que nous la connaissons actuellement. Une solution devrait pouvoir être trouvée en relation avec l'aménagement d'un passage souple de la vie active à la retraite.

Dans ce contexte, on se doit de remarquer que la crise a incité les gens à s'interroger d'une façon plus critique que par le passé sur la finalité du progrès technique.

En effet, ce dernier mérite d'être apprécié dans un contexte plus large, prenant aussi en considération les implications qu'il a dans différents domaines.

L'optique sociale, relevée ci-avant, prend au sentiment du Conseil Economique et Social une importance particulière.

La dimension qualitative devient, d'autre part, plus significative, dans la mesure où l'humanisation du travail et l'exigence pour la qualité de vie apparaissent comme des données de base de la civilisation moderne.

Le Conseil Economique et Social estime partant que le pays devrait faire sien l'adage qu'à quelque chose malheur est bon et profiter de la situation de crise pour faire un examen de conscience, aux fins de dégager le plus large consensus possible sur les coordonnées de son avenir, sous peine de l'hypothéquer par un fractionnement excessif des opinions et attitudes risquant de provoquer des ruptures définitives.

315. La croissance qualitative et l'emploi

Le Conseil Economique et Social rappelle que dans les secteurs de la production de richesses matérielles, la réduction des emplois à court terme par le progrès technique constitue une donnée de départ.

Il a conscience aussi de ce qu'à côté du nombre décroissant de ces emplois se manifeste un accroissement des besoins en matière de services. La notion de société post-industrielle est vieille d'une vingtaine d'années.

Mais ces besoins ne se situent non seulement sur le plan de la gestion et de l'administration pure, mais également et heureusement dans le domaine de l'utilité sociale: santé, formation, culture, loisirs, protection de l'environnement, vie familiale. Face à un certain bien-être des individus, notre économie comporte encore des déficiences au niveau des actions dans l'intérêt des utilités publiques et sociales.

Le secteur tertiaire non-marchand offre des potentialités de développement élevées. Il a l'avantage de pourvoir des emplois qualifiés et en haute teneur humaine, d'humaniser notre société et de réduire les inégalités sociales. Ces activités de correction économique, loin d'aller contre un redéploiement industriel nécessaire, l'accompagnent et le soutiennent. Elles sont par ailleurs intimement liées aux équipements publics, qui existent d'ailleurs largement et qui restent souvent mal ou sous-employés.

Un autre aspect qui rentre dans ce domaine de l'utilité sociale est celui de la solidarité sociale. Elle concerne la considération des problèmes des groupes sociaux désavantagés par rapport à d'autres: les travailleurs immigrés, les handicapés et autres^{x)}, c'est-à-dire ceux qui ont été délaissés quelque peu dans la lutte

x) Dans le chapitre 35 le Conseil Economique et Social détaille ses vues relatives à ce problème.

pour le partage des fruits de la croissance et du pouvoir social.

Dans les années à venir, la politique sociale en relation plus particulièrement avec celle de l'emploi devrait s'axer d'une manière renforcée sur les besoins sociaux prédéfinis.

C'est à ce niveau que la programmation sociale, avec les deux focus "infrastructure" et "emploi", recouvre toute sa signification de par l'ampleur de la tâche d'abord et de par sa finalité ensuite.

32. La revalorisation du travail manuel

Déjà dans son avis sur la situation économique, financière et sociale de l'année passée, le Conseil avait avancé la nécessité d'une revalorisation du travail manuel, sans qu'il eût précisé davantage ses idées en la matière.

Devant la persistance de la crise, qui est non seulement celle des chiffres, mais également, et peut-être surtout, celle des valeurs, une clarification du concept devient indispensable pour dégager des solutions praticables.

321. La délimitation du champ de réflexion

Pour ce qui est de la délimitation à la fois significative et opérationnelle du champ de réflexion, le Conseil estime qu'il échet, pour les besoins de la présente analyse, de dépasser la distinction légale entre ouvrier et employé, entre travailleur manuel et travailleur intellectuel.

Préconiser la revalorisation du travail manuel impose de savoir d'abord en quoi consiste la dévalorisation. Généralement, celle-ci joue simultanément sur plusieurs plans interdépendants avec des intensités et des combinaisons différentes selon la profession et la taille et l'organisation de l'entreprise.

Si l'on peut dire que la dévalorisation est davantage un phénomène de l'organisation industrielle que de l'organisation artisanale et administrative, il y a des aspects qui se retrouvent plutôt dans l'une que dans l'autre et vice-versa.

322. La dévalorisation du travail manuel

Les principaux aspects de la dévalorisation se situent sur les plans suivants:

- Sur celui de la formation

La formation du travailleur manuel est directement centrée sur le processus de production, tandis que la conceptualisation des tâches et des problèmes est assumée, à cause de la séparation des fonctions dans l'entreprise, par les différents échelons de la hiérarchie.

- Sur celui du pouvoir décisionnel

L'avis du travailleur manuel sur les modes opératoires et les conditions de travail, sur le fonctionnement de l'atelier, de l'usine, et a fortiori de l'entreprise, n'est presque jamais sollicité a priori et, rarement, a posteriori, du fait essentiellement de la séparation précitée entre les différentes fonctions de l'entreprise.

- Sur celui des conditions de travail

Elles sont d'une façon générale plus mauvaises pour le travailleur manuel que pour les autres catégories de travailleurs et, trop souvent, les conditions de sécurité, d'hygiène et de pénibilité restent défavorables par rapport aux possibilités techniques existantes pour les améliorer.

- Sur celui de l'organisation du travail

Le travailleur manuel travaille à des horaires plus irréguliers que les autres travailleurs (par exemple travail posté).

- Sur celui du contenu du travail

Le machinisme introduit par la première révolution industrielle continue souvent à imposer aux travailleurs manuels un travail excessivement parcellisé, monotone et abrutissant ne faisant appel qu'aux facultés sensori-motrices, qui finissent par s'user prématurément et négligeant les autres, socio-affectives et surtout cognitives, qui s'atrophient.

- Sur celui de la rémunération

Le travailleur manuel se situe normalement en bas de l'échelle des revenus, a une moindre sécurité de gain, qui est encore aggravée par le salaire au rendement et voit, en règle générale, son surtravail moins bien rémunéré que les autres catégories de travailleurs.

- Sur celui des droits légaux

En matière de droit du travail et de sécurité sociale, les travailleurs manuels restent toujours désavantagés sur certains aspects par rapport aux travailleurs intellectuels.

- Sur celui du statut social

Le travailleur manuel se situe au dernier échelon de la hiérarchie de l'entreprise et de la société et cela indépendamment des critères de détermination des différents statuts.

323. La conclusion

La trame de l'énoncé précédent permet de dégager quelques axes de réflexion pour une revalorisation.

Celle-ci présente une complexité certaine et constitue un véritable problème de civilisation qu'il faut aborder à ce niveau si l'on veut faire oeuvre efficace et durable.

La revalorisation impose de repenser largement l'organisation industrielle dans ses aspects multiples comme le travail parcellisé, la séparation stricte des fonctions de conception, de production et de contrôle de la production, les structures de communication et de pouvoir, les styles de commandement ainsi que la compétition entre les différentes catégories de travailleurs et les statuts qui s'en dégagent.

Revaloriser le travail manuel signifie reconnaître l'homme dans la plénitude de son être et non seulement dans sa fonction de producteur.

Afin que le consensus qui vient de se dégager sur la nécessité de la revalorisation puisse sortir des effets pratiques sur le terrain, le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à faire étudier des solutions concrètes de revalorisation dans les différents domaines prédécrits et modulées sur les spécificités des divers secteurs économiques.

33. La santé publique

Si le Conseil Economique et Social est d'accord pour admettre que des budgets "santé" tant individuels que collectifs élevés peuvent être considérés comme l'apanage d'un pays industrialisé - plus les revenus augmentent plus les dépenses pour soins de santé augmentent - il ne l'est pas moins pour relever un certain gaspillage en la matière.

Celui-ci a des sources multiples qui vont de problèmes existentiels individuels et collectifs non maîtrisés jusqu'au mode d'organisation de la médecine en passant par une morbidité réelle combattue par des moyens de plus en plus sophistiqués et onéreux.

En ce qui concerne plus particulièrement l'organisation de la médecine, les actions en diminution des dépenses devraient se concentrer, avant tout, sur quatre plans:

- sur celui de l'accentuation de la médecine préventive en relation avec une sensibilisation de l'opinion publique sur les coûts de la santé: coût et risques d'un recours exagéré aux soins de santé et d'une médication abusive, limites thérapeutiques des médicaments, avantages de la médecine préventive par rapport à la médecine curative;
- sur celui d'une accélération de la rationalisation de l'organisation hospitalière en relation avec l'aménagement du territoire et sur base de la législation afférente. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social voudrait faire état de sa préoccupation quant à certaines difficultés de démarrage du centre hospitalier à Luxembourg.

Il souligne, pour le surplus, l'importance du rôle assumé, en tant que centre pilote, par rapport auquel il importe de préciser les finalités et les modalités de financement;

- sur celui de l'innovation en matière de rémunération de l'acte médical, au sujet de laquelle le Conseil Economique et Social avait déjà conclu dans son avis ad hoc, " que le maintien du régime actuel des rémunérations médicales gagnerait à être tempéré par l'introduction ou l'adoption des rémunérations forfaitaires du moins pour certaines prestations médicales comportant une coopération pluridisciplinaire ou la médecine exercée en groupe";
- sur celui du renforcement du contrôle des prestations médicales et pharmaceutiques.

Le Conseil Economique et Social espère que la loi du 16 avril 1979 relative au contrôle médical ne décevra pas les attentes.

Si donc, le Conseil Economique et Social plaide pour la réduction du coût de la santé par l'élimination des prestations et des consommations médicales et paramédicales non justifiées, il estime, d'un autre côté, qu'il échet de revoir périodiquement la liste des prestations remboursées par la sécurité sociale, afin de l'adapter à l'évolution rapide des connaissances médicales et des valeurs sociales.

34. La sécurité sociale

Des cinq grands volets traditionnels de la sécurité sociale - assurance maladie - maternité; assurance chômage; prestations familiales; assurance vieillesse-invalidité et survie; assurance accidents et maladies professionnelles - les deux premiers ont été adaptés à l'évolution économique et sociale. Les deux suivants sont discutés depuis des années dans le contexte de notre avenir démographique sans qu'on ait pu aboutir jusqu'à présent à un consensus politique suffisamment concret pour aborder la phase des mises en oeuvre. Le dernier a fait déjà l'objet de réflexions positives de la part du Conseil pour ce qui est de son intégration, selon des modalités à arrêter, dans le système de la sécurité sociale.

En ce qui concerne l'assurance vieillesse-invalidité et survie, le Conseil Economique et Social se borne à rappeler les principales conclusions de son avis ad hoc du 5 juillet 1977.

Il aimerait souligner, plus particulièrement, les points ci-après:

- la création d'un régime unique;
- le champ d'application personnel;
- le champ d'application matériel;
- les prestations;
- le financement.

- La création d'un régime unique

. Dans l'avis précité, le Conseil Economique et Social a opté, à une large majorité, pour la création d'un régime unique, seul moyen permettant, et la dotation du pays d'un système d'assurance pension où toute personne affiliée ait les mêmes droits et les mêmes charges, et la création des prémisses nécessaires à une politique de solidarité dans tous les domaines de la sécurité sociale.

. Une minorité, formée par le groupe représentant les travailleurs du secteur public, s'oppose inconditionnellement à cette vue des choses et exige la reconduction actuelle de la séparation en régime de pension contributif et régime de pension non contributif.

- Le champ d'application personnel

En matière de champ d'application personnel, le Conseil Economique et Social est unanime à proposer son extension à toutes les personnes exerçant une profession, tout en y comprenant, sous certaines conditions, différentes catégories de personnes qui, soit se préparent à une profession ou exercent une

activité ayant une valeur économique et sociale certaine et reconnue, soit se trouvent, à la suite d'un handicap physique ou mental, dans l'impossibilité d'exercer le droit au travail que leur garantit la constitution et qui peuvent, de ce fait, faire appel à la solidarité interprofessionnelle et nationale.

- Le champ d'application matériel

En matière de champ d'application matériel, le Conseil Economique et Social propose majoritairement la création d'un régime général comprenant l'assurance vieillesse, l'assurance invalidité, l'assurance accident et l'assurance survie.

Quant aux droits acquis de nature contractuelle résultant de régimes de pension non contributifs, le Conseil Economique et Social préconise la garantie intégrale au bénéfice des fonctionnaires pensionnés et actifs au moment du transfert vers le régime unique tout en leur laissant le choix d'opter éventuellement pour la nouvelle formule.

- Les prestations

Le Conseil Economique et Social, tout en recommandant, en principe, une structure comportant un niveau de prestation différencié en fonction de la durée de la carrière d'assurance et de l'importance des cotisations versées, préconise un certain nivellement, en raison du fait que certains facteurs déterminant les besoins de chacun sont de même nature et valeur. Toutefois, les prestations devraient se maintenir à l'intérieur d'une fourchette dont la partie inférieure devrait s'orienter sur le salaire social minimum, faute d'un minimum vital bien déterminé et dont la partie supérieure ne devrait pas dépasser quatre fois le salaire social minimum, afin d'éviter des pensions qui sont trop disproportionnées par rapport aux besoins réels des titulaires.

Pour les cas où la carrière d'assurance minimum n'est pas atteinte, le système de pension ci-dessus devrait être flanqué d'un système d'assistance publique garantissant une subsistance décente, compte tenu des revenus personnels professionnels ou non.

Quant à la fixation des prestations en cas d'invalidité, le Conseil Economique et Social est d'avis que pour garantir un niveau convenable notamment aux jeunes invalides, il est essentiel de maintenir la formule de la mise en compte de périodes fictives d'occupation, introduite en 1968. Reste à savoir si cette formule ne devrait pas être améliorée sur deux points, à savoir la base de référence pour le calcul des prestations et la durée des périodes fictives.

Aussi le Conseil Economique et Social préconise-t-il de prendre dorénavant comme base de référence la moyenne annuelle atteinte pendant la période d'assurance effective, sans se cacher toutefois la très forte incidence financière. Pour le cas où la rémunération de référence moyenne annuelle est inférieure au salaire social minimum dans l'hypothèse d'une carrière d'assurance effective de 10 ans - ce qui notamment pourra rester le cas pendant une période transitoire suivant l'introduction du nouveau système - la base de référence est à fixer suivant la pratique actuelle.

En ce qui concerne la durée de la période fictive d'occupation à mettre en compte, le Conseil Economique et Social est d'avis que la limite actuelle qui est celle de 55 ans est à maintenir.

- Le financement

En ce qui concerne le financement, le Conseil Economique et Social se prononce pour la nature mixte du financement en matière d'assurance pension.

A une large majorité, le Conseil Economique et Social estime que l'intervention des pouvoirs publics doit se situer au niveau des cotisations.

En ce qui concerne la base de référence pour la détermination des cotisations, le Conseil Economique et Social est d'avis que celle-ci ne saura être fixée sur une base inférieure au salaire social minimum et devra être limitée par un plafond correspondant à 4 fois le salaire social minimum. Toutefois, une dispense de cotisation devra être accordée à des catégories d'assurés dont la capacité réduite ne permettra pas de supporter le minimum de cotisation.

Quant à l'importance de l'intervention de l'Etat au niveau des ressources globales en cotisations, l'accord a pu se faire parmi les tenants de la formule majoritaire, pour admettre au départ du nouveau régime de pension la prise en charge, par les pouvoirs publics, d'un tiers des cotisations nécessaires, tandis que les deux autres tiers seraient à supporter par les assurés, mais ceci, selon d'aucuns, pour la part de la cotisation globale, allant jusqu'à 30% seulement.

Quant au choix du système de financement, le Conseil Economique et Social propose de suivre les experts consultés, qui, parmi les différents systèmes de financement possibles proposent le système de la répartition des charges par périodes de couverture avec maintien néanmoins d'une réserve assez importante. Celle-ci devrait pouvoir aller jusqu'à 3,5 fois le total des prestations annuelles, tout en prévoyant qu'en cas d'abaissement en-dessous d'un seuil de 2,5 fois ce total, il faudrait une intervention obligatoire au moyen d'un relèvement de la prime globale.

Quant au calendrier de réalisation, il est renvoyé au chapitre sur la politique financière.

35. La politique sociale en faveur de quelques groupes cibles

En dépit de la politique sociale menée durant les dernières années et dont les succès sont indéniables, les différents groupes sociaux profitent très inégalement du surplus de bien-être créé et du progrès social et culturel.

Parmi ces groupes, cinq méritent plus particulièrement notre attention dans l'optique d'une politique sociale plus qualitative et soucieuse davantage de faire évoluer les mentalités et les structures sociales et culturelles.

Ces cinq groupes sont:

- les personnes âgées;
- les travailleurs immigrés;
- les femmes;
- les handicapés;
- les enfants et les adolescents.

351. Les personnes âgées

Pour ce groupe se posent deux grands problèmes:

- Vu le risque d'isolement des personnes âgées, le Conseil Economique et Social estime qu'il faut tout tenter pour maintenir les personnes âgées dans le tissu social en leur offrant les services dont elles ont besoin en fonction de leur âge. Outre des services domestiques et médicaux ambulants, il y a lieu de penser également à une animation sportive et socio-culturelle qui incite à des activités de loisirs créatrices, à l'exercice de fonctions sociales où elles feraient profiter la communauté de leur expérience et de leur savoir et à une maîtrise plus grande de leurs problèmes spécifiques.

- L'insuffisance de revenus pour vivre décemment qui constitue aujourd'hui de plus en plus, l'exception et qui devrait disparaître complètement au fur et à mesure que la population entière sera adéquatement protégée contre le risque vieillesse et invalidité et à condition que la pension minimale garantie atteigne un niveau réaliste.

Le problème tel qu'il est connu actuellement devrait concerner d'ailleurs essentiellement les pensions de survie, les pensions d'invalidité et les pensions d'indépendants à carrière d'assurance tronquée.

Le Conseil Economique et Social estime dans ce contexte que le Gouvernement devrait faire établir rapidement des statistiques sur les revenus cumulés des pensionnés de façon à en dégager ceux devant bénéficier d'aides publiques additionnelles.

352. Les travailleurs immigrés

Déjà en 1976 le Conseil Economique et Social avait consacré une partie de son avis à l'immigration.

Quoique à l'époque le problème fût surtout vu dans une optique démographique, le Conseil Economique et Social avait arrêté une série de préceptes devant guider notre politique d'immigration.

Entre autres, il y était dit que "l'intégration ne devrait pas être comprise comme une absorption délibérée de la culture du pays d'origine par la culture du pays d'accueil".

Pour les années à venir, ce principe d'une politique d'immigration qui plaide pour l'auto-détermination culturelle des immigrants, acquerra probablement le caractère d'un genre de vérité première en la matière.

En effet, de plus en plus, les immigrants prennent conscience de leur importance dans les économies d'accueil et sont, de moins en moins, enclins à accepter l'abandon de leur identité culturelle.

L'élargissement de la Communauté économique européenne à certains pays d'origine des immigrants va donner probablement un coup de fouet à cette évolution. La philosophie sous-jacente à la politique d'immigration des pays d'accueil s'en trouvera influencée. Pour notre pays, qui compte relativement la plus forte immigration d'Europe, cette évolution risque de compliquer encore davantage le fonctionnement institutionnel du pays.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que la politique d'immigration menée jusqu'à présent devrait être clarifiée sous l'angle de l'intégration.

Le laisser-faire actuel ne satisfait ni les autochtones, ni et surtout les immigrants, les uns et les autres ne sachant quelles attitudes adopter.

Un exemple probant est fourni par la politique scolaire où le simple mélange d'enfants immigrants et autochtones handicapés à la fois les deux groupes: les premiers parce qu'en dépit d'une attention accrue à leur égard, ils ne suivent pas à cause essentiellement de problèmes linguistiques et les seconds parce qu'ils n'arrivent pas à achever le programme officiel à cause des premiers.

La matière étant d'une complexité certaine, le Conseil Economique et Social ne voudrait pas se prononcer ici pour l'une ou l'autre solution. Il estime néanmoins que la clarification de notre politique d'immigration est à traiter avec une certaine urgence à cause de la double échéance de 1983/1984: l'inflexion démographique et l'élargissement de la Communauté économique européenne.

Dans ce contexte se pose également le problème de l'amélioration des conditions de vie et de travail. Les problèmes relevés dans le chapitre sur la revalorisation du travail manuel les concernent avant tout. Ils exercent souvent les fonctions productrices les moins appréciées socialement et les plus dévalorisées matériellement, ce qui a un impact sur la stabilité de l'emploi et la qualité de vie des intéressés.

En présence d'une série d'abus en matière de logement, le Conseil Economique et Social ne peut qu'espérer que l'application de la nouvelle loi sur le logement social permettra d'améliorer les conditions d'habitat des immigrants et de juguler le phénomène malsain de la taudisation.

Un dernier point mérite une attention accrue dans les années à venir de la part des autorités politiques.

Il s'agit de la participation des travailleurs immigrants aux activités des institutions publiques.

Le Conseil Economique et Social estime que la vocation européenne et internationale de notre pays s'accompagne mal de la non-association des étrangers à la vie publique.

De par l'importance de la quote-part des étrangers dans la population - 25% de la population, 33% de la population active et plus de 50% des ouvriers sont des étrangers - leur tenue à l'écart pose des problèmes fondamentaux.

Aussi le Conseil Economique et Social pense-t-il que le Gouvernement devrait oeuvrer résolument dans le sens d'une participation des étrangers à la vie publique du pays, notamment sur le plan des communes, des chambres professionnelles et des institutions sociales.

353. Les femmes

La situation d'inégalité professionnelle des femmes par rapport à celle des hommes a été discutée et commentée au cours des dernières années. Il est apparu que cet état de choses est moins un fait de législation que de mentalité qui évolue très lentement. Entre autres, ce phénomène est avant tout apparent au niveau de la formation et de la carrière professionnelles. En effet, les statistiques révèlent que la durée moyenne de scolarisation est plus courte chez les jeunes filles, que ces dernières sont orientées surtout vers des professions dites féminines et que le profil professionnel est plus plat.

D'autre part, l'importance croissante du secteur tertiaire, où, à l'opposé des secteurs primaires et secondaires, les facultés des femmes peuvent rivaliser plus facilement avec celles des hommes, devrait permettre à la femme de devenir, en tant que sujet économique, l'égal de l'homme. Toutefois, il faut bien constater que cette évolution n'en est qu'à son timide début et que la promotion professionnelle de la femme et son ascension aux fonctions dirigeantes restent aujourd'hui encore plutôt l'exception.

Une prise de conscience des conditions de l'ascension féminine qui sont l'égalité devant la loi, l'égalité dans l'éducation et l'égalité sociale s'impose donc.

Aussi en présence de ces problèmes complexes de la condition féminine, le Conseil Economique et Social invite-t-il le Gouvernement à charger un groupe d'experts de dégager les voies et les moyens pour faire évoluer plus rapidement l'émancipation professionnelle de la femme.

354. Les handicapés

Pendant longtemps les handicapés - ils sont estimés à quelque 10.000 pour le Grand-Duché - étaient les grands oubliés de la société. Si à cet égard les choses ont sensiblement changé, notamment à cause des progrès de la médecine, les malades et arriérés mentaux sont encore trop souvent déconsidérés par la communauté qui refuse de les accepter comme membre à part entière.

A part cette note discordante, force est de reconnaître que les efforts publics et privés entrepris en faveur de cette catégorie sociale ont été considérables durant ces derniers temps.

Le Conseil Economique et Social estime que dans la continuation de ceux-ci, l'action publique devrait porter sur les points suivants:

- une protection spéciale compensatrice du handicap;
- le maintien du handicapé dans son milieu familial et professionnel dans la mesure du possible;
- l'aménagement de centres d'accueil et d'ateliers protégés pour les handicapés plus graves;
- la rééducation fonctionnelle pour les handicapés physiques;
- l'aménagement des bâtiments publics et de leur accès en fonction des besoins spécifiques des handicapés physiques en respectant les normes et les réglementations existantes;
- l'organisation de services de transport spéciaux;
- l'aménagement de postes de travail suffisants pour handicapés moteurs et cérébraux;
- la construction, en nombre suffisant, de logements fonctionnels adaptés aux handicapés.

355. Les enfants et les adolescents

En cette année 1979 déclarée "année de l'enfant", le Conseil Economique et Social constate que si, au Luxembourg la plupart des parents veillent au bien-être et assurent l'éducation de leurs enfants, il n'en est pas moins indéniable que l'évolution du mode de vie, depuis l'après-guerre, a engendré des attitudes et créé un environnement moins favorable à l'enfant, allant jusqu'à faire baisser la natalité.

Une certaine déshumanisation de l'environnement urbain qui se caractérise notamment par des logements étroits, par l'insuffisance d'aires de jeux et de verdure, par l'omniprésence de la voiture automobile et par l'insécurité du chemin de l'école, ne manqua pas de provoquer des tensions.

La dégradation des conditions de vie dans les centres urbains tout en n'atteignant pas les dimensions constatées dans d'autres pays industrialisés, fait apparaître également dans notre pays, de plus en plus, le phénomène de l'enfant martyrisé ou souffre-douleur qui est en somme le bouc émissaire de parents aux prises avec des difficultés familiales ou professionnelles, ce qui provoque des conflits et des drames familiaux.

L'adolescent qui, plus encore que l'enfant et l'adulte, est confronté avec des problèmes d'identité, n'échappe pas non plus à cet environnement devenu plus hostile. Aussi le nombre des adolescents, qui, d'une part, en voulant s'affirmer en face du monde des adultes ignorant leurs problèmes, s'adonnent à la violence et à la délinquance et qui, d'autre part, en refusant le monde des adultes, absorbent des drogues, n'a-t-il fait que grandir au cours des années d'après-guerre.

Une politique sociale sélective doit avoir comme objectif de remédier à ces situations, fussent-elles marginales. Aussi le Conseil Economique et Social estime-t-il devoir, en cette année de l'enfant, faire les propositions suivantes sur le plan de l'action politique:

- concevoir un urbanisme centré davantage sur l'homme et particulièrement sur l'enfant:
 - . en enrayant les nuisances par le bruit, la pollution atmosphérique et la pollution esthétique;
 - . en multipliant les espaces verts accessibles et les plaines de jeux intégrées aux grands ensembles;
 - . en créant des normes d'espace minimales relatives à l'occupation fonctionnelle du logement;
 - . en limitant la circulation automobile dans les centres urbains et dans les grands ensembles résidentiels;
 - . en favorisant le contact entre adultes et enfants, notamment par une animation accrue de quartier et de localité ;
- développer les structures d'aide et de conseil aux familles, notamment en relation avec l'éducation des enfants;
- renforcer la protection des enfants pour prévenir certaines défaillances et violences parentales;
- reconnaître davantage les besoins spécifiques des enfants et des adolescents, notamment en créant les infrastructures de loisirs et de rencontres adaptées;
- développer les structures d'aide psychologique aux adolescents en difficulté;
- transformer l'agressivité des jeunes en créativité par l'organisation d'activités collectives et la création d'un encadrement adéquat.

Dans ce sens, le Conseil Economique et Social apprécie à sa juste valeur le bon travail fait par le service national de la jeunesse, encore qu'il faille élargir le cercle des bénéficiaires.

Des structures du même genre oeuvrant davantage dans les milieux marginaux ou ceux qui risquent de le devenir, seraient d'une grande utilité et pourraient occuper une place centrale dans une politique des jeunes à finalité thérapeutique plus prononcée.

En matière d'urbanisme centré davantage sur la qualité de vie des familles, et plus particulièrement de l'enfant, le Conseil Economique et Social estime qu'il incombe au fonds de logement social d'innover et de montrer la voie à suivre.

36. La politique des revenus

Dans son avis sur la politique des revenus de 1975, le Conseil Economique et Social avait conclu

- " qu'au Luxembourg, la politique des revenus devrait être à la fois limitée et ambitieuse:
- limitée dans la mesure où l'évolution des ressources d'un grand nombre de secteurs dépend de la conjoncture internationale et qu'il faut maintenir dans les différents secteurs l'autonomie contractuelle qui, seule, peut garantir une souplesse d'adaptation suffisante;
 - ambitieuse dans la mesure où il conviendrait de placer les nombreuses interventions des pouvoirs publics en matière de revenus et de politique sociale et les développements dans le secteur privé dans un cadre cohérent et prévisonnel et d'instaurer ainsi une sorte de programmation économique et sociale dont l'objectif final serait l'amélioration de la "qualité de la vie" des citoyens."

Au niveau des instruments à mettre en place, il y est dit

- " que la politique des revenus, telle qu'elle est définie ci-dessus, comporte à la fois un éclairage nouveau de la finalité de l'activité économique, grâce à une définition plus précise du concept de "qualité de la vie" (qui est au coeur des programmes des différents partis politiques) et une nouvelle méthode de gestion des activités du secteur public, grâce à la création d'instruments nouveaux (tels que les statistiques fiscales, le "livre blanc" quadriennal sur les revenus, les comptes sociaux rétrospectifs et prospectifs, etc.) et grâce au renforcement et à la coordination des efforts de prospective dans le cadre d'une programmation économique et sociale à moyen et long terme. L'emploi systématique de ces instruments sur la base d'un concept plus ou moins coordonné sur la base de renseignements statistiques régulièrement rassemblés et analysés, devrait permettre au Conseil Economique et Social de seconder les institutions politiques dans le maintien de l'équilibre économique global ainsi que dans la poursuite d'un programme social à long terme cohérent."

Dans le cadre de cette conception globale, la notion de qualité de vie devrait occuper une place de choix, tenir compte d'un maximum de justice sociale et impliquer l'extirpation des flots de pauvreté qui subsistent.

Un des moyens à employer tant pour atteindre une meilleure qualité de vie que pour réduire l'éventail des revenus et de lutter contre la pauvreté et la marginalisation individuelle ou collective est constitué par la politique d'investissements collectifs à finalité essentiellement sociale, éducative et culturelle.

Le Conseil Economique et Social demande que dans le cadre de la programmation précitée, le Gouvernement arrête les priorités par rapport aux investissements collectifs sur base d'un recensement des besoins.

37. L'enseignement

L'enseignement doit poursuivre deux objectifs:

- qualifier le destinataire professionnellement et politiquement (former le producteur et le citoyen);
- permettre au destinataire de développer sa personnalité (former l'homme).

Dans la pratique il s'agira de concilier ces deux objectifs.

Dans la mesure où l'enseignement se trouve au service du système social en place, ce dernier a tendance à se reproduire, entraînant dans ce mouvement une série de défauts et d'inadaptations.

Il s'y ajoute que le phénomène de reproduction s'accommode difficilement des progrès scientifique, technique et moral.

Le Conseil Economique et Social estime que durant les dernières années les efforts de rompre le cercle vicieux pré-décrié ont été considérables et qu'il échet de continuer l'oeuvre réformatrice amorcée sur la base des idées directrices suivantes:

- promouvoir la démocratisation de l'école;
- accélérer l'actualisation des contenus tant au niveau des savoirs scientifiques et techniques qu'à celui des valeurs transmises;
- réviser et différencier les méthodes d'enseignement en fonction des besoins et des aptitudes des enfants;
- innover en matière de formation initiale et continue des formateurs;
- redéfinir la tâche des enseignants en relation avec les activités d'aides et de soutien, d'un côté, péri- et parascolaires, de l'autre;
- développer les aides tant matérielles que psycho-pédagogiques;
- améliorer l'orientation scolaire et professionnelle;
- adapter les structures et l'ampleur de la formation professionnelle concomitante en fonction de la qualification à obtenir;
- accentuer les activités péri- et parascolaires;
- renforcer l'importance de la formation socio-économique;
- respecter les programmes des matières artistiques et sportives;
- adapter les effectifs de classe selon les exigences de la pédagogie active;
- programmer les besoins en personnel, en équipements et en infrastructures selon les réformes en cours et à venir et selon la donnée démographique.
- clarifier la politique à l'égard des enfants étrangers en fonction de l'amélioration de leur formation et des possibilités de leur intégration.

38. La protection des consommateurs et la politique des prix

- Les relations entre le consommateur et le commerçant sont normalement caractérisées par la confiance, le dernier conseillant l'autre lors de ses achats. Toutefois, le Conseil Economique et Social ne méconnaît pas que l'acheteur peut se trouver dans une position d'infériorité vis-à-vis du vendeur. Celle-ci peut être d'autant plus réelle que les méthodes de ventes modernes servent le vendeur et que l'ignorance technique de l'acheteur par rapport au produit offert est grande.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que pour cette raison, et dans l'intérêt des relations commerciales qui s'instaurent entre le vendeur et le client, il convient d'équilibrer les relations entre les deux parties.

- Pour ce qui est de ses positions en matière de politique des prix, le Conseil Economique et Social rappelle son programme en 10 points qu'il a préconisé dans ses avis antérieurs et qui n'a pas été pris tellement en compte dans les documents gouvernementaux récents:

- ". enquêtes périodiques sur les prix par branches en vue de rendre les comparaisons accessibles aux consommateurs;
- . surveillance continue des marges bénéficiaires et ajustement d'autorité de celles qui seraient surfaites;

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

Ces moyens d'action méritent d'être appliqués en fonction des exigences de la situation donnée.

- Finalement, il rappelle son avis spécifique sur l'indice des prix du 5 novembre 1976 et ses conclusions quant à la mise en oeuvre de la réforme y relative.

39. Le droit du travail

391. La cogestion paritaire

- Dans son avis sur la situation économique, sociale et financière de l'année passée, le Conseil avait réservé une place importante à cette question. Comme les positions patronales et salariales y relatives n'ont pas évolué depuis lors, le Conseil se permet d'y renvoyer.

392. La protection des travailleurs contre le licenciement

Tout comme pour la question précédente, le Conseil renvoie à son avis de l'année dernière. A l'égard du problème du congédiement il y était acté notamment que la législation actuelle serait à amender 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."

En date du 18 mai dernier, le Gouvernement vient d'ailleurs de soumettre un document au Conseil où il expose ses vues en la matière et qu'il demande d'aviser.

Les positions plus élaborées du Conseil feront donc l'objet d'un avis spécifique.

393. L'unification des statuts des ouvriers et des employés

La question est abordée dans le document gouvernemental dont question ci-avant et devrait donc faire l'objet de réflexions de la part du Conseil dans l'avis spécifique précité.

394. La capacité juridique des organisations professionnelles

A l'heure actuelle, les organisations professionnelles, organisations de fait, n'ont, en général, pas le droit d'ester en justice pour le compte d'un de leurs membres, contrairement à ce qui se passe dans un certain nombre de pays voisins comme par exemple en République fédérale d'Allemagne et en France.

Le Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de le saisir pour avis en la matière.

4. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES

L'approche pragmatique en matière de politique financière, qui a inspiré l'avis du 4 juillet 1978 du Conseil Economique et Social, garde tous ses mérites au seuil de la nouvelle législature et dans un contexte caractérisé par la marge de manoeuvre réduite que laissent aux pouvoirs publics les données économiques et sociales du pays et l'état de nos engagements du passé.

Le Conseil Economique et Social se doit cependant de faire, cette fois-ci, un effort de réflexion plus systématique sur les orientations et les normes d'une politique financière, effort qui se place - répétons le - délibérément dans une optique à moyen terme.

A cette occasion, il se propose d'examiner notamment:

- l'orientation générale de la politique budgétaire dans son contexte conjoncturel;
- la définition de la norme de progression des dépenses publiques;
- l'appréciation du niveau des réserves et de l'endettement;
- l'examen de la question de la pression fiscale;
- la mise en pratique d'une programmation économique, sociale et financière.

41. L'orientation générale de la politique budgétaire dans son contexte conjoncturel

Quant à l'orientation de la politique budgétaire par rapport à l'évolution conjoncturelle, on peut distinguer, du point de vue théorique, entre deux modèles de politique pluriannuelle possibles, qui sont une politique acyclique ou une politique anticyclique et, dans le cadre de cette dernière, une différenciation est concevable entre une approche préventive et une approche réparatrice.

- L'approche acyclique tend essentiellement à couvrir les besoins en dépenses incompressibles et adapte, par conséquent, les recettes budgétaires en fonction de l'évolution de ces dernières au fil des exercices et abstraction faite des cycles conjoncturels. Une telle politique se conçoit dans la mesure où le pourcentage de ces dépenses est relativement élevé et que les facultés contributives présentent un degré de stabilité suffisant

En fait, si la première de ces prémisses est certainement donnée, la seconde n'est pas inhérente aux particularités de notre économie et n'a pu être réalisée pendant la présente législature que grâce à la concomitance du développement du secteur tertiaire et de la crise structurelle de notre principale industrie traditionnelle, avec mise en oeuvre d'une politique de maintien de l'emploi et des rémunérations dans cette dernière.

C'est ce qui explique d'ailleurs que les réserves budgétaires ont pu se trouver augmentées, malgré les allègements sélectifs apportés dans le domaine des impôts directs, notamment dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et malgré l'accroissement des dépenses d'investissement. En même temps, la dette publique n'a pratiquement pas augmenté, si ce n'est celle à terme non défini à l'égard de la sécurité sociale, qui n'est qu'une forme d'expression du passage du système de financement par couverture en capital des pensions échues à celui de la répartition.

Est-ce à dire que notre politique budgétaire a été et peut rester acyclique?

Pour le passé, ce n'est exact que pour une partie - essentielle il est vrai -.

En effet, il y a précisément des excédents budgétaires et une bonne partie des mesures anti-crise ont été financées grâce à l'institution du fonds de chômage et l'instauration de recettes nouvelles destinées à ce dernier, qui, du point de vue budgétaire, ont eu le double avantage d'être réversibles en cas de retour à meilleure fortune et de ménager la marge de manoeuvre des pouvoirs publics durant la période de crise.

D'autre part, et pour l'avenir, il ne paraît pas qu'on puisse s'en tenir à une approche acyclique de la politique budgétaire, et ce par considération de l'absence d'une des prémisses requises à cet effet et de la pure contingence des faits qui a remédié à cet état des choses durant la présente législature.

- En d'autres termes, nos finances publiques risquent d'avoir à faire face à des besoins que les recettes normales du moment ne suffisent pas à couvrir.

Dans ces conditions, le choix ne revient pas à se demander, si dans l'intérêt d'une stabilisation des choses, c'est-à-dire dans une vue anticyclique, il faut pourvoir à ces besoins ou non, la réponse affirmative ne faisant pas de doutes.

Mais, la question consiste à savoir si l'on se procure les recettes nécessaires à ces fins par un endettement au moment de la survenance des besoins, ce qui revient à en répercuter les charges sur les générations futures ou à l'avancer en période de bonne conjoncture.

De l'avis du Conseil Economique et Social, la première formule devrait être rejetée. En effet, alors même qu'elle ménage la faculté d'épargne des particuliers et les possibilités d'investissement des entreprises en bonne conjoncture, c'est-à-dire des gages pour un avenir meilleur, elle manque de prévision au niveau de la communauté nationale et risque d'acculer celle-ci à des échéances d'un poids excessif, barrant l'issue vers des horizons nouveaux, voire l'avenir du pays.

En revanche, il faut avoir conscience que l'option pour la deuxième formule risque d'engendrer une politique générale de facilité sous forme de gaspillage de plus-values créées pour le moyen terme et exige, dès lors, un consentement sur une discipline rigoureuse en matière de gestion des finances publiques.

Il faut convenir que les gouvernements qui se sont succédés jusqu'à présent se sont inspirés de cette philosophie de base, et ce sans distinction d'un gouvernement à l'autre pour ce qui est des recettes, mais à des degrés divers en matière d'engagements de dépenses actuelles et futures, si bien que le Conseil Economique et Social se doit de recommander, en bonne logique, le maintien de cette politique, ceci avec une constance particulière dans son application pour ce qui est des dépenses courantes et incompressibles.

42. La définition de la norme de progression des dépenses publiques

Ceci étant posé sur le plan des principes, encore faut-il s'interroger à quelles normes doit répondre la progression du volume budgétaire, compte tenu de l'évolution des divers facteurs pertinents à cet égard, et quelle doit être l'importance du coussin protecteur contre une variation desdits facteurs, le coussin étant constitué de préférence par les plus-values à accumuler en période de bonne conjoncture et, au besoin, dans la mesure nécessaire, par l'endettement.

- Jusqu'en 1969, l'étalon de mesure pour la progression du volume du budget a été fourni uniquement par la relation de celui-ci par rapport au PNB, tandis que depuis 1974, il y a été ajouté le facteur de l'élasticité du système fiscal en fonction de l'évolution dudit PNB avec la possibilité d'en affecter le produit soit à des dépenses courantes soit à la formation de réserves.

Le Conseil Economique et Social a déjà eu l'occasion, notamment lors de son avis du 4 juillet 1978, de se prononcer sur la marge d'insécurité que présentait le premier étalon susdit, dans les conditions actuelles de l'établissement de la statistique afférente, comme aussi sur le caractère aléatoire du second facteur en cause par l'effet des corrections apportées à la base de perception et au tarif de l'impôt sur le revenu pour en atténuer précisément l'impact. De même, le Conseil Economique et Social a-t-il insisté, à plusieurs reprises, sur le fait qu'il n'attachait qu'une valeur toute relative à la corrélation entre l'évolution du PNB et celle du volume budgétaire, alors qu'il lui importait davantage de savoir, quel était le degré d'utilité des diverses affectations données aux moyens budgétaires.

- Il n'en reste pas moins vrai que la ponction fiscale et parafiscale du Luxembourg a pris un ordre de grandeur qui risque de dépasser la norme internationale, surtout si l'on prend en considération l'évolution certaine de la charge de la sécurité sociale, si bien que son produit, à le supposer rester à ce niveau, doit être mis en réserve à des fins anticycliques et structurelles.

En fait, tel paraît avoir été le cas pour le passé, si l'on en juge d'après l'existence des plus-values budgétaires et une marge d'endettement pratiquement intacte.

43. L'appréciation du niveau des réserves et de l'endettement

Mais, encore la question se pose-t-elle, si, compte tenu de l'importance de la ponction fiscale et parafiscale actuelle et des charges futures prévisibles, ces réserves et marges d'endettement sont suffisantes.

En considérant ces deux éléments pris dans leur ensemble, la réponse est certainement affirmative, alors qu'il faut tenir compte du fait que ce résultat a été acquis pendant une période

des plus difficiles de notre pays et que les jalons ont été posés pour un redressement de la situation économique à moyen terme. Certes, celui-ci comporte encore des dépenses non négligeables, mais celles-ci sont à la fois supportables au regard du volume global des budgets des prochaines années, compte tenu des deux facteurs prérappelés, et génératrices d'économies immédiates et de recettes futures.

Aussi peut-on tout au plus se demander, si l'on n'aurait pas dû avoir recours davantage à l'endettement durant la crise pour surmonter celle-ci, plutôt que de créer des recettes nouvelles pour le fonds de chômage, qui se sont finalement retrouvées par solde dans les excédents budgétaires.

De l'avis du Conseil Economique et Social, une telle option aurait procédé d'une certaine témérité en présence de l'importance de l'aléa que présentent la crise structurelle des économies occidentales et de la sidérurgie luxembourgeoise et les incertitudes pesant sur la place financière du Luxembourg. D'autre part, cette solution aurait été finalement aussi plus coûteuse pour le budget en raison de la différence entre les intérêts débiteurs grevant les dettes et les intérêts créditeurs procurés par les excédents budgétaires.

Il est, dès lors, avantageux de se retrouver avec un crédit assez substantiel pour pouvoir affronter les charges et incertitudes de l'avenir, crédit qui ne devra donc, en aucun cas, être utilisé pour la couverture de dépenses courantes.

44. L'examen de la question de la pression fiscale

Est-ce à dire qu'à supposer que les dépenses courantes iraient en croissant, l'on pourrait augmenter les impôts pour autant? S'il est difficile de donner à cette question une réponse négative a priori - de telles attitudes adoptées par le passé ont généralement été démenties par les faits - il faut néanmoins prendre une position résolument défensive à cet égard.

En effet, le Conseil Economique et Social a déjà itérativement insisté sur le fait que la mise à contribution et des entreprises et des particuliers a atteint des limites telles que le problème de la compétitivité du pays se trouve posé et qu'on ne saurait donc passer outre sous peine de faire tarir les sources d'impôts. Ceci est vrai à la fois pour les impôts directs et indirects, étant donné que pour notre pays ils représentent un facteur de coût pour les entreprises exportatrices par suite de leur répercussion sur le marché intérieur et de l'impossibilité de leur répercussion sur les marchés internationaux.

45. La mise en pratique d'une programmation économique, sociale et financière

Les principes de politique budgétaire énoncés ci-dessus gagneraient évidemment en précision sur le vu d'une programmation économique et sociale et de l'établissement d'un ordre de priorité pour les dépenses des pouvoirs publics, notamment en matière d'investissements.

Si, durant la législature 1974-1979, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont été amenés à faire à cet égard davantage du "pilotage à vue" pour parer à temps aux conséquences immédiates de la crise, on pourra dorénavant s'adonner à une programmation plus systématique, ceci d'autant plus que sur le plan national les paramètres essentiels de l'évolution future de la sidérurgie ont été arrêtés dans l'accord du 19 mars 1979.

Il est entendu que le Conseil Economique et Social est préparé à y participer d'une façon active, pourvu qu'il lui soit fourni les données de base indispensables à cet exercice.

Sans vouloir préjuger des options qu'il sera amené à prendre à cette occasion, il pense cependant pouvoir indiquer, dès à présent, les points qu'il compte voir retenir:

- dans le cadre de la programmation économique et financière:
 - . l'évaluation du potentiel économique et de son évolution;
 - . le renforcement de la compétitivité de nos entreprises et, plus particulièrement, de nos activités exportatrices (Crédit à l'exportation et assurance Ducroire);
 - . l'établissement d'un ordre de priorité comparable à celui établi dans son avis du 12 octobre 1970 sur l'endettement public;
 - . la recherche d'une solution des problèmes d'infrastructure, dont celui de l'assainissement des CFL;
 - . la ventilation des recettes et dépenses budgétaires en recettes et dépenses normales, d'une part, et recettes et dépenses conjoncturelles, d'autre part, avec défense d'affecter les recettes d'origine conjoncturelle à des dépenses courantes, à l'instar des recettes extraordinaires, étant entendu que les recettes provenant du secteur bancaire doivent être considérées, pour partie, comme recettes d'origine conjoncturelle;
 - . la mise en oeuvre d'une politique anticyclique par la dotation et la mise à contribution des différents fonds d'investissements à affectation spéciale;

- dans le cadre de la programmation sociale:
 - . les mesures tendant à assurer le plein emploi, notamment par de nouveaux investissements privés et publics;
 - . le problème de l'assurance pension, qui devra trouver enfin une solution, ceci dans les deux ans, non seulement dans une optique financière, mais surtout dans une conception globale.

5. LES CONSIDERATIONS FINALES

A titre de conclusions générales, le Conseil Economique et Social estime avoir satisfait à sa mission légale, en orientant, dans une optique conjoncturelle, les travaux des instances compétentes en matière budgétaire, et, en éclairant, dans une optique structurelle, l'élaboration du futur programme gouvernemental, dans la mesure où il fait connaître aux responsables politiques les vues concertées des différentes catégories de la vie économique et sociale réunies au sein du Conseil Economique et Social.

En outre, le Conseil Economique et Social aimerait rappeler qu'en présence de la multiplicité des enceintes de réflexion et de projection, il lui paraît indispensable de sauvegarder la cohérence nécessaire et de tout mettre en oeuvre afin qu'une politique économique et sociale réaliste à moyen terme soit mise sur pied, politique basée sur une programmation financière pluriannuelle dans le cadre global des orientations de base de l'aménagement général du territoire.

Résultat du vote:

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

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Joseph Kratochwil

Luxembourg, le 6 juillet 1979