



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/BUDG. (80)

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET SOCIALE DU PAYS

1980

AVIS

Luxembourg, le 15 juillet 1980

S O M M A I R E

Page:

1. <u>LES CONSIDERATIONS LIMINAIRES</u>	1
2. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES</u>	4
21. La situation conjoncturelle	4
22. Les aspects structurels	9
221. Les relations économiques extérieures	9
222. Les problèmes de développement économique. 16	
2221. L'approche générale	16
22211. Les résultats signalés	16
22212. Les instruments à mettre en oeuvre	18
22213. Le nécessaire remodelage des structures économiques	22
2222. L'approche ponctuelle	25
22221. Les problèmes énergé- tiques	25
22222. La situation et les perspectives de la sidérurgie luxembour- geoise au printemps 1980	28
222221. La situation dans le passé récent .	28
222222. Les perspec- tives d'avenir	31
222223. Le mouvement de restructuration	33
222224. Le problème social	35

	Page:
22223. Les classes moyennes	38
22224. L'agriculture et la viticul- ture	44
22225. Le secteur bancaire	49
3. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u>	52
31. L'introduction	52
32. Les tendances du marché de l'emploi	53
321. Les offres d'emploi non satisfaites	53
322. Les demandes d'emploi non satisfaites	54
323. Les jeunes demandeurs d'emploi	54
324. Les chômeurs complets	55
325. Les chômeurs partiels.....	55
326. La conclusion	55
33. La formation professionnelle	56
34. L'introduction des technologies de pointe et ses conséquences	60
341. Les considérations générales	60
342. Les répercussions de l'introduction des tech- nologies de pointe dans les entreprises et la réduction du temps de travail	60
343. L'humanisation du travail	62
35. La participation des salariés à la formation des patrimoines	64
36. La sécurité sociale	66
361. La santé publique	66
362. L'assurance vieillesse-invalidité	69
37. La politique familiale	72
4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES</u>	77
5. <u>LES CONCLUSIONS</u>	85
Annexe: Amendement	87

1. LES CONSIDERATIONS LIMINAIRES

- Les résultats positifs des conférences tripartites sur la croissance économique et sur le maintien du plein emploi ainsi que sur la sidérurgie documentent que les répercussions néfastes de la crise économique ont pu être mieux endiguées au Luxembourg qu'ailleurs, ceci grâce notamment à la matérialisation ponctuelle d'un large consensus Gouvernement-partenaires sociaux.

Néanmoins, à la lumière de l'expérience acquise, le Conseil Economique et Social se doit de 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 essentiellement sur une programmation financière pluriannuelle dans le cadre global des orientations de base de l'aménagement général du territoire.

- Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social aimerait rappeler les conclusions de son avis sur la politique des revenus du 7 janvier 1975, au sujet des grandes options qui s'ouvrent à la collectivité quant à la répartition et à l'affectation des ressources:

- "...la politique des revenus devrait être 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 prévisionnel 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."

Le Conseil Economique et Social, tout en étant conscient des difficultés inhérentes à l'élaboration de cette approche globale, insiste cependant pour que les experts gouvernementaux continuent à s'employer pour cerner les problèmes soulevés, afin que la réalisation d'une telle politique d'ensemble puisse être mise sur pied dans les meilleurs délais.

Aussi le Gouvernement serait-il bien inspiré en établissant, dans une première phase, et à l'instar de ce qui avait été préconisé par le Conseil Economique et Social dans son avis sur l'endettement de l'Etat du 13 octobre 1970, un inventaire fixant les priorités de nos besoins en équipements collectifs pour la décade à venir, en tenant compte des aspects économique et social des projets d'investissements, le tout placé dans une conception anticyclique de notre politique budgétaire.

- Au début de cette nouvelle législature, le Conseil Economique et Social aimerait également mettre l'accent sur la nécessité d'une concertation suivie avec le Gouvernement quant aux grandes options que ce dernier entend poursuivre en matière économique, financière et sociale.

. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social attache une attention particulière au rapport que le Gouvernement est tenu de lui soumettre au cours du premier trimestre de chaque année.

En effet, en respectant les délais fixés par la loi, le Conseil Economique et Social entend, compte tenu des finalités qui lui sont légalement imparties, présenter notamment sa contribution à l'élaboration du budget de la Nation pour l'année à venir.

. Dans le même ordre d'idées, et afin de faire oeuvre utile, il serait également indiqué que les propositions du Conseil Economique et Social soient plus largement examinées et commentées dans le cadre des rapports budgétaires des ministères compétents.

Cette méthode de travail permettrait, en effet, de maintenir un dialogue suivi avec le Gouvernement, contribuerait plus aisément à l'élaboration de solutions réalistes aux grands problèmes qui se posent à notre pays et éviterait que ces rapports budgétaires, d'une valeur documentaire certaine, ne reflètent, dans une large mesure, que l'opinion des différents départements ministériels, plutôt qu'un choix au niveau gouvernemental.

- Finalement, et compte tenu des difficultés institutionnelles au niveau de l'Europe des Neuf, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il faudrait attacher une importance croissante aux problèmes pour lesquels il s'agirait de trouver des solutions nationales appropriées.

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

2. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES

21. La situation conjoncturelle

- Dans le contexte en cause, l'examen du Conseil Economique et Social s'est basé sur la déclaration du Gouvernement sur l'état de la Nation du 27 mars 1980, le discours du Ministre de l'Economie prononcé lors de l'inauguration de la 36e Foire internationale de Luxembourg ainsi que sur la note trimestrielle de conjoncture du STATEC (no. 1/80).

Le Conseil Economique et Social partage en général les vues et les analyses figurant dans lesdits documents.

Dans l'ensemble, la conjoncture internationale s'est caractérisée en 1979 par les traits suivants:

- . une décélération progressive de la croissance économique amorcée en 1978, même si le taux annuel moyen dans la Communauté européenne a encore légèrement dépassé le chiffre de 1978 (+ 3,3% en 1979 contre + 3,0% en 1978); d'après la déclaration sur l'état de la Nation:

"les raisons de ce retournement de situation sont, d'une part, le second choc pétrolier et l'aggravation de l'inflation mondiale, d'autre part, la concurrence industrielle des nouveaux producteurs du Tiers Monde dont les équipements modernes et les bas salaires menacent des secteurs entiers dans les pays de l'OCDE";

- . une nouvelle intensification des tendances inflationnistes, due essentiellement à un dédoublement des cours du pétrole en moins d'une année, et qui a porté le taux de hausse des prix dans le Marché Commun à 9% en 1979 contre 6,9% en 1978;
- . la persistance d'un taux de chômage très élevé se traduisant par quelque 16,7 millions de chômeurs au niveau de l'OCDE, dont environ 6 millions au sein du Marché Commun;

- le bouleversement de la situation des balances des transactions internationales des principaux pays à la suite notamment de la hausse spectaculaire du prix du pétrole, qui a posé avec une nouvelle acuité le problème du recyclage des revenus pétroliers et a diminué sensiblement la capacité d'importation de nombreux pays.

A ce dernier égard, il y a lieu de relever que la facture pétrolière pour notre pays s'est chiffrée à 7,9 milliards en 1979, contre 5,9 milliards en 1978.

Au-delà des tendances de nature essentiellement économique, il y a lieu de rappeler que les crises politiques en Iran et en Afghanistan ont constitué des facteurs de perturbation grave dans les relations internationales.

- Quant aux répercussions de ce contexte international sur l'allure de l'économie luxembourgeoise, les résultats de l'activité économique au Luxembourg sont demeurés positifs, tant en termes de niveau d'activité avec une croissance de près de 3% du PIB qu'en termes d'équilibre. En effet, le chômage est demeuré insignifiant (0,7%) et notre taux d'inflation est de moitié inférieur à la moyenne des pays du Marché Commun.

Le STATEC donne la ventilation suivante de l'activité économique dans les principaux secteurs:

- stagnation de la production agricole (en volume) et recul de la production viticole;
- progression de la production industrielle de 3,5% en volume par rapport à 1978, la croissance étant à peu près parallèle dans la sidérurgie et le reste de l'industrie;

- . vigoureuse reprise dans la construction (+ 7,5%), surtout dans le bâtiment;
- . maintien d'un niveau d'activité satisfaisant dans les services.

Quant aux perspectives d'avenir, les tendances dépressives générales qui se sont précisées aux Etats-Unis et en Europe ne manqueront pas de peser sur les exportations luxembourgeoises. La dégradation concomitante de nos termes d'échange limitera d'autant la croissance des ressources nationales au cours des mois à venir.

- Le Conseil Economique et Social a pris connaissance notamment des analyses auxquelles viennent de procéder au début juin 1980 les pays regroupés au sein de l'OCDE.

Encore que la diversité des situations ne permette guère des constats facilitant l'émission de jugements unanimes et cohérents, puisque les hésitations et l'imprécision ont prévalu dans les exercices entrepris, il est indiqué de souligner ci-après plusieurs éléments révélateurs:

- . recul général et modéré de l'activité en 1980;
- . espoir d'une reprise au cours du 2e semestre de 1981;
- . déficit de la balance des paiements globale de la zone OCDE de quelque 75 milliards de dollars, contre un surplus de 10 milliards en 1978;
- . aggravation du chômage, touchant notamment les jeunes et certains groupes "vulnérables";
- . dégradation accrue de l'endettement des pays en voie de développement;
- . taux d'inflation en hausse.

- Plus particulièrement, les perspectives mises en avant par le STATEC pour 1980, font état des lignes de fond ci-après au sujet de l'économie luxembourgeoise :

- . risque de fléchissement de la demande étrangère;
- . progression très modérée de la consommation privée (taux inférieur à 2%);
- . formation brute de capital fixe légèrement freinée par rapport au taux de progression de 1979;
- . décélération de la croissance par rapport à 1979, la progression du PIB pouvant être de 1,8% en 1980;
- . pas de dégradation sensible du marché de l'emploi.

- Le Conseil Economique et Social dégage de ce qui précède une double conclusion provisoire.

Tout d'abord, les appréciations recueillies çà et là sont affectées d'incertitudes et d'imprécisions, encore que la tendance générale soit plutôt à la dégradation.

En second lieu, il devient difficile de démêler l'écheveau et de distinguer clairement les éléments conjoncturels et structurels.

En tout cas, plusieurs phénomènes sous revue prennent une allure structurelle:

- . dans l'ensemble des relations internationales, il faut combattre les velléités de protectionnisme, puisqu'il aggrave les difficultés;
- . les investissements doivent être intensifiés pour faire jouer des facteurs sous-jacents de redémarrage;
- . une politique active et déterminée doit être menée pour assurer des économies d'énergie et pour limiter la dépendance à l'égard du pétrole;
- . la situation économique est grave et la marge de manœuvre des responsables est faible, amenés qu'ils sont, à la fois, à combattre l'inflation et à éviter une récession grave;

. l'ajustement des structures économiques est permanent et actuellement urgent pour rencontrer les défis.

L'amalgame entre le "conjoncturel" et le "structurel" ne pourrait être mieux illustré pour le Luxembourg, confronté avec la nécessité de sauvegarder un environnement économique cohérent avec les initiatives d'investissement - aspect des prix et des coûts - de renforcer et d'adapter les structures, dans différents secteurs, de pratiquer à bon escient le modèle de la concertation tripartite, et de donner à l'évolution de l'emploi un maximum d'égards.

En effet, la sauvegarde du plein emploi et l'amélioration du niveau de vie, notamment au profit des plus défavorisés, qui sont les objectifs primordiaux de la politique économique et sociale, nécessitent un appareil de production moderne et compétitif et des structures socio-économiques efficaces, fondées sur un large consensus des forces vives de la nation.

22. Les aspects structurels

221. Les relations économiques extérieures

D'après les estimations publiées par le STATEC dans sa note trimestrielle d'avril 1980, la balance des opérations sur marchandises se solderait pour les 11 premiers mois de 1979 par un déficit provisoire de l'ordre de 10 milliards de francs, la balance sur les services connaîtrait un excédent de l'ordre de grandeur de celui qui a été réalisé avec 9 millions de francs en 1978. La balance des opérations courantes pourrait demeurer largement positive avec plus de 20 milliards de francs luxembourgeois.

Le déficit de la balance des opérations sur marchandises fait apparaître que malgré la légère amélioration en valeur (+ 20,9% pour les exportations contre + 14,9% pour les importations), la crise structurelle continue d'affecter nos entreprises exportatrices.

Tout en renvoyant en cette matière à ses trois derniers avis sur la situation économique, financière et sociale du pays, qui plaident pour un renforcement des secteurs produisant pour le marché national et des économies d'énergie, le Conseil Economique et Social voudrait insister sur le fait que le Grand-Duché de Luxembourg restera largement tributaire du renforcement des entreprises exportatrices pour la croissance de tous les autres secteurs de son économie, à l'exception de celui des banques.

Sur le plan mondial, nous vivons actuellement dans une époque de transition où la recherche de nouveaux moyens de croissance est au centre des préoccupations des pays industrialisés, tandis que les pays en voie de développement exigent de plus en plus être associés à la croissance de la prospérité, exigence à laquelle on devrait attacher une attention accrue. Sans vouloir se hasarder à prévoir l'évolution

du commerce extérieur sur le plan mondial, le Conseil Economique et Social croit pouvoir partager la conclusion tirée par des experts et selon laquelle la structure des exportations se modifiera à l'avenir, et cela indépendamment du choix des pays en voie de développement, d'une politique d'industrialisation visant, soit à remplacer les importations par une production indigène, soit à créer des unités produisant pour l'exportation.

Cette lente modification des structures a également commencé chez nous, comme le montre l'étude publiée dans le bulletin no. 8/79 du STATEC sur l'évolution de la structure des transactions courantes du Luxembourg entre 1960 et 1978. Il résulte de cette étude qu'entre 1960 et 1978 la part respective des principaux produits dans les exportations totales a évolué comme suit:

(en %)

Groupe de produits	1960	1970	1978
Métaux communs	83,1	67,5	57,1
Matières plastiques, caoutchouc	3,5	8,1	10,0
Matières textiles	0,3	8,7	7,2
Machines et appareils	2,0	4,6	7,1
Aliments, boissons, tabac	2,7	2,6	3,1
Animaux et produits du règne animal	1,2	2,3	3,1

A la question de savoir si les changements s'opèrent dans la bonne ou la mauvaise direction, la réponse n'est pas simple. Il faudrait avoir une idée plus précise des futurs courants commerciaux internationaux.

A cet égard, une récente étude de D.W. Larson* sur l'évolution du commerce extérieur de l'UEBL est instructive. Parmi les produits industriels, Larson distingue fondamentalement entre biens standards et biens spéciaux. Entre ces deux sortes de biens, il existe une différence sur le plan de la demande comme de l'offre.

* Dale W. LARSON: Manufacturing Production Techniques and the Evolution of Belgian Trade Specialization, Centrum voor Economische Studiën, International Economics Research Paper, no. 20, décembre 1978.

Les statistiques révèlent que du "côté demande" 20% du nombre total de produits représentent 80% des ventes totales, alors que la majorité des produits, c'est-à-dire 80% du nombre des produits, n'a qu'une part de 20% des ventes totales. En ce qui concerne l'offre, les produits peu demandés sont associés à des techniques de production peu mécanisées et les produits très demandés à des techniques hautement mécanisées.

Les produits fortement demandés et fabriqués en grandes quantités par des techniques mécanisées dans de grandes unités de production travaillant avec peu de main-d'oeuvre qualifiée, parmi lesquels rangent la plupart des biens de consommation et un grand nombre de demi-produits comme les aciers ordinaires, sont qualifiés par Larson de produits standards. A l'opposé, il cite les biens spéciaux qui sont des produits peu demandés et fabriqués en moindres quantités par des techniques peu mécanisées par un personnel hautement qualifié.

Ce qu'il importe d'avoir à l'esprit, c'est qu'à l'avenir les pays en voie de développement produisent des biens standards en grandes quantités, parce que ceux-ci peuvent être fabriqués par des techniques mécanisées nécessitant peu de main-d'oeuvre qualifiée et les exportent vers les pays industrialisés auxquels ils achètent des biens d'investissement.

Quant aux échanges entre les pays industrialisés, ils porteraient encore plus que de nos jours sur les biens spéciaux, parce que les marchés intérieurs sont souvent trop étroits pour assurer une production rentable, chaque pays devant ainsi se spécialiser dans quelques types de produits.

Se basant sur ce raisonnement, Larson affirme que l'UEBL contient dans la structure des produits exportés nettement moins de produits spéciaux que la Suède, la République Fédérale d'Allemagne et les Etats-Unis. Tout en constatant que

l'UEBL reste une "entreprise de sous-traitance" de produits semi-ouvrés pour les pays développés et un fournisseur de biens de consommation, donc de biens standards, il décèle depuis quelques années une orientation plus accentuée vers l'exportation de biens spéciaux. A cet égard, il cite les instruments d'optique et de mesure, les appareils de télécommunication, les constructions mécaniques, les produits pharmaceutiques et des exportations de biens spéciaux fabriqués par des ouvriers très qualifiés vers les pays en voie de développement. En admettant que les biens standards importés par les pays industrialisés proviendront dans une mesure croissante des pays en développement, dits pôles de croissance, et dans une mesure décroissante des pays industrialisés même et que les échanges entre ces derniers comprendront de plus en plus de biens spéciaux, il conclut à la nécessité d'une réorientation rapide de la structure des exportations de l'UEBL vers les biens spéciaux. Ce faisant, il ne fait que souligner la nécessité d'accélérer et de renforcer dans un avenir rapproché le processus de restructuration de l'industrie.

Ce qui est vrai pour l'UEBL, l'est aussi à quelques nuances près pour le Grand-Duché de Luxembourg, encore qu'il faille être prudent lorsqu'on interprète les chiffres, la loi des grands nombres ne jouant pas chez nous. Ainsi, l'arrêt d'une unité de production risque d'avoir comme conséquence d'infléchir l'orientation favorable de notre commerce extérieur vers les biens d'équipement constatée dans l'étude précitée du STATEC.

A cela s'ajoute qu'en raison de la structure industrielle incomplète du Grand-Duché de Luxembourg, les biens d'équipement exportés comportent des matières importées dont la valeur varie entre 35% à 45% du prix à l'exportation. Pour la mise en place à l'étranger, d'installations industrielles

complètes "clé sur porte" et la livraison de "lots intégrés" de marchandises, l'incorporation croissante de sous-produits d'origine étrangère et le recours à des contrats de sous-traitance et/ou de coopération font que les exportations de ce genre ne contiennent guère plus de 15% à 25% de produits d'origine luxembourgeoise.

D'autre part, de tels projets ou fournitures d'envergure atteignent, de par leur taille et par les sommes engagées, des proportions qui touchent aux limites de nos moyens de financement.

Ainsi, les dimensions réduites de nos entreprises, la faiblesse de notre implantation à l'étranger et les problèmes de financement seront autant de handicaps qu'il importera de surmonter.

En 1979, l'extension des affaires d'envergure assurées par l'Office du Ducroire s'est confirmée. En effet, les demandes d'assurance pour des fournitures individuelles avec des montants inférieurs à 50 millions de francs ont nettement reculé, alors que l'Office a dû faire face à des demandes à long terme pour des montants appréciables.

L'on a constaté que la concurrence très serrée entre pays industrialisés pour ces affaires d'envergure se traduit surtout dans les offres de crédit dont les délais dépassent souvent ceux qui ont été retenus dans le consensus OCDE.

Les années précédentes, le Conseil Economique et Social a déjà attiré l'attention du Gouvernement sur l'allongement des délais de crédits pour les marchés importants qui s'inscrivent dans le cadre des transformations incisives intervenues ou en train de se concrétiser dans les structures du commerce international. Sans vouloir revenir sur cet aspect, il voudrait simplement signaler qu'il est apparu d'une récente étude de l'Office du Ducroire que les exportateurs d'autres pays de la CEE jouissent d'aides directes gouvernementales leur permettant de concéder notamment de crédits à très long terme.

En se référant à la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979 qui retient que "les déficits répétés de notre balance commerciale grignotent le potentiel économique et financier de notre pays" et qu'"ils assignent des limites étroites de manoeuvre sur le plan de la compétitivité internationale", le Conseil Economique et Social estime, compte tenu également de ce qui précède, qu'il importe de perfectionner les instruments déjà mis en place pour la promotion du commerce extérieur et d'en étudier la création d'autres.

Aussi le Gouvernement a-t-il été bien inspiré en portant le plafond de la dotation de l'Office du Ducroire de 400 millions de francs à 800 millions de francs et, d'autre part, en instituant un fonds spécial d'assurance Ducroire pour le compte de l'Etat. Il s'impose encore l'examen de mesures plus étendues, couvrant notamment les prêts d'Etat à Etat ainsi que le risque de change. En effet, malgré le degré d'ouverture autrement élevé de notre économie comparé à celle de nos concurrents, il faudra créer - toutes proportions gardées et dans les limites budgétaires - des conditions comparables à celles dont dispose notre voisin belge et cela conformément aux recommandations de procéder par étapes, formulées par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi créant l'Office du Ducroire luxembourgeois.

La mise en oeuvre d'une nouvelle étape se justifie encore du fait qu'en dehors des fournitures traditionnelles qui s'écouleront pour plus de 70% dans les pays CEE et les nouveaux marchés à grande envergure localisés surtout dans les pays du tiers monde, notre commerce extérieur devra s'orienter, en outre, sur l'extension des opérations de transit qui seront à favoriser à cause de la récente vocation de notre pays comme plaque tournante commerciale, complétant la place financière. Dans ce contexte s'inscrivent également les

opérations que l'Office du Ducroire devrait couvrir à l'avenir, tels les contrats d'entreprise, les ventes de biens intellectuels, les prestations intellectuelles, les prestations de services pour le compte de l'étranger et les prises de participation dans des "joint ventures" à l'étranger en tant que moyens de financement des exportations.

222. Les problèmes de développement économique

2221. L'approche générale

La restructuration de l'adaptation de l'appareil productif et la création d'emplois nouveaux sont affirmées comme objectifs essentiels de la politique de développement économique et de diversification industrielle, tant dans la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979 que dans le rapport sur l'état de la nation du 27 mars 1980.

Il s'y ajoute que le constat par les forces vives de la nation sur la situation économique et sociale du pays et les problèmes qui se posent à moyen terme et les amorces de solution, constat fait à propos du renouvellement de la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi - loi actuelle du 5 mars 1980 - confirme généralement les données de base et les orientations à prendre.

Le Conseil Economique et Social ne peut que joindre sa voix aux vues exprimées d'une façon unanime.

La politique de développement et de consolidation économiques doit, dès lors, être poursuivie activement à l'aide des moyens qui sont disponibles et moyennant des instruments à parfaire ou à créer nouvellement.

22211. Les résultats signalés

L'annexe 1 de la déclaration sur l'état de la nation donne une liste des industries nouvelles encouragées et énonce plusieurs projets d'investissements additionnels traités au regard de la loi-cadre d'expansion économique.

Les listes en question étant périodiquement publiées et commentées, il n'y a pas lieu d'insister.

Plusieurs points méritent cependant d'être soulignés.

La fourchette des emplois nouveaux créés ou à créer - 2.200 à 2.600 unités - est conforme à l'engagement pris dans l'accord tripartite du 19 mars 1979, au moins pour ce qui est de l'effort développé initialement.

Il est indiqué, par ailleurs, d'ajouter à la liste deux réalisations intéressantes dans le secteur tertiaire - EUREX et LABORLUX - avec des investissements globaux de 63 millions de francs et la création progressive de 50-80 emplois. Le projet GALVALANGE, à réaliser en association par l'ARBED et PHENIX WORKS, à Dudelange, dans le domaine des tôles revêtues - 1 milliard de francs d'investissements, 80 emplois nouveaux - s'est concrétisé dans les derniers mois.

Il faut espérer par ailleurs que quelques projets nouveaux très intéressants dans les domaines de la photochimie, de la tuberie et des poudres métallurgiques pourront être finalisés rapidement, nonobstant la concurrence d'autres sites étrangers.

A côté de ces réalisations et projets, plusieurs faits se signalent à l'attention.

Les crédits budgétaires au profit de l'action industrielle sont en hausse substantielle. Dans ce contexte, on retient particulièrement l'effort de valorisation en cours par rapport à l'aménagement et à l'équipement des zones industrielles d'intérêt national.

Le Conseil Economique et Social note en second lieu que l'encadrement législatif et conventionnel au profit de la sidérurgie concrétise les principes retenus.

Tel est le cas pour la garantie de l'Etat et l'intervention dans le coût de la DAC, prévues dans la loi du 8 juin 1979 sur la restructuration et la modernisation de la sidérurgie.

Tel est aussi le cas pour l'encouragement des travaux d'investissements à l'aide de travailleurs attachés à la DAC et, plus récemment, de la mise en oeuvre de la bonification d'intérêt de 3% dont est appelée à bénéficier la sidérurgie à propos d'emprunts d'investissements conformément au programme arrêté à moyen terme.

On peut y ajouter que les premiers projets de recherche ont été présentés au Gouvernement en vue d'un encouragement, ce qui est aussi conforme à un des principes figurant dans l'accord tripartite du 19 mars 1979 (coût - impact à Luxembourg ou création de nouveaux postes de travail).

Le Conseil Economique et Social est enfin informé du fait que plusieurs dossiers hors sidérurgie portant sur la recherche appliquée et l'innovation ont été avisés favorablement et qu'ils donneront lieu, suivant les moyens actuels, à une stimulation, fût-elle modeste, en attendant la conception et la mise en oeuvre de mécanismes spéciaux, tâches que le Gouvernement devrait, à présent, attaquer sans tarder.

22212. Les instruments à mettre en oeuvre

- Le Conseil Economique et Social enregistre avec satisfaction que les deux règlements grand-ducaux du 28 décembre 1979, quant à l'aide fiscale temporaire à l'investissement, sont d'application, que plusieurs législations aux grandes finalités socio-économiques sont exécutées dans les faits et que finalement la reconduction et l'aménagement de la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi ont été opérées (cf. loi du 5 mars 1980 et le train de mesures réglementaires, publiées dans le Mémorial, recueil de législation du 13 mars 1980).

En présence de la nouvelle loi, le Conseil Economique et Social n'entend pas discuter les innovations y introduites dont certaines ont été controversées.

Il renouvelle, en revanche, son offre de concours dans les situations graves où le Gouvernement serait amené à procéder à de larges consultations.

- La loi-cadre d'expansion économique du 28 juillet 1973, plutôt que de la proroger simplement en 1981 par règlement grand-ducal, gagnerait à être améliorée et complétée législativement sur plusieurs points, à savoir notamment:

- . poids accru pour le tertiaire;
- . prise en compte plus prononcée de la recherche et de l'innovation;
- . plus grande souplesse quant aux mécanismes visant les infrastructures;
- . adaptation du dégrèvement fiscal spécial.

- L'arsenal existant serait utilement complété par certaines réformes fiscales.

Après un premier aménagement législatif de l'impôt commercial communal, deux autres points du programme gouvernemental, à savoir la réévaluation des bilans et les amortissements spéciaux en matière de protection de l'environnement, sont apparemment à l'étude.

Le Conseil Economique et Social recommande de ne pas opérer exclusivement en vase clos; le travail préparatoire, fait sans doute par l'Administration compétente, devrait être soumis, le moment voulu, à un large débat dans les organismes qui devront intervenir dans la phase consultative.

- La SNCI vient de déposer son rapport d'activité pour l'exercice 1979.

Le Conseil Economique et Social a pris connaissance des données de base afférentes.

Il constate avec satisfaction que les prêts à moyen et à long terme ont augmenté en nombre et en importance, que des prêts CECA de 95 millions de francs ont, pour la première fois, transité par la SNCI et qu'une tranche nouvelle a été sollicitée, que les crédits à l'exportation ont connu une vive expansion et que les participations se sont stabilisées si on fait abstraction de l'intervention à propos de l'augmentation du capital social de LABORLUX.

Quant aux crédits d'équipements, les montants de 598 et de 588 millions de francs, accordés respectivement en 1978 et en 1979 aux différents secteurs visés, dépassent de loin la vitesse de croisière atteinte avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 août 1977.

Le Conseil Economique et Social est informé des difficultés nées en rapport avec la limitation des moyens propres de la SNCI.

Il constate que le Gouvernement a accepté une motion de la Chambre des Députés, invitant ce dernier à prévoir la mise en oeuvre de fonds appropriés et suffisants, soit par la dotation du capital de la SNCI, soit par d'autres moyens budgétaires, permettant de maintenir et de développer l'intervention de l'Etat en faveur de l'équipement économique, plus particulièrement au bénéfice du secteur des classes moyennes.

Des efforts ont été accomplis pour définir les critères de sélectivité et pour préciser les ressources financières.

Le Conseil Economique et Social aimerait formuler une triple recommandation dans ce contexte.

. L'instrument des crédits d'équipement, au profit des secteurs visés par la loi, est un moyen précieux qu'il ne faut pas amoindrir.

Il a joué et continue de jouer un rôle appréciable dans l'oeuvre du renouveau dans l'industrie et dans les différentes branches du secteur tertiaire, étant acquis par surcroît que pour ce dernier secteur, il facilite l'accès au crédit, atout qui n'est pas substituable par une formule d'aide financière.

. Ensuite, pour ce qui est des ressources financières à mobiliser, le Gouvernement en Conseil devrait prendre rapidement une option, ce qui aurait l'avantage d'éliminer les incertitudes actuelles.

. Enfin, l'application de critères sélectifs devrait se faire à la faveur de vues globales et cohérentes, compte tenu des particularités des secteurs éligibles.

- La nécessaire mobilité de la main-d'oeuvre a aussi été citée dans le programme gouvernemental.

La mise en oeuvre de ce principe, si elle doit concilier des préoccupations humaines et des impératifs économiques, doit de toute façon être précisée, cela en vue de la résorption de la plus grande partie de la main-d'oeuvre affectée à la DAC dans le secteur sidérurgique.

22213. Le nécessaire remodelage des structures économiques

Nos secteurs de la production et de la prestation de services doivent s'adapter et se renforcer et leurs efforts afférents doivent être stimulés activement.

La restructuration est souvent inévitable et doit être accompagnée pour en tempérer les rigueurs, pour sauver et réorienter les emplois.

Les exemples de la sidérurgie, de la fibre textile, du secteur de la construction métallique et l'un ou l'autre cas de la transformation des métaux sont à cet égard significatifs.

L'enrichissement de notre palette industrielle s'impose aussi. Les économies qui créent une plus grande valeur, qui intègrent l'innovation et des technologies nouvelles, résistent mieux à la crise et ont des chances accrues dans la compétition internationale.

Cette démarche devient indispensable si l'on veut vendre grâce à une offre plus substantielle, à valeur ajoutée plus grande, cela dans un cadre international où se bousculent les compétiteurs, où les pays en voie de développement se lancent dans la production de produits finis, où les pays de l'Est, moyennant la formule de compensation, élargissent l'éventail de marchandises offertes comme monnaie d'échange.

Au départ de ce constat, le Conseil Economique et Social aimerait présenter trois réflexions.

- Un vaste inventaire de nos potentialités et les chances de développement de nos secteurs actuels est à nouveau à organiser suivant le modèle de 1969-1970.

Bien sûr, plusieurs secteurs ont été ou seront éclairés (sidérurgie et grandes surfaces de vente).

Des motifs déterminants de transparence et d'information objective plaident pour des analyses complémentaires, le cas échéant à la faveur de tables rondes, concernant une série de secteurs, comme par exemple les prestations de services, les entreprises industrielles de moyenne envergure, l'agriculture-viticulture.

- En deuxième lieu, il échet de souligner que si les activités productives demeurent essentielles dans l'économie nationale, la part grandissante du secteur tertiaire dans le PNB commande une prise de conscience claire de l'importance des services que sollicite notamment la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979.

Il ne suffit pas de statuer le principe, mais il importe de définir les modalités d'une stimulation par secteur. La prévision de crédits budgétaires, l'approche fiscale, l'application de la loi-cadre des classes moyennes, l'intervention de la SNCI et le réaménagement de la loi-cadre d'expansion économique impliquent un effort de réflexion global et préalable dans ce domaine pour arrêter les lignes de conduite nécessaires.

- Enfin, face aux multiples études en cours, dans différents pays voisins et dans le cadre des Communautés européennes, quant au redéploiement industriel de l'Europe et à l'environnement économique mondial, la tenue relative des économies européennes est subordonnée à un préalable lié à la composante technologique. Les productions et les prestations de ces économies - dont la nôtre - doivent incorporer davantage de matière grise, mettre à contribution un taux plus élevé de capital et faire fruit à un rythme soutenu de techniques hautement développées qu'impose la dynamique de développement.

Il s'agit là d'une loi implacable qu'il faut observer concrètement et rapidement.

La prochaine adaptation de la loi-cadre d'expansion économique fournira l'occasion, à côté d'autres possibilités, de tenir compte de ces aspects importants.

2222. L'approche ponctuelle

22221. Les problèmes énergétiques

Après ses prises de position du 19 juin 1973 et du 15 décembre 1976, après l'introduction, en date du 20 juillet 1977, à l'initiative gouvernementale, du dossier "Centrale de Remerschen", ayant donné lieu à une deuxième version au mois d'octobre 1977, en vue d'une discussion souhaitée au sein du Conseil Economique et Social quant aux aspects économiques et financiers découlant des accords Luxembourg-RWE, ce dernier a constaté qu'un simple avis d'éclairage complémentaire n'était plus indiqué, le dossier énergétique ayant connu depuis d'autres développements.

L'Assemblée plénière du Conseil Economique et Social en date du 28 mars 1978 a arrêté formellement la prédite conclusion et le Gouvernement fut prié de faire connaître le résultat des pourparlers en cours (essentiellement appréciation d'une série d'offres de fournisseurs potentiels).

L'Assemblée plénière du Conseil Economique et Social a abordé à nouveau la question le 29 janvier 1980, à la suite d'une initiative de certains de ses membres.

L'institution a refait le point des différents aspects, a conclu à la nécessité d'une audition des membres du Gouvernement responsables et a reconnu l'opportunité de tenir compte, à propos d'une analyse complémentaire, de plusieurs points:

- le fait "CATTENOM", la puissance à installer et ses répercussions, vu aussi dans le contexte de la convention franco-luxembourgeoise, non ratifiée, fixant les conditions à respecter pour la réalisation de l'exploitation de centrales électriques nucléaires sur la Moselle;

- l'approvisionnement du pays en énergie au point de vue de la quantité et des prix-l'examen des projets actuels à l'étude;
- les problèmes en matière d'environnement et de santé - la prise en compte des accidents nucléaires survenus, de même que de l'hypothèse d'un incident futur à Cattenom;
- les aspects financiers-économiques.

L'Assemblée plénière du Conseil Economique et Social, en date du 6 mars 1980, à laquelle assistaient trois membres du Gouvernement, a eu la possibilité d'entendre Monsieur le Président du Gouvernement dans une série d'explications, de même que Monsieur le Ministre de l'Energie, qui fit un tour d'horizon d'ordre technique et économique sur les différents secteurs énergétiques, les prévisions chiffrées faites dans le temps et celles qui prévalent actuellement, les économies d'énergie et les mesures afférentes et, finalement, le projet de centrale à l'étude, sur la base de charbon. Monsieur le Président du Gouvernement a déclaré à la même occasion que le Gouvernement étudierait le dossier de la centrale à charbon, quitte à soumettre plus tard, dans un délai de 4 à 5 mois, un document portant sur des options possibles, pour que le Conseil Economique et Social présente un avis d'éclairage.

Le Conseil Economique et Social estime dès lors qu'il faut attendre le document annoncé par le Gouvernement.

Il croit d'ores et déjà qu'il ne sera pas indiqué de procéder, le moment voulu, à un nouveau et long exercice des projections sur la consommation par secteur, quitte à corriger la tendance de l'un ou l'autre chiffre. Il importera plutôt alors d'évaluer les possibilités en présence et de suggérer une option pour le long terme.

Cette démarche est à faire par les responsables politiques dans un délai raisonnablement court, soit pour l'automne 1980.

Elle sera à effectuer aussi dans la sérénité, en pesant objectivement tous les aspects humains, techniques, économiques et financiers, conformément aux aspects nouveaux dégagés dans les Assemblées plénières des 29 janvier et 6 mars 1980.

22222. La situation et les perspectives
de la sidérurgie luxembourgeoise
au printemps 1980

L'année 1979 a été sans aucun doute l'exercice le plus favorable - ou plutôt le moins défavorable - que la sidérurgie luxembourgeoise ait connu depuis le début de la crise. Il s'inscrit dans la partie haute de la vague conjoncturelle et, en temps "normaux", aurait dû clôturer en bénéfice.

Malheureusement, les essors conjoncturels, qui faisaient les années fastes il n'y a pas si longtemps encore, n'ont désormais plus suffisamment de vigueur pour arracher la sidérurgie aux problèmes où elle continue de se débattre par suite de l'inadaptation de ses structures.

C'est sur cette toile de fond, encore assez sombre et qui ne s'éclaircit que très lentement, qu'il convient de voir et de juger la situation du moment et les perspectives d'avenir.

22221. La situation dans le passé
récent

Après avoir progressé de 6% en 1978, la production mondiale d'acier a encore augmenté de 4,2% en 1979 pour s'élever à 745,3 millions de tonnes, dépassant de 30 millions de tonnes le volume record de 715,3 millions de tonnes produites au cours de l'exercice précédent.

Cette évolution globale reflète la conjoncture relativement favorable qui a prévalu tout au long de l'exercice sur le marché mondial de l'acier, à la suite d'une demande plus soutenue en provenance de certains pays grands consommateurs, tels les Etats-Unis, le Japon et la République fédérale d'Allemagne, dont les économies ont connu en 1979 un regain d'activité sensible.

Par contre, cette image globale laisse dans l'ombre les déséquilibres régionaux qui, au niveau des structures de l'offre et de la demande, continuent de freiner le processus de convalescence de la sidérurgie.

Ce dépassement, en effet, n'est pas le fait des pays hautement industrialisés (Etats-Unis, CEE ou Japon), qui restent en retrait par rapport à 1974, mais est attribuable essentiellement aux pays plus récemment apparus sur le marché de l'acier.

Le tableau ci-après résume la production d'acier au cours des deux dernières années, en comparaison avec l'exercice de pointe 1974:

	Productions (en millions de tonnes)			Variations (en %)	
	1974	1978	1979	1979/78	1979/74
Monde	708,9	715,3	745,3	+ 4,2	+ 5,1
CEE (9)	155,5	132,4	140,0	+ 5,7	- 9,9
CEE (6)	132,5	111,3	117,6	+ 5,6	- 11,2
Luxembourg	6,448	4,790	4,950	+ 3,3	- 23,2

Avec - 23,2% 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 (- 17,2%) et la République fédérale d'Allemagne (-13,5%). Bien que ces deux derniers pays aient pu refaire en 1979 une partie du terrain perdu, les sidérurgies européennes les plus fortement orientées vers l'exportation restent les plus sévèrement touchées. Cette remarque est particulièrement valable pour notre pays, dont la structure des produits a limité la progression en 1979 à 3,3%.

Malgré cet accroissement relativement modeste des tonnages produits ainsi que celui, légèrement plus favorable, des expéditions de produits finis (+ 7,2%), les résultats financiers de la sidérurgie luxembourgeoise - du moins en ce qui concerne l'ARBED - se sont sensiblement améliorés.

La perte bilantaire de la principale société luxembourgeoise est en effet revenu en 1979 à Flux 218 millions, contre 1,919 milliard en 1978 et 4,505 milliards en 1977.

Si le résultat équilibré - qui avait été l'objectif déclaré de l'ARBED en début d'exercice - n'a pas été atteint, en dépit d'une progression de 21,2% du chiffre d'affaires, il faut en rechercher les causes, pour l'essentiel, dans l'accroissement imprévu des coûts de production, ainsi que dans la hausse continue des charges financières.

Quant à la MMR-A, des charges exceptionnelles datant d'avant l'opération de restructuration ont grevé lourdement la situation financière de la société en 1979, malgré des résultats industriels plus satisfaisants. De ce fait, la MMR-A a été empêchée provisoirement de présenter un bilan pour l'exercice.

La tendance favorable constatée en 1979 au niveau des productions s'est confirmée au cours des premiers mois de 1980. La production luxembourgeoise d'acier du 1er trimestre est en avance de 4,1% par rapport à celle du dernier trimestre 1979 et de 6,9% sur celle de la même période de l'année dernière.

Cette évolution positive au point de vue des tonnages ne s'accompagne malheureusement pas d'une amélioration correspondante des résultats financiers qui, pour les premiers mois de l'année, s'annoncent relativement décevants en raison d'une augmentation des prix de revient et de l'amorce d'une chute des prix de vente des produits précédemment soumis au régime des prix minima.

222222. Les perspectives d'avenir

Malgré une certaine détérioration de la situation financière, la sidérurgie luxembourgeoise a été à l'abri de difficultés majeures pendant le premier semestre de l'année.

Il est, d'ores et déjà, établi que cette tendance encore favorable par rapport au passé récent, ne perdurera pas au-delà du 1er semestre. Aussi le fléchissement quantitatif redouté déjà pour les premiers mois de l'année, pour être retardé, sera-t-il d'autant plus profond. D'une part, la faiblesse prévisible du taux de croissance du PNB dans les pays industrialisés, le coût très élevé de l'argent et la hausse continue des prix pétroliers, ralentissent l'allure de la demande. D'autre part, la menace des mesures protectionnistes des sidérurgistes des Etats-Unis s'est concrétisée, ce qui se traduit par un renforcement sensible de la concurrence sur tous les autres marchés.

Après un premier semestre déjà en perte de vitesse au niveau des recettes, la seconde moitié de l'année sera marquée de surcroît par un affaiblissement conjoncturel affectant également les tonnages et empêchant de ce fait la réalisation de résultats satisfaisants pour l'ensemble de l'exercice en cours.

A l'heure actuelle, les prévisions d'évolution à moyen terme se révèlent plus hasardeuses que jamais, tant sont aléatoires les conditions politiques, économiques et sociales qui décideront de cet avenir. La déstabilisation politique au niveau mondial, l'accentuation de la crise énergétique, des désordres monétaires, voilà autant de facteurs qui excluent l'établissement de prévisions "fiables" et quantifiées de la croissance économique internationale et, partant, de l'industrie sidérurgique.

De toute évidence, le problème crucial de la sidérurgie européenne reste la survivance d'un excédent considérable de l'offre d'acier sur la demande locale. Malgré les efforts entrepris pour abandonner les capacités de production désuètes et retarder l'installation de capacités nouvelles, dans le sens d'un meilleur équilibre, on peut prévoir qu'en 1983 il subsistera encore dans la Communauté une offre excédentaire de l'ordre de 55 millions de tonnes contre 66 millions de tonnes en 1979. Ce chiffre repose sur l'hypothèse d'une croissance moyenne de la demande communautaire de 2,6% par an.

Il faut donc constater qu'après cinq ans marqués par un excédent de capacité, cet état risque de persister pendant les prochaines années. La superposition d'une alternance cyclique conjoncturelle de chaque fois quatre à cinq ans à cette offre excédentaire structurelle ne suffit pas à renverser, ne fût-ce que temporairement, la situation.

Dans ces conditions, les sidérurgistes de la Communauté, face à une demande intérieure presque stagnante, seront condamnés à une forte proportion d'exportation vers les pays tiers, et cela à des prix de vente très concurrencés.

Quant à l'évolution récente, le Conseil Economique et Social est informé que les consultations se multiplient et qu'une nouvelle conférence tripartite "Sidérurgie" est programmée.

En l'absence d'éléments d'information suffisants à la clôture du présent avis, il ne peut fournir, actuellement, une appréciation valable sur les nouveaux développements qui s'annoncent.

222223. Le mouvement de restructuration

Pour sauvegarder ses chances d'avenir dans un climat concurrentiel de plus en plus difficile, l'industrie sidérurgique luxembourgeoise poursuit son effort de restructuration, dans le cadre de son programme d'investissement à moyen terme et des engagements pris au sein de la conférence tripartite "Sidérurgie".

Cet effort, encore qu'il doive être placé dans le contexte transnational du groupe ARBED, les synergies visées dépassant le cadre étroit des frontières du Grand-Duché devrait tenir compte du souci primordial de sauvegarder le site luxembourgeois.

D'autre part, il ne peut se limiter au secteur sidérurgie proprement dit, mais doit s'étendre nécessairement aussi aux secteurs situés en aval, c'est-à-dire à la transformation de l'acier, étant acquis par ailleurs que les opérations de restructuration et de diversification doivent impliquer aussi la recherche de créneaux à forte valeur ajoutée.

Aux divisions sidérurgiques luxembourgeoises de l'ARBED et de la MMR-A, les investissements de l'exercice 1979 se sont élevés au total à Flux 5,3 milliards, dont 4,8 milliards de francs pour le compte de l'ARBED et quelque 500 millions pour celui de Rodange.

Ce montant a été affecté, pour l'essentiel, à l'achèvement des travaux de construction du nouveau haut fourneau "C" d'ARBED-Esch-Belval, qui a été mis à feu le 10 septembre 1979, avec une production journalière d'environ 4.000 tonnes de fonte. Les autres installations importantes mises en service en 1979 par l'ARBED sont la conduite de gaz reliant les usines

d'Esch-Belval et de Differdange, ainsi que la nouvelle ligne de décapage et de refendage pour feuillards construite à Differdange. A ARBED-Esch-Schifflange, la construction de deux machines de coulée continue avance normalement. La mise en service de la première machine est prévue dans le courant de 1980, celle de la seconde devant intervenir en 1981.

Après l'arrêt en 1978 des hauts fourneaux de la MMR-A, l'aciérie a été définitivement fermée en septembre 1979, et l'usine réduite à une activité de relaminage est approvisionnée en demi-produits par l'ARBED. Le nouveau four à longerons, étape finale de la restructuration, a été mis en service fin mars 1980.

L'intégration technique ainsi réalisée entre ARBED et MMR-A devrait être suivie d'une solution définitive à apporter par rapport aux anciennes charges d'anciens contrats qui grèvent d'une façon exorbitante les résultats de l'entreprise, ceci à la faveur d'efforts conjoints de toutes les parties responsables du succès de l'opération d'assainissement.

En ce qui concerne le nouveau programme de l'ARBED pour 1980, il fait abstraction, pour le moment, des grands projets figurant au plan d'investissement établi dans le cadre de l'accord tripartite ou dans des conventions passées avec d'autres sidérurgies, à savoir:

- la construction d'un nouveau laminoir à poutrelles et à profilés à Esch-Belval;
- la modernisation du train à fil d'Esch-Schifflange;
- le nouveau laminoir à froid de Dudelange;
- la construction d'une 3e coulée continue du programme à long terme, visant l'implantation de 5 à 6 installations dans le bassin d'Esch-Differdange;

- la ligne de revêtement de tôles par procédé Galvalume à Dudelange, un projet commun de l'ARBED et de Phénix Works, filiale de Cockerill.

Le Conseil Economique et Social est informé que l'achèvement des études concernant ces projets a été approuvé par le Conseil d'administration et que celles-ci sont suffisamment avancées pour mener à des décisions d'investissement dans le courant de l'année 1980.

Les dépenses d'investissement décidées pour 1980 atteignent un montant de Flux 3,845 milliards.

Ce montant est toutefois susceptible d'être révisé en hausse, en cours d'exercice, avec la prise de décision concernant les grands projets inscrits au plan d'investissement à moyen terme et dont il a été question plus haut.

222224. Le problème social

Le nombre de salariés occupés dans l'industrie sidérurgique de la Communauté européenne est tombé d'environ 800.000 en 1974 à quelque 675.000 actuellement, ce qui correspond à une chute de 15%.

Cette évolution se poursuivra au cours des prochaines années, les reculs les plus prononcés, en chiffres absolus, étant attendus en Grande-Bretagne et en France. La British Steel Corporation envisage en effet de réduire ses effectifs de plus de 50.000 personnes. Quant au plan de restructuration soumis par la sidérurgie française, il comporte la suppression de 21.000 emplois.

La sidérurgie luxembourgeoise n'a pas fait exception à cette règle, quelque 7.000 personnes étant inscrites en moins dans les effectifs actuels de l'ARBED et de Rodange par rapport à 1974.

Entre le 1er janvier et le 31 décembre 1979, l'emploi dans les usines sidérurgiques luxembourgeoises a évolué comme suit:

Au Grand-Duché de Luxembourg, le personnel de l'ARBED est tombé de 18.537 ouvriers et employés à fin 1978 à 17.758 au 31 décembre 1979, accusant une baisse de 779 personnes, ou 4,2%. Par rapport à la même date de 1974 (23.969 ouvriers et employés), la régression atteint 6.211 personnes, ou 25,9%. L'effectif ARBED inscrit à la division anticrise, commune avec la MMR-A, a diminué de 811 personnes, ou 42,4%, pour s'établir à 1.102 personnes contre 1.913 à fin 1978. Au 31 décembre 1977 ce chiffre avait atteint 2.696 ouvriers et employés.

Au 31 décembre 1979, l'effectif de la MMR-A s'élevait à 2.516 ouvriers et employés dont 951 personnes affectées à la division anticrise.

L'effectif total occupé par la sidérurgie et les mines de fer luxembourgeoises à fin 1979 se chiffrait ainsi à 20.274 contre 21.227 un an plus tôt, soit une diminution de 953 personnes ou 4,5%.

Le tableau ci-après reflète l'évolution de l'effectif de la sidérurgie luxembourgeoise au début de la crise (fin 1974) à début 1980:

Effectif (O+E)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Variations 1980 / 75	
ARBED	23.969	22.745	21.651	19.535	18.537	17.758	6.211	- 25,9
MMR-A	5.456	5.211	4.829	2.961	2.690	2.516	2.940	- 46,1
dont:								
statut lux.	3.246	3.121	2.963	2.751				
statut belge	2.210	2.090	1.866	210			(-2.210)	
Total	(29.425)	(27.956)	(26.480)	(22.496)				
	27.215	25.866	24.614	22.286	21.227	20.274	6.941	- 25,5

Il convient de souligner dans ce contexte que la réduction des effectifs, depuis le début de la crise s'est opérée sans licenciements ni recours au chômage partiel, les sociétés sidérurgiques s'étant efforcées à limiter l'emploi par la seule poursuite systématique d'une politique de l'arrêt de l'embauche et du non-remplacement des départs naturels.

Cette attitude de responsabilité sociale a contribué à maintenir le bas niveau de chômage au Grand-Duché de Luxembourg, mais s'est traduite en contrepartie par de sérieux sacrifices financiers à assumer par les entreprises, leur personnel et par des contributions de l'Etat. Elle eût été impensable sans la solidarité qui caractérise le milieu économique et social luxembourgeois et la concertation permanente entre partenaires sociaux et le Gouvernement, qui en est l'émanation la plus significative.

Compte tenu de l'objectif négocié dans le cadre de la conférence tripartite "Sidérurgie" et qui vise à consolider, à l'horizon 1983, l'effectif total, ouvriers et employés, de la sidérurgie luxembourgeoise, à 16.500 personnes, il faudra prévoir la poursuite du rythme de diminution au cours des années à venir.

22223. Les classes moyennes

- Le Gouvernement souligne, à chaque occasion et à juste titre, le rôle important et stabilisateur des classes moyennes dans notre économie et insiste sur la capacité d'adaptation et d'expansion de ces secteurs et cela même dans une période de conjoncture difficile.

Passant en revue les actions entreprises depuis juillet 1979 dans l'intérêt de ces dernières, le Gouvernement relève tout particulièrement le développement de l'aide financière dans le cadre de la SNCI et renouvelle sa détermination à épauler la SNCI dans son effort de se procurer les ressources nécessaires à la poursuite de sa politique. Ces mesures ainsi que la prorogation de certaines dispositions plus favorables de la loi-cadre des classes moyennes, en raison de la reconduction de la loi tripartite, sont appréciées à leur juste valeur par le Conseil Economique et Social.

Toutefois, force est de constater que l'élaboration du livre blanc des classes moyennes - qui a déjà été réclamée à de nombreuses reprises par le Conseil Economique et Social - se fait toujours attendre, ceci malgré le fait que dans sa déclaration du 24 juillet 1979, le Gouvernement avait souligné qu'une "étude fondamentale, devant déboucher sur un livre blanc, devient urgente et indispensable pour assurer la cohérence dans la politique à mettre en oeuvre". Aussi le Conseil Economique et Social se doit-il d'insister pour que les études préparatoires et l'inventaire statistique de base soient accélérés pour permettre aux instances politiques et professionnelles d'élaborer une politique d'ensemble en la matière.

A l'examen des discours politiques prononcés régulièrement à l'occasion de l'inauguration des Foires internationales, de même que des déclarations annuelles sur l'état de la nation, on constate que malgré l'urgence et l'importance attachées à divers problèmes des classes moyennes, maints d'entre eux n'ont pas encore trouvé de solutions concrètes.

Le Conseil Economique et Social a constaté avec satisfaction que le Gouvernement a accueilli favorablement sa proposition de charger un groupe de travail, réunissant des représentants du Gouvernement et des différentes formes de la distribution ainsi que des consommateurs, de rechercher une solution au problème des grandes surfaces. Il estime toutefois que les représentants des travailleurs, qui eux aussi sont directement concernés par ces problèmes, doivent être associés à ces travaux.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social se déclare disposé à fournir au Gouvernement, le moment voulu, l'avis évoqué dans la déclaration gouvernementale.

- En dehors de ce problème, le Conseil Economique et Social voudrait par ailleurs insister sur plusieurs points qui préoccupent les milieux du commerce et de l'artisanat et qui risquent de susciter, à court ou à moyen terme, maintes difficultés:

- . dans son précédent avis, le Conseil Economique et Social avait réclamé un renforcement de la réglementation concernant la concurrence déloyale. La phase consultative étant à présent achevée, le Gouvernement devrait être en mesure de finaliser rapidement la réforme afférente;
- . dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social aimerait souligner l'interdépendance entre la réglementation concernant la concurrence déloyale et la législation sur les pratiques commerciales restrictives, encore que les sources d'inspiration et les finalités dans les deux matières soient nuancées.

Le Conseil Economique et Social est informé que la commission des pratiques commerciales restrictives a déjà eu à connaître de deux cas visant respectivement la vente d'un produit à très bas prix et une pratique discriminatoire, donnant ainsi à la loi du 17 juin 1970 une interprétation pertinente.

Du moment que la législation économique afférente est reconnue insuffisante, il y a lieu de la compléter, en consacrant une attention spéciale aux positions dominantes et aux pratiques discriminatoires.

Le Conseil Economique et Social aimerait rappeler pour le surplus ses réflexions émises dans le même contexte dans son avis annuel de 1979 sur la situation économique, financière et sociale du pays:

"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 dégagée 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."

Le Conseil Economique et Social confirme à nouveau la substance des considérations ci-avant et en dégage la conclusion qu'il devient absolument urgent de faire des progrès concrets et rapides dans les voies prérappelées.

Si d'autres investigations devaient confirmer la répétition de pratiques condamnables - imposition de prix différenciés, refus de vente, actions d'intimidation - il deviendra urgent de renforcer le cadre légal pour prévenir et pour sanctionner les abus.

L'expérience plus récente prouve que la limite de 600 m² inscrite dans la loi du 26 août 1975, relative aux unités de vente en détail, isolées ou groupées, ne gêne pas l'extension des quelques groupes de plus en plus dominants dans le secteur de l'alimentation, étant donné que ces mêmes groupes cherchent à détourner l'obstacle numérique par la création d'un réseau de filiales en tenant compte du critère précité.

Aussi la législation devrait-elle être aménagée par l'introduction de mesures plus globales et plus nuancées pour assurer l'objectif d'une saine concurrence;

en dépit de l'existence de la législation sur le travail clandestin et d'une série de sanctions qui sont prises pour violation de ladite législation, le Conseil Economique et Social est informé de la circonstance que l'exécution de la loi, à la faveur de l'expérience, révèle des lacunes.

Les désavantages du travail noir ont déjà été soulignés par le Conseil Economique et Social.

Dans le cadre de la présente, ce dernier se borne à souligner la nécessité d'appliquer la loi, d'avoir à l'esprit la grave question de la responsabilité à propos de la réalisation de travaux illégaux, de tenir compte aussi du déséquilibre entre l'offre et la demande de certaines prestations de moindre envergure, qui stimulent le recours à des services en violation de la loi.

Par ailleurs, il faudrait apporter rapidement une solution aux problèmes, dont celui du financement, qui naissent en cas d'accidents de travail, exécuté irrégulièrement;

- . une priorité devrait être accordée à l'examen des mesures à prendre en vue de simplifier le travail administratif dans les petites et moyennes entreprises, occasionné par les multiples prescriptions mal coordonnées de la législation actuelle;
- . pour aider les petites et moyennes entreprises de l'artisanat et du commerce à vaincre les difficultés résultant de leur dimension et des contraintes imposées par les pouvoirs publics, il importe de continuer à promouvoir, par des contributions publiques, les institutions de promotion et d'entraide créées par les organisations professionnelles en leur accordant l'attention requise lors de l'établissement des crédits budgétaires;
- . en dernier lieu, le Conseil Economique et Social insiste pour qu'une attention particulière soit accordée au problème de la formation du chef d'entreprise commerciale et ceci non seulement dans le cadre d'une formation professionnelle continue, mais surtout en ce qui concerne l'accès à la profession. Il arrive en effet que des entreprises sont créées, sans que les dirigeants satisfassent à la qualification requise. L'inexpérience ou la prévoyance insuffisante s'ajoutant, ces chefs d'entreprise risquent de courir à l'échec, de perturber les prestations dans la branche afférente et de mettre en péril les postes de travail créés;

- . en ordre général, il importe de renforcer le contrôle de l'application de la législation économique, notamment en matière d'établissement et de concurrence déloyale, et de sanctionner de façon adéquate les infractions à la loi.

- Le Conseil Economique et Social souligne à nouveau le rôle important revenant au tourisme dans l'économie nationale. Il se limite à faire les quelques réflexions ci-après.

Comme ce secteur se développe en permanence et qu'il génère les salutaires effets multiplicateurs que l'on sait, le Gouvernement est bien inspiré en adaptant ses moyens budgétaires aux nécessités, en appliquant à bon escient le plan quinquennal en la matière et en facilitant l'accès au crédit.

Les efforts de modernisation et de renouveau accomplis dans le secteur en cause à l'étranger demandent une contrepartie au Luxembourg.

Le développement du secteur hôtelier et l'encouragement de l'implantation de l'un ou de l'autre établissement de haut niveau - cette dernière approche requérant cependant la concertation et l'étude de marché nécessaires - renforcent la position du Luxembourg à propos de sa politique de siège européen, tout comme l'existence d'institutions européennes a, entre autres, des effets bénéfiques pour le secteur de l'hôtellerie et de la restauration.

Le Conseil Economique et Social rappelle enfin, pour ce qui est de l'infrastructure touristique en général, la nécessité de programmer dûment les efforts publics en la matière, de tenir compte des finalités de l'aménagement du territoire et d'avoir les égards requis aux coûts initiaux et aux frais de fonctionnement des installations.

22224. L'agriculture et la viticulture

- Dans son avis du 6 juillet 1979, le Conseil Economique et Social avait mis l'accent sur la politique d'encouragement pour sauvegarder, dans la mesure du possible, les emplois en agriculture dans tous les cas où faire ce peut, ceci dans le cadre des compétences retenues par rapport à la Communauté Européenne.

Quant à ce dernier point, il est devenu apparent, lors des récentes négociations communautaires, entre autres en matière de fixation des prix agricoles, que la politique agricole commune et par extension le développement harmonieux des exploitations agricoles, risque de subir les répercussions de la construction parfois désordonnée de l'Europe agricole économique et monétaire.

- Le Conseil Economique et Social est conscient que les aléas communautaires ont entravé la fixation des prix agricoles pour la campagne 1980/81 et que les prix communautaires, se rapportant à la spéculation animale, sont entrés en vigueur avec deux mois de retard. L'incertitude ainsi créée peut provoquer un effet néfaste sur le développement structurel en voie de se faire dans l'agriculture luxembourgeoise. Ceci est d'autant plus vrai que le mouvement inflationniste, qui semble s'accélérer à nouveau, ne cesse d'inquiéter le monde agricole particulièrement vulnérable par une dégradation du rapport prix/coût de production.

- Au-delà des réelles difficultés existant sur le plan européen, et notamment les exigences en matière de budget communautaire et la nécessité d'agir contre le déséquilibre de certains marchés agricoles, il reste certainement opportun de rencontrer, dans la mesure du possible, les nécessités de développement de l'agriculture luxembourgeoise, afin de lui

assurer son rôle qui lui revient dans la restructuration de l'économie entreprise depuis plusieurs années.

Dans la déclaration sur l'état de la Nation du 27 mars 1980, sous le chapitre consacré à l'agriculture et à la politique forestière, le Gouvernement attire l'attention sur le besoin du pays de disposer d'une agriculture dynamique, prospère et rentable, pour des raisons d'ordre économique, social et écologique.

- A ce propos, le Conseil Economique et Social porte une attention particulière sur deux branches de production en agriculture, à savoir:

- . la production laitière;
- . la production porcine.

. Vu que l'agriculture luxembourgeoise tire actuellement à peu près 45% de son revenu de la production laitière, le Gouvernement se doit de suivre avec toute l'attention requise les évolutions qui se font dans ce secteur surtout à la suite des difficultés existant sur le plan européen et des répercussions en résultant notamment sur le revenu agricole.

Aussi le Conseil Economique et Social se montre-t-il préoccupé par le grave problème de la production laitière qui continue à augmenter régulièrement.

Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social soutient les efforts visant à trouver une approche réaliste pour contrôler la production laitière, qui contribuerait à assurer un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sans pour autant perdre de vue l'aspect important des revenus des agriculteurs.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social s'interroge sur les incidences que les nouvelles dispositions communautaires en matière de limitation des aides à l'investissement dans le secteur laitier peuvent avoir sur l'application de la loi promouvant la modernisation de l'agriculture. Le Gouvernement ne peut qu'être encouragé dans son intention d'introduire une plus grande flexibilité dans la loi agricole en vue de faciliter les améliorations structurelles des entreprises, en ce compris la modulation éventuelle de l'application du concept de revenu comparable.

. Dans le souci de valoriser les ressources de l'agriculture, il est constaté que la production porcine avait toujours constitué une branche importante de l'agriculture luxembourgeoise. La conjoncture parfois difficile du marché des porcs, les changements structurels intervenus depuis deux décennies ainsi que les entraves de tout ordre, ont finalement entraîné la stagnation, voire la dégradation de cette branche de production.

Il est toutefois fait remarquer que les ateliers d'élevage de porcelets se sont autrement et mieux développés que les ateliers d'engraissement. En effet, notre pays a exporté 52.456 porcelets (valeur ± 80.000.000) en 1979, tandis qu'une importation de porcs vivants pour l'abattage et de carcasses a été indispensable; elle s'est chiffrée à 10.859 tonnes (valeur ± 820.000.000).

Vu le déséquilibre de la balance commerciale afférente, le Conseil Economique et Social appuie les efforts de promouvoir dans les circonstances actuelles et dans la mesure du possible un nouvel essor de la production porcine.

Il est vrai que les ateliers de production porcine occasionnent parfois des inconvénients à l'intérieur des agglomérations. Aux fins d'assurer néanmoins l'expansion souhaitée de la production en question, l'on devrait utilement veiller à mettre en place une infrastructure appropriée et de créer un contexte favorable. Il s'agit de stimuler aussi les petites et moyennes entreprises à s'orienter davantage vers la production porcine. Finalement, les efforts d'organisation entrepris pour le développement de cette branche, sont à favoriser.

- Dans le rapport sur l'agriculture et la viticulture et les eaux et forêts en 1978 et 1979 du Ministère de l'Agriculture il est dit en substance que la politique agricole doit contribuer à la politique générale du Gouvernement de sauvegarder l'emploi.

Dans ce dernier contexte, les exploitations agricoles proprement dites ne sont pas seules en cause, mais encore l'ensemble des entreprises s'intégrant dans la chaîne de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles, dont certaines activités sont encore susceptibles d'être développées davantage.

Dans cet ordre d'idée générale, le Conseil Economique et Social rappelle son avis de 1979 où il est dit notamment:

"Un environnement économique, financier, social et humain est la prémisse pour assurer un développement circonscrit 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 pour favoriser cet environnement."

- Enfin, le Conseil Economique et Social salue les efforts consentis par le Gouvernement pour compenser partiellement les pertes de revenus subies par la viticulture, pour la deuxième année consécutive du fait de la mauvaise récolte en 1979. En effet, la récolte du vignoble mosellan atteignait en 1977 encore 155.000 hl, celle-ci étant tombée à 62.000 hl en 1979, alors qu'elle était déjà tombée à 72.230 hl en 1978.

Malheureusement, les conditions atmosphériques de l'année en cours risquent de compromettre la récolte à venir.

22225. Le secteur bancaire

Le secteur bancaire a continué son expansion malgré un environnement plutôt défavorable, caractérisé essentiellement par un climat d'incertitude économique, financière et monétaire, une forte hausse des taux d'intérêts, une régression des marges bénéficiaires, un allongement de la durée des contrats, une spéculation effrénée sur les métaux précieux.

Les banques nouvelles ont afflué à un rythme semblable à celui des années antérieures sur la place financière de Luxembourg. Douze instituts, parmi eux deux banques provenant de pays à économie d'Etat, ont ouvert leurs portes. Le bloc des banques allemandes et scandinaves, représentant depuis quelques années les groupes les plus importants, a encore été renforcé par l'arrivée de cinq instituts supplémentaires. Deux instituts d'origine américaine ont, par contre, abandonné leur activité à Luxembourg, l'arrivée d'une banque américaine supplémentaire compensant en partie les départs.

La somme des bilans des banques est passée de 2.509 milliards de francs fin 1978 à 3.253 milliards au 31 décembre 1979. Le rythme de croissance a été plus dynamique que celui des autres places financières. Comparé au taux de croissance de 23,8% et de 18,6% réalisés en 1977 et 1978, il s'est même nettement accéléré avec 29,7%. En l'espace de dix ans la somme des bilans a été multipliée par le facteur 13,7.

Le bilan social du secteur financier demeure favorable. 374 personnes supplémentaires ayant été engagées au cours de l'année, les 107 banques et établissements de crédit ont occupé 7.081 personnes au 31 décembre 1979, contre 6.707 fin 1978 et 6.308 fin 1977. 4.887 employés étaient de nationalité luxembourgeoise et 2.194 d'origine étrangère. Entre 1975 et 1979, la part des personnes occupées dans le secteur bancaire par rapport à la population active est passée de 3,8% à 4,7%. La place financière a ainsi apporté sa contribution à la lutte contre le chômage.

Les recettes fiscales, au titre de l'impôt sur les collectivités, ont dépassé largement le cap des quatre milliards de francs. Suite à la compression des marges bénéficiaires et à la concurrence accrue, le taux de rentabilité s'est cependant essoufflé au cours de l'année passée. Vu la situation actuelle, il faut s'attendre à un certain tassement à l'avenir.

La Bourse de Luxembourg a continué à s'affirmer comme première bourse de cotation des euro-emprunts obligataires, le nombre des valeurs cotées passant de 1.399 en 1978 à 1.492 fin 1979. Toutefois, l'augmentation des taux d'intérêts a amené une baisse du volume des transactions.

La centrale de livraison des valeurs mobilières Cedel a bénéficié, de son côté, de l'activité accrue sur le marché euro-obligataire et le volume de ses activités a augmenté de plus de 37,5% en 1979. Le nombre des banques participant au système est passé de 938 à 990 au cours de l'année écoulée.

Si la place financière de Luxembourg a réussi à consolider sa position, il s'avère cependant en même temps - et les événements de l'année passée en ont apporté une première preuve - que le développement des affaires devient de plus en plus tributaire d'un contexte international perturbé.

Les discussions relatives à un contrôle renforcé de l'euro-marché ont été ravivées. Vu les intérêts fort divergents et les difficultés pour trouver une solution viable en pratique, elles n'ont cependant pas abouti, les solutions proposées étant jugées irréalistes.

Les règlements d'exécution de la loi fiscale du 30 novembre 1978, publiés en juin 1979 et déterminant les conditions dans lesquelles les impôts retenus à la source sont imputables sur l'impôt dû à Luxembourg, ont amélioré la compétitivité des banques de la place. Il s'est cependant rapidement avéré que le système présente des lacunes en ce sens que les instituts financiers se trouvent défavorisés par rapport aux entreprises

industrielles et commerciales, la retenue étant toujours effectuée sur le brut et l'impôt luxembourgeois afférent étant calculé sur le net. Le système donne, d'autre part, lieu à des calculs souvent complexes. Le plafond de 7,5% a été fixé, en plus, à un niveau trop bas pour engendrer l'effet dynamique escompté.

Alors que le marché international reste marqué par la compression des marges compensée en partie par l'augmentation des volumes, la situation se détériore sur le marché domestique en raison de l'évolution des taux d'intérêts. En effet, le niveau élevé des taux d'intérêts dans la plupart des pays industrialisés et notamment en Belgique, notre partenaire monétaire, s'est également répercuté sur les dépôts bancaires de la place de Luxembourg.

Les taux des dépôts d'épargne ne suivant que partiellement le mouvement général, des sommes appréciables ont été déplacées vers des dépôts à terme, offrant des conditions plus rémunératrices. Comme les taux débiteurs, de leur côté, n'ont pas été adaptés dans la même mesure et avec la même rapidité à la situation nouvelle, les instituts éprouvent des difficultés croissantes pour se refinancer à des conditions acceptables. Une plus grande souplesse s'imposera à l'avenir, tant dans le sens de la hausse que de la baisse, tout en tenant compte des nécessités de l'économie luxembourgeoise.

3. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

31. L'introduction

Dans ses avis antérieurs sur la situation économique, financière et sociale du pays et notamment dans celui de 1979, le Conseil Economique et Social avait dressé un inventaire complet des problèmes qui se posent en matière de politique sociale.

Aussi se borne-t-il, dans le présent avis, à souligner quelques aspects ponctuels qui sont d'actualité et sur lesquels le Conseil Economique et Social entend prendre position plus particulièrement.

322. Les demandes d'emploi non satisfaites

Les demandes d'emploi non satisfaites enregistrées connaissent une progression depuis juin 1979 où elles étaient descendues à 735 unités.

Avec 1260 unités leur niveau avait atteint un point culminant en janvier 1980.

Depuis février 1980, les demandes d'emploi connaissent un recul progressif pour tomber en mai 1980 avec 821 unités à un niveau inférieur à celui atteint en mai 1979.*

Il faut noter la part grandissante des femmes parmi les demandeurs d'emploi, due, entre autres, à une entrée accrue dans la vie professionnelle, de même que le taux élevé des demandeurs d'emploi sans qualification particulière.

323. Les jeunes demandeurs d'emploi

Depuis juin 1979, le nombre des jeunes demandeurs d'emploi a progressé de 386 à 680 unités en octobre 1979.

Après une courte stabilisation autour de 600 unités, le nombre des jeunes demandeurs d'emploi a connu un recul à partir de février 1980, passant en mai 1980 avec 327 unités à un niveau sensiblement inférieur à celui atteint au mois correspondant de l'année passée (424 unités).*

Pour la première fois depuis longtemps, le taux des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans dans le nombre total des demandeurs d'emploi est ainsi tombé en dessous de 40%. Cette baisse s'explique surtout par les résultats positifs de la loi du 27 juillet 1978 en faveur de l'emploi des jeunes. En effet, jusqu'à fin mai 1980, 220 contrats de stage-initiation et 382

* voir tableau page 53

contrats de mise au travail temporaire ont pu être conclus avec 118 entreprises et institutions diverses.

324. Les chômeurs complets

Le nombre des chômeurs complets indemnisés a régulièrement augmenté au cours du 2^e semestre 1979 pour atteindre une pointe en janvier 1980 avec 755 personnes indemnisées. Une certaine amélioration s'est annoncée en février avec 713 chômeurs complets indemnisés et s'est poursuivie jusqu'à mi-mai 1980 où 559 personnes (259 hommes et 300 femmes) ont été indemnisées dont 199 travailleurs étrangers.*

325. Les chômeurs partiels

Même si l'évolution du nombre des travailleurs en chômage partiel est assez irrégulière, on peut cependant constater une certaine amélioration par rapport aux données correspondantes des années 1978 - 1979. Ainsi, en avril 1980, seulement 65 travailleurs dans deux entreprises ont été en chômage partiel, alors qu'en mai, même aucun travailleur n'a été placé en chômage partiel.*

326. La conclusion

- En conclusion, le Conseil Economique et Social constate que l'évolution relativement favorable de l'emploi s'explique, pour une bonne part, par l'existence et l'efficacité des instruments d'intervention sur le marché de l'emploi, adoptés à la suite des conférences tripartites.

- Leur impact est susceptible d'être renforcé par un recours accru aux formules de la prime d'orientation pour jeunes demandeurs d'emplois, ainsi que par l'aide à l'embauche d'apprentis.

- De même, les efforts d'orientation et de formation devraient être intensifiés en vue de remédier au déséquilibre qualitatif entre l'offre et la demande d'emplois.

* voir tableau page 53

33. La formation professionnelle

La crise actuelle qui caractérise depuis 1975 notre économie et les tensions qui résultent de la nouvelle division internationale du travail font apparaître que les échanges des pays industrialisés entre eux, aussi bien que les exportations vers les pays en voie de développement porteront à l'avenir encore plus que de nos jours sur des services et des biens spéciaux à haut niveau technique. La haute technicité de la mécanisation des procédés de production qui, à moyen terme, en est la suite inéluctable posera, à l'avenir, des exigences nouvelles à la formation.

Aussi le Conseil Economique et Social est-il d'avis qu'il faudra accorder, dès maintenant, une attention particulière, d'une part, à la formation - et à la formation professionnelle proprement dite - des jeunes, afin de leur garantir un emploi dans une économie plus compétitive, mais plus complexe et, d'autre part, à la formation continue qui offrira, entre autres, aux plus vulnérables au chômage des possibilités accrues d'acquiesrir une formation permettant leur réinsertion dans la vie active.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social se permet de rappeler son avis du 29 juin 1976 sur l'éducation au Luxembourg. S'il n'entend pas revenir en détail sur sa position, il n'en voudrait pas moins répéter clairement les raisons pour lesquelles il s'est prononcé, d'une part, pour la fusion dans un seul type d'école des institutions post-primaires fréquentées par les jeunes gens âgés de 12 à 15 ans, amorcée entretemps par la loi du 23 avril 1979 portant création d'un premier cycle intégré de l'enseignement post-primaire et, d'autre part, pour une réforme de l'enseignement technique et professionnel, également approuvée entretemps par la loi du 21 mai 1979 portant 1. organisation de la formation professionnelle et de l'enseignement secondaire technique et 2. organisation de la formation professionnelle continue.

La raison essentielle pour laquelle le Conseil Economique et Social a demandé la création de ce cycle intégré se résume comme suit:

"Ce nouveau type d'école aurait essentiellement pour objectif d'offrir des chances égales à tous les jeunes, d'éliminer les barrières sociales, d'éviter la sélection négative par l'échec, de déceler les facultés et les aptitudes réelles des élèves, afin de leur permettre de choisir judicieusement une profession ou tout au moins une famille de professions répondant à leur faculté et à leurs aspirations.

Ce type d'école permettrait une orientation scolaire et professionnelle continue, basée sur les goûts et les aptitudes des enfants, qui sont décelés chez les élèves au cours d'une période d'observation et de formation orientées de trois ans. A cette fin, les élèves devraient être confrontés avec un ensemble d'activités, tant intellectuelles que manuelles, destinées à faire apparaître leurs aptitudes et leurs intérêts."*

Il est un fait que l'orientation par l'échec et la diversité des filières se sont répercutées le plus durement à la fois sur la quantité et sur la qualité du recrutement, précisément dans les carrières techniques et professionnelles qui conditionnent la production et partant l'emploi de demain.

Le Conseil Economique et Social qui continue d'approuver la substance et l'esprit qui caractérisent la loi précitée du 23 avril 1979, entend souligner à nouveau que cette dernière doit nécessairement être suivie par une réforme de l'enseignement préscolaire et primaire, tout comme elle doit s'accompagner d'une réforme des structures scolaires accessibles aux élèves qui ont terminé les classes du cycle intégré. En fait, il faudra opérer une soudure judicieuse du cycle intégré avec l'enseignement primaire et l'enseignement post-primaire actuels, l'enseignement formant un tout indissociable. Cette soudure devra se faire notamment par les programmes et par les méthodes d'enseignement. Le Conseil Economique et Social est, en effet, conscient du fait qu'une nouvelle structure, qu'elle soit partielle ou qu'elle embrasse tout l'enseignement, ne vaut que par ses programmes et ses méthodes.

* Avis du Conseil Economique et Social sur l'éducation au Luxembourg du

Aussi le souci de contribuer à un développement cohérent de l'ensemble de notre enseignement par les deux lois précitées d'avril et de mai 1979 dépendra-t-il essentiellement du choix des programmes appropriés et des méthodes appliquées qui eux seuls déterminent le contenu et la qualité de l'enseignement.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social voudrait encore une fois souligner que l'efficacité de l'enseignement et de la formation qui conditionnent la qualité du travail est indispensable dans un petit pays dépourvu d'importantes ressources en matières premières, tout comme il est nécessaire de préserver, voire de développer le capital intellectuel, alors qu'un pays de 360.000 habitants ayant ses institutions propres absorbe proportionnellement plus d'intellectuels qu'un pays à population décuple. S'il est donc primordial de valoriser au maximum le capital intellectuel dont le pays dispose, il est également important de faire en sorte qu'au niveau technique et professionnel le plus grand nombre de jeunes acquièrent une formation valable et sanctionnée par un diplôme.

Pour toutes ces raisons, le Conseil Economique et Social estime qu'il faudra donner aux structures créées par la loi du 21 mai 1979 portant organisation de la formation professionnelle et de l'enseignement secondaire technique et organisation de la formation professionnelle continue et par les règlements grand-ducaux des 25 août 1978 et 15 juin 1979 portant réforme respectivement de l'apprentissage industriel et de l'apprentissage commercial ainsi que les règlements organisant l'apprentissage artisanal, un contenu valable notamment par l'établissement de programmes adéquats et la mise en oeuvre de méthodes appropriées. A cette fin, la concertation, à différents niveaux, avec les chambres professionnelles, inscrite dans ces lois et règlements grand-ducaux, doit incessamment être mise en oeuvre.

C'est dans les différentes structures de concertation y prévues que les problèmes notamment d'application, de fonctionnement et de coordination qui se posent - y compris celui du moment auquel se situe la partie théorique de l'examen de fin d'apprentissage qui, actuellement, risque de défavoriser les candidats ayant choisi la voie du régime professionnel - devront trouver une solution urgente.

La revalorisation du travail manuel qui est réclamée de part et d'autre ne saurait se concrétiser que par une mise en valeur judicieuse de l'apprentissage qui, par son orientation plus concrète, est le mieux adapté aux facultés et aux aspirations notamment de ceux de jeunes gens qui sont moins doués pour l'enseignement plus abstrait dispensé dans des écoles.

Cela présuppose évidemment l'existence de conditions d'un apprentissage optimal et de conditions de travail propices. Sous ce rapport, l'application des dispositions légales prévues notamment dans la loi du 5 janvier 1929 sur l'apprentissage, telle qu'elle a été modifiée par l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 et dans celle du 28 octobre 1969 concernant la protection des jeunes travailleurs doit être assurée. Pour autant que la responsabilité des chambres professionnelles compétentes est engagée, elles doivent l'assumer sans faille.

Dans le même ordre d'idées, il se pose la question des règlements grand-ducaux à prendre pour fixer les modalités d'application de l'article 22 de la loi du 28 octobre 1969 concernant la protection des enfants et des jeunes travailleurs. Le Conseil Economique et Social regrette que, faute de ce texte, l'examen médical ne puisse pas se faire. Même si le manque invoqué de médecins spécialisés en la matière constitue un fait, il faudra incessamment y mettre tous les efforts pour surmonter les obstacles à la prise de ces règlements.

De même, il faudra donner une nouvelle impulsion à la commission de surveillance instituée par la même loi.

34. L'introduction des technologies de pointe et ses conséquences

341. Les considérations générales

L'introduction de nouvelles technologies de pointe va modifier profondément le monde du travail.

L'application de plus en plus fréquente de systèmes électroniques, en particulier le microprocesseur, dans tous les secteurs de l'économie, de même que l'utilisation de robots dans l'industrie vont confronter tous les groupes de la vie économique et sociale ainsi que les institutions avec de sérieux problèmes dans les années à venir.

Sans aucun doute, les procédés, les contenus et l'intensité du travail, l'organisation et la structure des entreprises vont subir des modifications tellement incisives que tout en allégeant les besognes fastidieuses, ils risquent d'influencer de manière négative la garantie et les conditions de travail, d'abaisser la qualité de vie des travailleurs et de peser sur la vie sociale et sur la collectivité.

342. Les répercussions de l'introduction des technologies de pointe dans les entreprises et la réduction du temps de travail

- Face à ce phénomène, les entreprises sont dans la contrainte de s'adapter de façon permanente au progrès technique de leurs concurrents au sein des Communautés européennes et à l'échelle du marché mondial.

Toute omission en ce domaine serait de nature à se répercuter défavorablement dans le futur et risquerait d'ébranler l'économie de notre pays.

L'introduction des nouvelles technologies de pointe va certainement entraîner une réduction du volume de la main-d'oeuvre dans les secteurs traditionnels ainsi qu'une modification de l'organisation et de la structure des entreprises, quoique les experts ne soient pas unanimes quant à l'ampleur de ce phénomène.

Il faudra, par conséquent, accepter et ensuite maîtriser ce défi, afin que certaines entreprises ne se trouvent pas confrontées à de sérieux problèmes d'ordre économique, financier, organisationnel et finalement d'ordre social.

Dans ce contexte, il importe de mettre davantage l'accent sur les droits de consultation et de codécision des travailleurs et des syndicats représentatifs sur le plan national, inscrits dans la loi et dans les conventions collectives de travail.

- De plus, le Conseil Economique et Social se propose de faire une étude sur l'introduction des nouvelles technologies de pointe, leurs incidences économiques à tous les niveaux, les incidences sociales de même que les solutions à dégager et en particulier sur le plan de la formation professionnelle et de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Dans la perspective d'une réduction du temps de travail dans les années à venir, et compte tenu des multiples formes d'aménagement possibles du temps de travail au niveau de la journée, de la semaine, de l'année et de la vie active, il s'agit de cerner les incidences sociales, financières, économiques et autres qui ne peuvent pas être pleinement évaluées à l'heure actuelle. De la sorte, l'on évitera une application désordonnée des possibilités d'offre en cas de crise aigue et cela au risque de devoir éliminer ultérieurement toutes les incidences négatives dans des conditions difficiles.

L'étude susdite requiert le concours actif du Gouvernement, des administrations compétentes et des organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs.

Ces efforts devront s'inscrire dans la finalité commune sur le maintien du plein emploi dans le cadre d'une économie susceptible de survivre et de demeurer performante dans le domaine économique et social par ses propres moyens.

343. L'humanisation du travail

Dans son avis de l'année passée, le Conseil Economique et Social avait esquissé ses idées sur la revalorisation du travail manuel et avait invité le Gouvernement à faire étudier des solutions concrètes en la matière.

Le Conseil Economique et Social entend, à présent, placer ses réflexions dans le cadre plus large de l'humanisation du travail, dans une acception large du dernier terme.

Il estime qu'il importe de concilier l'impératif de garder à notre économie un degré élevé d'efficacité et de compétitivité avec la nécessité de considérer le travailleur, non seulement comme facteur de production à rentabiliser, mais avant tout comme être humain, avec ses problèmes, ses difficultés d'être et ses motivations.

A ne pas retenir une approche globale, on risque de réactiver l'aliénation, au sens d'abandon et de détournement des qualités humaines intrinsèques.

Ce danger est d'autant plus réel que le phénomène de l'informatisation se généralise et est propre à accélérer le mouvement dans le sens indiqué, encore qu'il faille reconnaître une série d'avantages matériels à l'emploi plus courant de l'informatique.

Le cadre physique du lieu de travail devrait lui aussi concourir pour stimuler la motivation de travail.

Le Conseil Economique et Social estime qu'il échet de créer un environnement tant physique que psycho-social du travail accepté par les travailleurs et, dès lors, propice à influencer positivement leur rendement. L'adaptation du milieu physique du travail et la recherche de nouvelles formes de relations interpersonnelles et sociales sont indiquées d'autant plus que hors le milieu professionnel la dimension qualitative est généralement préconisée.

Pour ce faire utilement, il importe de recourir aux mécanismes de consultation et de dialogue, comme par exemple, les comités mixtes d'entreprise, auxquels participent les partenaires sociaux.

Sous l'impulsion aussi du Gouvernement, des progrès pourront être réalisés, étape par étape, suivant les données propres aux entreprises.

35. La participation des salariés à la formation des patrimoines

Le Conseil Economique et Social a pris acte du fait que dans le cadre de sa déclaration du 24 juillet 1979, le Gouvernement a pris l'engagement de mettre à l'étude, en concertation avec les partenaires sociaux du secteur privé, "Les formules susceptibles d'assurer la participation des travailleurs au capital productif des entreprises".

Il a pris connaissance encore d'un mémorandum concernant la participation des salariés à la formation des patrimoines adopté par la Commission des Communautés européennes, le 28 août 1979, suite notamment aux conclusions de la Conférence tripartite européenne du 24 juin 1976 et sur la base d'un mandat du Conseil des Ministres du Travail.

Le document fait l'inventaire des formules adoptées dans les Etats membres de la CEE et des perspectives d'évolution telles qu'elles se dessinent.

Ses conclusions ne font pas état de propositions formelles et précises, mais elles indiquent certaines orientations qui pourraient être souhaitables pour l'avenir. Les orientations préconisées par la Commission comportent deux volets: d'une part, le renforcement de l'aspect social des systèmes d'encouragement à l'épargne individuelle et, d'autre part, le développement des systèmes de participation financière du facteur travail, soit aux bénéficiaires, soit au capital des entreprises.

L'importance et les implications générales de la politique de formation des patrimoines amènent le Conseil Economique et Social à souhaiter qu'un débat large, ouvert et

complet s'instaure sur ce thème tant au niveau communautaire qu'à celui des Etats membres.

Pour sa part, il estime avoir vocation dans le cadre d'une concertation élargie sur le plan interne luxembourgeois à participer, le moment approprié, au débat d'idées et à prêter son concours à la formulation d'orientations concrètes pour une politique de formation des patrimoines.

36. La sécurité sociale

361. La santé publique

La mise en application de la loi du 2 mai 1974 portant modification du livre Ier du code des assurances sociales et de la loi modifiée du 29 août 1951 concernant l'assurance maladie des fonctionnaires et employés - par ailleurs élaborée sur base de l'avis ad hoc du Conseil Economique et Social - ainsi que la mise en vigueur des lois et règlements subséquents ont conduit à une large harmonisation des principes de financement et de prestations de l'assurance maladie applicables solidairement à toutes les couches de la population.

C'est grâce à l'harmonisation des principes de financement établie sur une base élargie de la solidarité interprofessionnelle que l'évolution à court terme de la situation financière de l'assurance maladie sera relativement équilibrée. Nonobstant cette situation, le Conseil Economique et Social se rallie aux vues du Gouvernement:

"de ne pas relâcher les efforts en vue de combattre l'évolution excessive des coûts en matière de soins et de santé".

Cette action ne peut se faire qu'en étroite concertation entre le Gouvernement, les assurés et les fournisseurs de soins et de santé. L'objectif primaire devra cependant être et rester la recherche permanente de l'amélioration de la qualité des soins.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social tient à souligner que les actions doivent se concentrer essentiellement sur les plans suivants:

- accentuation de la médecine préventive: L'action de la médecine préventive doit s'étendre sur toutes les phases de la vie à commencer dès la naissance. Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social, tout en rappelant son avis spécifique sur la santé publique, estime qu'il est opportun de mettre en pratique les stipulations y relatives retenues

- dans la législation sur les jeunes travailleurs. Il insiste également auprès du Ministre de la Santé de procéder à l'application des propositions élaborées par le groupe de travail ad hoc qui a depuis longtemps fini ses travaux et qui a formulé des propositions en vue de la mise en application d'un système général de la médecine préventive;
- sensibilisation de l'opinion publique sur les problèmes de la santé publique et sur les coûts de la santé. A l'instar de ce qui se pratique à l'étranger, le Conseil Economique et Social est d'avis que des campagnes de sensibilisation, des actions de relations publiques sur les prestations des Caisses de maladie et sur les coûts qui en résultent ainsi que sur l'utilité et la nécessité de la médecine préventive sont opportunes;
 - mise en pratique intégrale de la législation sur la planification et l'organisation hospitalières. L'actuelle pléthore de lits pour soins aigus pourrait inciter un prolongement injustifié de la durée d'hospitalisation. De l'autre côté, nous connaissons un manque de lits de gériatrie et pour traitement de longue durée. Cet état des choses résulte d'un manque de planification et de coordination et se répercute sur les coûts. Le manque de planification a également conduit à un suréquipement en appareillage lourd, suréquipement par ailleurs mal réparti géographiquement;
 - innovation en matière de rémunération de l'acte médical, au sujet de laquelle le Conseil Economique et Social tient à répéter sa conclusion de 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"

Cette innovation en matière de rémunération de l'acte médical s'avère de plus en plus urgente en relation avec la pléthore des médecins qui s'annonce;

- efforts à développer en vue de corriger la pénurie de personnel persistant dans le domaine paramédical, tributaire, en grande partie, de l'apport de personnel de nationalité étrangère;
- organisation urgente des soins à domicile, dans le double but, d'un côté, d'agir dans le sens d'humanisation des soins, de dégager les hôpitaux des cas chroniques et partant d'amoindrir les coûts, de l'autre côté, de créer de nouveaux emplois pour les jeunes dans une nouvelle profession sur le modèle étranger.

En général et pour conclure, le Conseil Economique et Social tient à relever qu'il est d'avis que toutes actions d'assainissement de l'assurance maladie doivent être dictées par un souci d'équilibre et d'équité dans la répartition des charges entre les intérêts en présence tant des bénéficiaires de prestations que des fournisseurs de soins.

362. L'assurance vieillesse-invalidité

Dans son avis du 6 juillet 1979 relatif à la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social a résumé, dans le cadre du chapitre consacré à la sécurité sociale, les principales conclusions de son avis spécifique du 5 juillet 1977.

Le Conseil Economique et Social a notamment rappelé la structure de la réforme globale de l'assurance vieillesse-invalidité telle qu'il la conçoit en insistant sur les points prépondérants qui sont:

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

En outre, le Conseil Economique et Social a insisté sur la nécessité de trouver au problème de l'assurance pension, endéans les deux ans, une solution et ce non seulement dans une optique financière, mais surtout dans une conception globale.

Malheureusement depuis lors, l'idée de la réforme globale de l'assurance pension, dont la nécessité n'est pas contestée, n'a pas connu d'évolutions notables, si ce n'est l'engagement pris par le Gouvernement de se limiter au cours de la présente législature à une réforme des seuls régimes contributifs.

Au demeurant, il échoit de constater que sur le plan législatif, la loi du 25 février 1980 a abaissé l'âge requis pour l'obtention de la pension de vieillesse anticipée dans le régime de pension des ouvriers de 62 à 60 ans. De même,

le législateur vient de réviser les conditions d'attribution des pensions minima prévues dans les régimes de pension contributifs pour certaines catégories de bénéficiaires de pension qui justifient de périodes de vie professionnelle, mais qui n'étaient pas soumises à l'assurance obligatoire.

Quoique la réalisation de telles améliorations ponctuelles réponde à une nécessité afin de garantir une plus grande justice sociale, il aurait été préférable de les réaliser dans le cadre de la réforme globale de l'assurance pension, telle qu'elle a été préconisée par le Conseil Economique et Social dans son avis précité.

Une telle approche aurait également facilité la solution d'autres problèmes urgents qui se posent en la matière.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social pense notamment au relèvement indispensable des pensions d'invalidité et des pensions de survie en cas de décès précoce. A ce titre, le Conseil Economique et Social tient à rappeler sa proposition tendant à prendre dorénavant comme base de référence la moyenne annuelle de la rémunération touchée pendant toute la période de la carrière professionnelle avec maintien de la limite de 55 ans pour la computation de la durée des périodes fictives d'occupation à mettre en compte.

En matière de financement, le Conseil Economique et Social estime avoir contribué, dans le cadre de son avis spécifique cité plus haut, à trouver une solution équitable en préconisant un système de la répartition des charges par périodes de couverture, assis sur le financement par le biais de cotisations et de contributions publiques et comportant des pensions calculées en fonction de l'importance des cotisations et en fonction de la durée de la carrière d'assurance.

Aux yeux du Conseil Economique et Social, ce dernier système offre toutes les garanties pour assurer un équilibre juste et équitable entre les charges à supporter par la population active et les prestations à toucher par la population inactive.

37. La politique familiale

- La famille, au sens traditionnel, est toujours considérée par une très grande majorité de la population comme la cellule de base de notre société, même si une minorité - principalement des jeunes - recherche des formes alternatives de vie commune.

Aussi s'agit-il d'attacher une importance considérable à la place qu'occupe la famille dans notre société. Aujourd'hui, les aspects multiples de la vie familiale s'étendent à pratiquement tous les domaines de la vie économique et sociale, dont les orientations se répercutent jusqu'au sein de la famille.

Dès lors, l'on peut se poser la question si la mise en oeuvre d'une politique familiale spécifique est vraiment indiquée ou s'il ne serait pas plus réaliste de mettre en place une politique gouvernementale d'ensemble tenant compte des besoins de la famille.

Le Conseil Economique et Social est conscient des interrelations existant entre la politique familiale et tous les autres domaines de la politique gouvernementale.

Une politique familiale spécifique contribue non seulement à rehausser le rôle de la famille dans notre société, mais également à souligner l'importance des mesures de politique familiale. L'existence d'un Ministère de la Famille facilite l'élaboration d'une conception globale et cohérente d'une politique familiale ainsi que la coordination des mesures d'exécution.

Après avoir esquissé ainsi le cadre pour l'élaboration d'une politique familiale, il s'agit d'en fixer les objectifs.

- De manière générale, il faut créer les conditions nécessaires en vue de garantir un développement harmonieux de la famille et de ses différentes composantes.

Ainsi, la politique familiale ne doit pas se limiter à agir uniquement sur la situation matérielle et l'évolution démographique des familles. Il revient plutôt à la société de donner à la famille le rôle essentiel dans tous les domaines de la vie. Cette conception implique la reconnaissance de l'égalité de tous les membres au sein de la famille ainsi que la garantie de chances de développement égales pour tous.

Le faible nombre d'enfants par ménage constitue généralement l'argument principal pour créer de nouvelles mesures en faveur des familles. En effet, notre taux de fécondité qui s'élève à 1,3 par femme en état de procréer est inférieur à celui requis de 2,1 pour garantir le renouvellement de la population.*

Le Conseil Economique et Social se doit de mettre en garde contre des illusions quant aux répercussions significatives sur l'évolution démographique des seules allocations matérielles aux familles. En effet, il semble généralement établi que le nombre d'enfants par ménage est le plus élevé parmi les couches à revenus modestes et qu'il diminue fortement parmi les classes à revenus moyens, pour augmenter de nouveau, dans les classes à revenus élevés. Le nombre d'enfants par ménage ne varie, dès lors, pas de façon linéaire avec la situation matérielle des familles, mais dépend encore d'une certaine conception de la vie caractérisée notamment par l'ambition de l'ascension sociale qui est la plus prononcée dans les couches moyennes. Souvent les personnes concernées sont confrontées avec l'alternative, soit de vouloir un enfant, et, partant, de renoncer à d'autres ambitions de la vie, soit de pouvoir s'adonner à des dépenses caractéristiques pour un certain niveau de vie. Dès lors, l'on ne peut pas être

* En 1978 le taux de fécondité était le suivant:

Population totale	Population luxembourgeoise	Population étrangère
1,50	1,35	1,89

surpris si la décision est trop souvent prise à l'encontre de l'enfant.

Il s'y ajoute que des problèmes de nature pratique et notamment les conditions de logement freinent fortement l'option en faveur d'une troisième naissance dans la famille.

- Aussi l'approche en matière de politique familiale doit-elle être amorcée à partir de ces problèmes cruciaux.

Pour remédier à cette situation, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il faut s'employer à changer les mentalités des gens tout en créant et en développant les institutions sociales nécessaires et en modulant des aides financières aux familles désireuses d'avoir des enfants.

Pour aboutir à cet objectif, des changements fondamentaux doivent être réalisés, qui accorderaient une part plus importante à la création d'institutions collectives, le niveau du revenu devant être pris en considération également en vue de moduler les aides afférentes.

Ainsi, il faudrait tenir davantage compte de l'enfant et de ses besoins que par le passé, ceci notamment en matière de conception des logements, de l'organisation scolaire et des loisirs. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de mentionner des mesures telles que la mise en place de rues d'habitation, de terrains de jeux, de maisons pour jeunes, de possibilités de vacances et de l'école à pleine journée.

- Pour ce qui est du rôle de la femme, deux approches sont concevables pour elle et méritoires d'être également respectées.

. D'une part, elle doit pouvoir opter pour la fonction de gestionnaire de l'état familial et du ménage et de mère de famille et éducatrice des enfants.

Ces fonctions, facilitées par l'évolution de l'équipement ménager moderne et permettant d'accorder au budget familial et à l'éducation des enfants une plus grande attention sont des facteurs d'aisance et de bonheur familial.

. D'autre part, il faut garantir aux femmes la possibilité de continuer l'exercice d'une profession sans que la vie familiale soit entravée ou que l'enfant en souffre. La mise en place de foyers de jour et du gardiennage en placement familial, la création d'un congé spécial pour les parents exerçant tous les deux une profession après le congé de maternité et l'introduction d'une période d'assurance pension fictive, sont des mesures envisageables à l'effet de réduire la double charge ménage-profession et de tenir ainsi compte des besoins des enfants et des parents. Il en est de même de l'aménagement du temps de travail dont notamment le travail à horaire mobile et le travail à temps partiel.

Les femmes exerçant une profession, que ce soit à titre de salarié ou à titre d'indépendant, méritent une protection spéciale en cas de grossesse et leurs cas doivent être traités sans discrimination.

- En toute hypothèse, l'éducation et les soins donnés à l'enfant gagneraient à être appuyés par des institutions de formation et de conseils des parents.

Finalement, les aides financières individuelles doivent être orientées de manière à parer aux situations les plus graves.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social rappelle sa proposition d'augmenter sensiblement les allocations familiales, tout en les intégrant dans le revenu imposable.

Indépendamment de la forme que peuvent prendre les aides familiales, elles doivent cependant être allouées à toutes les femmes sans considération de leur statut.

En conséquence, le Conseil Economique et Social plaide pour l'attribution de l'allocation de maternité, créée par la loi du 30 avril 1980, aux femmes exerçant une profession à titre de salarié. Par ailleurs, il échet d'allouer aux femmes exerçant une profession indépendante à titre principal ou d'aidant, l'indemnité de maternité compensant la perte de revenu professionnel.

Le Conseil Economique et Social est conscient qu'une conception cohérente de la politique familiale ne peut être réalisée qu'à condition de mobiliser les moyens financiers nécessaires.

- Aussi appartient-il aux responsables politiques d'établir, à court terme, un inventaire des problèmes qui se posent, de retenir une série de priorités, d'élaborer un plan de développement pluriannuel sur l'amélioration de la situation de la famille et de déterminer l'enveloppe budgétaire requise.

4. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES

La déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979, ainsi que celle sur l'état de la Nation du 27 mars 1980 font chacune état, en des termes pratiquement identiques, de la volonté du Gouvernement de veiller à ce qu'en matière de politique budgétaire, l'accroissement des dépenses soit lié à l'évolution du produit national brut, le parallélisme entre ces deux données ne pouvant varier, dans les vues du Gouvernement, et dans une optique à moyen et à long terme, que dans la mesure de l'élasticité des recettes ordinaires par rapport à la croissance du PNB.

Dans l'intérêt de la mise en oeuvre de cette politique, le Gouvernement entend établir la norme de progression des dépenses publiques par le double exercice de l'établissement d'hypothèses sur le développement du PIB et du PNB et d'une amélioration de la programmation financière pluriannuelle devant établir un ordre de priorité entre les différentes dépenses extraordinaires prévues.

Pour le surplus, il compte réduire la charge fiscale, surtout directe, qu'il considère comme excessive, tant dans le chef des personnes physiques, - et ce au-delà de l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu en fonction du coût de la vie, par une révision du barème en tant que tel et un relèvement des abattements, - comme aussi dans le chef des entreprises, notamment par des allègements dans le domaine de l'impôt commercial.

Sur la base des principes énoncés par lui dans ses avis antérieurs en la matière et en présence des données récentes caractérisant la situation économique, sociale et financière du pays, le Conseil Economique et Social voudrait émettre à l'égard de la position gouvernementale définie ci-dessus une série de réflexions.

- Le Conseil Economique et Social prend acte du fait que le Gouvernement entend aborder dorénavant le problème de la norme de progression du volume du budget par le côté des dépenses, encore que cette nouvelle approche ne transparaisse pas encore dans le document budgétaire pour l'exercice 1980 (volume 1). C'est dire qu'il faudrait régler ces recettes en fonction des dépenses, plutôt que de faire l'inverse.

Cette dernière méthode peut, en effet, engendrer deux maux en sens opposé, mais critiquables chacun. Le premier consiste à sous-estimer les recettes budgétaires en vue de pouvoir diriger les dépenses, non pas par considération de leurs mérites propres, mais simplement en raison de leur chiffre. Le second revient à pousser à des dépenses inconsidérées, sur le vu de recettes, dont la perception se fait dans une approche neutre quant à leur nécessité ou opportunité.

- Tout en étant, dès lors, adéquat dans son point de départ, en ce qu'il commence par envisager les dépenses budgétaires, le Gouvernement ne reste cependant pas dans la logique de ses deux déclarations rappelées plus haut, lorsqu'il fait intervenir, dans la définition de la norme de progression des dépenses budgétaires, le facteur de l'élasticité des recettes fiscales par rapport à l'évolution du PNB. En effet, il s'agit-là, comme son nom l'indique d'ailleurs, d'une donnée inhérente aux particularités de la fiscalité et ne saurait, dès lors, servir de critère dans un jugement essentiellement basé sur le bien-fondé des dépenses budgétaires en tant que telles.

De même, on ne peut, sous peine de tomber dans une contradiction, à la fois critiquer l'augmentation de la charge fiscale et invoquer l'élasticité de celle-ci pour justifier un relèvement du volume budgétaire.

Enfin, et toujours dans le même ordre d'idées, il est permis de se demander, dans quelle mesure il est possible de faire appel à la notion de l'élasticité de recettes fiscales, si l'on annonce simultanément des mesures qui ont pour conséquence de supprimer le plus clair de l'effet de ce facteur, mesures qui sont la révision du barème de l'impôt sur le revenu au-delà de son adaptation à l'évolution du coût de la vie et le relèvement des abattements à la base.

- Quoi qu'il en soit de cet aspect méthodologique des choses, le Conseil Economique et Social est amené à réitérer, une fois de plus, l'expression de sa conviction que la constance de la proportion du budget de l'Etat par rapport au PNB n'est pas un but en soi: une part relativement modeste du budget par comparaison avec le PNB peut, en effet, être surfaite lorsqu'elle est constituée par des dépenses somptuaires ou d'une utilité douteuse, tandis qu'une proportion très élevée doit pouvoir être acceptée, si elle est l'expression d'une politique commandée par des impératifs d'intérêt général bien compris.

C'est, dès lors, à la sélectivité présidant à ses composantes plutôt qu'à son pourcentage par rapport au PNB que se mesure la justification du volume budgétaire.

- Au demeurant, l'affirmation faite dans les déclarations gouvernementales et illustrée dans certaines statistiques internationales, aux termes desquelles la quote-part des ponctions fiscales et parafiscales et partant des dépenses publiques par rapport au PNB serait exceptionnellement élevée et partant exagérée, est en partie faussée au départ, en ce que le terme de comparaison, constitué par le PNB, est en l'occurrence un instrument de mesure inadéquat, à défaut par lui de traduire l'importance que représente l'activité de la place financière. D'autre part, il est dans la nature des choses qu'un pays aux dimensions réduites doit assumer, de par la nécessité de disposer d'une structure institutionnelle complète, un coût relativement plus élevé à ce titre qu'un grand Etat.

De plus, l'importance particulière que certains secteurs de pointe ont pris actuellement dans notre structure économique, conduit nécessairement à un revenu moyen par tête d'habitant relativement plus fort et, par voie de conséquence, dans un système fiscal supposé comparable à celui des autres pays, à des recettes fiscales relativement plus élevées.

Enfin et surtout, la ponction fiscale et parafiscale constitue la contrepartie des biens et services mis à la disposition des citoyens par la collectivité publique, ainsi que l'expression de la politique de redistribution opérée par le biais des finances publiques, si bien que son importance ne saurait être jugée dans l'abstrait, mais en fonction du consensus qui s'est fait sur les fonctions attribuées aux institutions publiques.

- Est-ce à dire que tout serait, dès lors, pour le mieux dans le meilleur des mondes et que les questions soulevées dans la déclaration gouvernementale seraient de faux problèmes?

Tel n'est certainement pas le cas. En effet, même en présence des considérations émises ci-dessus, la proportion prise par les finances publiques est devenue telle qu'elle mérite réflexion, alors surtout qu'elle a pu engendrer jusqu'en 1978 des excédents budgétaires et cela même en pleine période de crise structurelle de l'économie.

Ce dernier phénomène a dispensé jusqu'à présent l'Etat de recourir à l'emprunt à un moment, où l'inflation et les troubles monétaires conduisent à un renchérissement de l'argent inconnu jusqu'à ce jour et qui finirait par gonfler outre mesure le service de la dette publique.

D'un autre côté cependant, la création de réserves budgétaires en période de crise a constitué, pour partie, le résultat de la création de recettes nouvelles au profit du fonds de chômage - et ce dans le souci de faire face à un phénomène nouveau dans notre histoire - et pour partie l'effet de l'heureuse contingence de la coïncidence du développement de la place financière luxembourgeoise et de la crise structurelle de notre sidérurgie.

Or, d'une part, il est certain que notre communauté nationale n'a toujours pas surmonté les années difficiles et devra encore consentir des efforts pour y parvenir, tandis que, d'autre part, le rendement fiscal du secteur bancaire est exposé à se rétrécir, ceci non seulement par suite de l'emballlement des taux d'intérêt, mais encore en raison de la précarité des données conditionnant le succès de notre place financière.

Il se confirme, au vu des résultats budgétaires du 1er semestre 1980, qu'il serait erroné de compter sur la persistance d'excédents budgétaires dans la mesure où ils proviennent de recettes exceptionnelles de certaines entreprises du secteur tertiaire et, a fortiori, d'en faire un élément de couverture des dépenses permanentes de l'Etat.

Enfin et surtout, l'évolution probable de nos dépenses en matière de sécurité sociale et notamment de l'assurance pension, comme aussi la continuité de la politique des revenus par le biais des investissements collectifs réduisent considérablement la marge de manoeuvre des pouvoirs publics à l'effet de réduire l'ordre de grandeur de la ponction fiscale et parafiscale.

En fait, cette marge de manoeuvre n'est constituée que par la part du budget que prennent les dépenses dites compressibles, dont on sait qu'elle va en diminuant, évolution que le Conseil Economique et Social se doit de dénoncer en ce qu'elle limite précisément la liberté devant les options pour l'avenir.

- L'opportunité, voire la possibilité d'un allégement fiscal étant, dès lors, à l'heure actuelle, plutôt douteuse, encore faut-il, du moins à titre subsidiaire, se demander quels peuvent en être les bénéficiaires et les modalités.

A cet égard, d'aucuns voudraient en réserver la priorité aux ménages par la voie d'une révision sélective du barème de l'impôt sur le revenu, motif pris, d'une part, de la proportion grandissante prise par la charge de cet impôt et, d'autre part, de la diminution des possibilités d'améliorer les revenus des salariés au niveau des négociations collectives.

Cette vue des choses est cependant contrecarrée par d'autres qui affirment que:

- . la structure de notre fiscalité, caractérisée par le bas niveau des impôts indirects, et la dégressivité de l'utilité des investissements collectifs en fonction du niveau de revenus donnent d'ores et déjà une orientation sociale prononcée à nos finances publiques;
- . la croissance des revenus moyens traduit d'ores et déjà un déplacement des facultés contributives des entreprises vers les particuliers.

Les tenants de cette dernière thèse pensent par contre qu'il faudrait, dans l'intérêt de la compétitivité des entreprises et par là dans celui de l'ensemble de la communauté nationale, faire bénéficier surtout les entreprises d'une décharge fiscale notamment dans le domaine de la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés ainsi que de l'impôt commercial communal, ces formes de taxation étant devenues difficilement compatibles avec les tendances de la fiscalité internationale.

- Dans l'ensemble, si la question d'éventuelles mesures de dégrèvement fiscal pour les ménages et/ou les entreprises ne peut être tranchée in abstracto en dehors d'une estimation réaliste des recettes publiques futures, notamment en provenance du secteur bancaire et en l'absence d'un inventaire précis des besoins et des priorités en matière de dépenses publiques, le Conseil Economique et Social voudrait toutefois rappeler une fois de plus 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

Dans ce même contexte, le Conseil Economique et Social avait fortement insisté, dans son avis de l'année précédente, sur le fait que les principes de politique budgétaire gagneraient 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. Ce dernier exercice devient d'autant plus urgent que des projets d'envergure se multiplient de façon erratique et sans considération de leur nécessité de fonctionnalité intrinsèque.

Comme certains travaux techniques préparatoires ont été entretemps entamés au niveau administratif, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il est préparé à participer de façon active à cet inventaire et cite, à ce sujet, ses propositions de 1979 libellées comme suit:

"sans vouloir préjuger des options qu'il sera amené à prendre à cette occasion, le Conseil Economique et Social voudrait toutefois rappeler quelques points qui comportent un intérêt particulier pour l'évolution future des finances publiques, à savoir:

- . 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 CONCLUSIONS

Au terme du présent avis, le Conseil Economique et Social espère avoir répondu aux préoccupations exprimées dans le rapport devant la Nation du 27 mars 1980 et pris position à l'égard des orientations sectorielles spécifiques y évoquées, à l'exception de celles relatives aux problèmes des transports, au revenu social minimum, à la reconduction de la convention de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, à la réforme du droit de licenciement des salariés et à la protection de l'environnement naturel.

Pour ce qui est des domaines précités, le Conseil Economique et Social aura à se prononcer sur ces questions dans des avis spécifiques sur saisine gouvernementale.

D'autres avis pourraient y être adjoints, comme par exemple en matière de réglementation des baux à loyer et des problèmes de l'indexation.

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

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social tient à réitérer ses positions de principe dans lesquelles il souligne qu'il attache une attention particulière à la prise en compte des mesures préconisées ou rappelées dans le présent avis.

RESULTAT DU VOTE:

Membres présents:	26
ont voté pour :	25
ont voté contre :	-
s'est abstenu :	1

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Joseph Kratochwil

Luxembourg, le 15 juillet 1980

Annexe: Amendement

AMENDEMENT PRESENTE PAR M. A. THIBEAU, REPRESENTANT DES
PROFESSIONS LIBERALES

- Page 67, 3e alinéa, à partir de la 4e phrase et page 68, 1er alinéa, remplacer le texte par le libellé suivant:

"Malheureusement la législation sur la planification hospitalière est intervenue trop tardivement et aurait pu porter plus de fruits si elle avait pu être réalisée il y a une vingtaine d'années. Les tendances actuelles se font néanmoins vers une réduction de la création de nouveaux services et une meilleure orientation des équipements surtout lourds et partant une diminution des coûts.

Quant aux trains de mesures qui ont suivi les tables rondes organisées par le Ministre de la Sécurité sociale aux fins d'assainissement des caisses de maladie, elles ont déjà porté leurs fruits. Le Conseil Economique et Social a pris note de la poursuite des efforts envisagés par le Ministre de la Sécurité sociale. Ces mesures prévoient, entre autres, une forme différente de rémunération des médecins.

Le Conseil Economique et Social espère d'autre part que la loi du 16 avril 1979 portant modification du chapitre VIII - contrôle médical - du Livre I du code des assurances sociales fera bientôt sentir ses effets.

Une pléthore des médecins s'annonce dans certains domaines tandis qu'une pénurie persiste toujours dans d'autres disciplines et notamment dans la médecine dentaire.

Relevons entre autres que contrairement aux prévisions d'il y a quelques années, une pénurie de personnel persiste toujours dans le domaine paramédical qui est tributaire, en grande partie, de l'apport de personnel de nationalité étrangère.

Le Conseil Economique et Social estime que l'organisation des soins à domicile prévue d'ailleurs dans la déclaration gouvernementale devrait être mise en route sans délai, en premier lieu afin d'agir dans un sens de l'humanisation des soins, ensuite pour pouvoir dégager les hôpitaux des cas chroniques et partant à amoindrir les coûts.

Cette mesure permettrait en même temps de créer de nouveaux emplois pour les jeunes par la création d'une nouvelle profession à l'instar de ce qui existe depuis longtemps à l'étranger."

RESULTAT DU VOTE:

Membres présents: 26
a voté pour : 1
ont voté contre : 22
se sont abstenus: 3

L'amendement en question est ainsi rejeté.