



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/BUDG. (81)

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINAN-
CIERE ET SOCIALE DU
PAYS

1981

AVIS

Luxembourg, le 7 juillet 1981

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.....	10
221. Les relations économiques extérieures	10
2211. En matière d'exportation	12
2212. En matière d'importation	13
2213. Quant à l'ensemble du commerce extérieur.....	14
2214. Les conclusions	17
222. La politique de développement et de diversification économiques	18
223. La situation et les perspectives de la sidérurgie luxembourgeoise au printemps 1981	27
2231. La conjoncture de l'acier en 1980	27
2232. Les premiers mois de 1981	28
2233. Les perspectives à court et à moyen terme.....	29
2234. La restructuration en cours	31
2235. Les mesures d'urgence	32
2236. Le problème social	35
2237. Les conclusions	39
224. Les classes moyennes	42
225. L'agriculture et la viticulture	48
226. Le secteur bancaire	54
227. Les travaux publics	57

3. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u>	61
31. L'approche générale	61
32. L'approche ponctuelle	62
321. La situation de l'emploi	62
322. La formation professionnelle	67
323. La réduction de la durée de travail	69
324. L'emploi et les nouvelles technologies	70
325. Le droit du travail	73
3251. La codification et l'harmonisation du droit de travail	73
3252. L'Administration de l'Emploi	73
3253. L'Inspection du Travail et des Mines.....	75
326. La sécurité sociale	76
3261. L'assurance-vieillesse-invalidité	76
3262. La santé	76
327. La politique familiale	78
3271. Le contexte général	78
3272. Le logement social	78
328. La politique sociale en faveur de quelques groupes cibles	80
3281. Le cadre général	80
3282. Pour une politique économique et sociale en faveur des handicapés	80
3283. L'approche mondiale	81
3284. L'approche nationale	81
4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES</u>	83
5. <u>LES CONSIDERATIONS FINALES</u>	91

1. LES CONSIDERATIONS LIMINAIRES

Dans la déclaration sur l'état de la nation, faite à la tribune de la Chambre des Députés, le 2 avril 1981, le Président du Gouvernement constate dans les conclusions sur la situation économique, financière et sociale du pays que:

"Bien sûr, tout n'est pas sombre dans ce tableau et à maints égards notre pays est encore dans une situation privilégiée par rapport à d'autres. Mais cette situation favorable est terriblement menacée et divers signes indiquent sa grande vulnérabilité".

La crise économique et le retournement de la situation de l'emploi qui se sont installés dans notre pays avec un certain retard sont les signes visibles des mutations structurelles profondes qui continuent à s'opérer au niveau mondial, affectant nos pays dans leurs fondements économiques et dans leurs systèmes de valeur.

Si les économies occidentales ont relevé le défi ainsi lancé et qu'une modeste reprise économique ait été observée en 1978 et 1979, cette dernière a cependant cédé le pas, vers le milieu de l'année passée, à une brusque récession conjoncturelle aggravant la situation des économies en difficulté et mettant en cause les laborieux efforts de restructuration entrepris depuis le début de la crise économique.

Dans ce contexte international défavorable, le Grand-Duché de Luxembourg s'est efforcé de maîtriser les effets de la nouvelle division internationale du travail, notamment par une politique de concertation systématique en matière de redressement économique et de maintien du plein emploi.

Mais aujourd'hui, il devient de plus en plus difficile d'établir des prévisions sur l'évolution économique dont les tendances sont soumises à des changements perpétuels, souvent contradictoires et indépendants de la volonté nationale.

Face à une situation caractérisée d'incertitudes et aux différents risques qui pèsent sur l'avenir du pays, il importe de rester vigilant et de mettre en jeu tous nos atouts pour réussir l'oeuvre de restructuration et de diversification économiques.

En effet, la faible dimension du pays et la forte dépendance de l'extérieur exigent une adaptation plus rapide aux nouvelles données internationales et un consensus aussi large que possible de tous les groupes sociaux pour mener à bien cette oeuvre.

La politique de concertation - associant le pouvoir politique et les partenaires sociaux - a fait ses preuves et la situation difficile actuelle exige qu'elle soit poursuivie à tous les niveaux de la vie économique et sociale.

Il est indispensable d'élaborer une politique coordonnée englobant les objectifs économiques, financiers, sociaux et culturels du pays et tenant compte de nos moyens et de nos contraintes.

La recherche d'un équilibre réaliste et équitable entre les buts ainsi tracés et les moyens existants constituent le grand défi à maîtriser.

Il appartiendra au pouvoir politique de promouvoir cette recherche et d'agir de façon qu'aucun groupe n'ait l'impression d'être spolié ou sacrifié, tout comme il revient aux groupes économiques et sociaux de tenir largement compte, lors de la détermination de leurs revendications et de leurs actions, des intérêts de la collectivité et de la solidarité nationale, le tout suivant le principe de l'égalité des chances et du partage des sacrifices.

Mais, condamné à réussir cette mission ardue de l'adaptation et de la restructuration économiques, l'on ne peut pas se limiter à la seule diversification, à la conquête de nouveaux

marchés, à l'amélioration de notre productivité, mais il faut également tenir compte d'autres préalables, rappelés itérativement par le Conseil Economique et Social.

Dans ce contexte, une importance particulière revient à l'établissement d'une programmation financière pluriannuelle, à l'élaboration d'une politique des revenus en vue de déterminer les grandes options à prendre quant à la répartition et à l'affectation des ressources, à la réforme urgente de la structure et du financement de l'assurance pension, à la mise en oeuvre d'une politique énergétique garantissant la sécurité de l'approvisionnement du pays à long terme et aux vues globales et cohérentes en matière d'aménagement du territoire.

Le Grand-Duché, à l'instar d'autres pays, doit tout mettre en oeuvre pour préparer son avenir qui sera certainement bien différent des années passées, au cours desquelles le bien-être et le progrès étaient relativement faciles.

Aussi le Conseil Economique et Social a-t-il jugé opportun de soumettre, dans les chapitres suivants, un certain nombre de propositions tendant à orienter notre politique économique, sociale et financière, en fonction des nouveaux objectifs sociaux et des impératifs économiques.

2. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES

21. La situation conjoncturelle

- Pour l'examen de la situation conjoncturelle et des perspectives économiques à court terme, le Conseil Economique et Social s'est référé avant tout à la déclaration du Gouvernement sur l'état de la nation du 2 avril 1981, au discours du Ministre de l'Economie prononcé lors de l'inauguration de la 37me Foire internationale, ainsi qu'à la note trimestrielle de conjoncture no 1/1981 du STATEC.

En outre, il a pu tenir compte des discussions approfondies du comité de coordination tripartite, nouvellement constitué par arrêté ministériel du 16 février 1981, ainsi que du groupe ad hoc chargé d'examiner plus particulièrement la situation de la sidérurgie.

Le Conseil Economique et Social partage les analyses des instances précitées qui concluent à une nette détérioration de notre situation économique générale depuis le milieu de 1980, sur laquelle s'est greffée une régression particulièrement grave du secteur sidérurgique, à tel point que ce secteur a cru devoir invoquer l'article 20 de la loi du 24 décembre 1977, prorogée et adaptée le 5 mars 1981, pour maîtriser la dégradation de la situation financière des entreprises concernées.

Dans l'ensemble, l'année 1980 a été pour l'économie luxembourgeoise avant tout l'année de la rechute: la production industrielle a reculé de 3,3% par rapport à 1979, et la croissance du PIB (à prix constants) est tombée à 0,5%, après avoir atteint 4,3% en 1978 et 3,6% en 1979.

Les résultats et les revenus de portefeuille de la société ARBED ont fait ressortir de nouveau un solde négatif important (1.583 millions de francs), alors qu'en 1979 ces comptes ont été proches de l'équilibre (solde négatif de 218 millions de francs).

L'industrie sidérurgique a toutefois poursuivi son programme de restructuration, tant dans le domaine des investissements (4,1 milliards en 1980) qu'en ce qui concerne la réduction de l'emploi par le biais du non remplacement des départs naturels (baisse de 917 personnes ou de 4,3%). Toutefois, face à la détérioration rapide de ses résultats financiers, la sidérurgie a été amenée en juillet 1980 à demander une révision de l'accord tripartite du 19 mars 1979.

Malgré la continuation de l'embauche dans certaines autres branches et dans les entreprises industrielles nouvelles, le chômage a augmenté pour dépasser au courant de 1980 pour la première fois le taux de 1% de la population active.

Le ralentissement de l'activité économique, loin de modérer l'évolution des prix, a été accompagné d'une nouvelle poussée inflationniste fin 1980, la hausse moyenne annuelle se chiffrant à 6,3%, hausse qui s'est dangereusement accélérée ces derniers mois.

Enfin, la balance commerciale du pays a enregistré un solde négatif de l'ordre de 19 milliards, chiffre qui n'a pas été compensé dans la même mesure que par le passé par les exportations de services et les revenus de facteurs extérieurs, de sorte que le pays risque de glisser dans une situation de déficit structurel. A noter dans ce contexte qu'en 1980 la facture pétrolière s'est alourdie de 2,3 milliards de francs ou de 30%, pour atteindre 9,9 milliards, soit un montant correspondant à environ 10% de l'ensemble des importations.

Bref, les principaux indicateurs économiques permettent de caractériser l'année 1980 comme année de la désillusion. Décidément, la crise économique n'est pas vaincue, mais risque de marquer encore fortement la décennie 1980.

D'après la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil européen de Maastricht (23 et 24 mars 1981)

"les pays européens et les autres pays non producteurs de pétrole sont actuellement soumis à un nouveau processus de réajustement dû au deuxième choc pétrolier, dont l'incidence sur la croissance économique, les prix et la balance des paiements est sensiblement la même que lors du choc pétrolier des années 1973-74 (...). Les conséquences du deuxième transfert massif des ressources en faveur de l'OPEP doivent être acceptées. Ceci implique que l'on s'attache en priorité à modérer la croissance des coûts salariaux en termes nominaux et à rénover nos structures de production en accélérant le rythme des investissements, le développement de sources d'énergie de remplacement, ainsi que les économies d'énergie."

- Quant aux perspectives de l'économie européenne pour 1981, la Commission constate dans la communication précitée:

"Le présent cycle conjoncturel paraît maintenant plus brutal et plus ample que prévu ."

Le PIB agrégé des Dix risque de diminuer de 0,6% (contre +1,3% en 1980 et +3,5% en 1979) en 1981, par comparaison à 1980; le taux de chômage pourrait dépasser 7,5% en fin 1981, contre 6% en moyenne de 1980, et la balance des paiements courants de la Communauté pourrait se dégrader encore davantage en raison de l'évolution défavorable des termes d'échange.

Enfin, les difficultés de la situation conjoncturelle et de la politique économique sont encore accentuées par la hausse sensible des taux d'intérêt ainsi que du cours du dollar.

Les tendances récessives de l'économie mondiale et européenne n'ont pas manqué de s'imprimer avec vigueur sur le profil conjoncturel de l'économie luxembourgeoise.

Ainsi, après un recul de la production industrielle de 3,3% en 1980, on note, pour le premier trimestre de 1981, les paramètres suivants:

- indice de la production industrielle	- 14,9%
- indice sans la sidérurgie:	- 6,2%
- production d'acier brut:	- 25,4%
- construction:	- 3,6%

Dans une enquête de conjoncture récente, 64% des entreprises luxembourgeoises ont fait état du niveau insuffisant du carnet de commandes, notamment en provenance de l'étranger.

Ce ralentissement marqué de la production n'a pas manqué de se répercuter défavorablement sur le marché de l'emploi.

Ainsi, le nombre des demandeurs d'emploi s'est situé au cours des trois premiers mois de 1981 au-dessus du seuil de 1.500 personnes et a dépassé de quelque 46% le niveau correspondant de 1980.

Par ailleurs, on constate depuis novembre 1980 une augmentation sensible du nombre des entreprises qui ont recouru au chômage partiel, de même que du nombre de salariés touchés par ce régime. La conversion des chômeurs partiels en chômeurs complets donne 238 chômeurs en mars 1981 et 281 unités en avril 1981.

Il s'y ajoute que certaines de ces entreprises sont également confrontées avec des difficultés d'ordre structurel, état de choses qui demandera sans doute un recours à des dispositions qui dépassent le simple cadre conjoncturel.

Toutefois, la situation du marché de l'emploi a été caractérisée avant tout par un gonflement du nombre des travailleurs sidérurgistes inscrits à la DAC, qui dépasse 3.000 unités depuis octobre 1980.

Ce dernier paramètre traduit, à lui seul, toute l'envergure de l'aggravation de la situation dans ce secteur de l'économie luxembourgeoise. En même temps, les résultats financiers et la situation de la trésorerie des entreprises sidérurgiques se sont de nouveau fortement dégradés et risquent d'hypothéquer la stratégie de restructuration arrêtée dans l'avenant du 22 janvier 1981 à l'accord de la conférence tripartite du 19 mars 1979.

Parallèlement à la chute de la production et à la détérioration de l'emploi, on a noté, au cours des premiers mois de 1981, une nouvelle accélération de la hausse des prix à la consommation. Ainsi, la hausse moyenne du premier trimestre de 1981, par rapport à la même période de 1980 a été de 7,2%. Ce sont essentiellement les prix de l'énergie et de l'habillement qui expliquent cette évolution.

Une poussée particulière (+ 1,03%) a été enregistrée en juin 1981, ce qui porte la moyenne annuelle de hausse au-delà de 8%. Cet état de choses amènera sans doute le Gouvernement à introduire rapidement le gel des marges bénéficiaires en valeur absolue.

En résumé, à l'instar du comité de coordination tripartite, le Conseil Economique et Social est unanime à reconnaître la gravité de la situation économique et les difficultés conjoncturelles prévisibles.

Le Conseil Economique et Social constate que le comité de coordination tripartite, à la date du 21 mai 1981, a pu atteindre un consensus sur des éléments essentiels d'une stratégie de lutte contre la crise. Cette stratégie, qui comporte à la fois des mesures générales de solidarité nationale et des mesures spécifiques de modération des coûts à négocier entre partenaires sociaux au niveau des entreprises sidérurgiques, devrait contribuer à atténuer les difficultés du court terme et à consolider la restructuration, à moyen terme, de l'industrie sidérurgique.

Pour ce qui est plus particulièrement des mesures générales, annoncées dans ce cadre par le Gouvernement, le Conseil Economique et Social constate que la démarche gouvernementale est motivée par la gravité de la situation économique globale et par le souci d'améliorer la compétitivité des entreprises.

C'est, dès lors, ce contexte qui explique essentiellement les initiatives que le Gouvernement a prises ou prendra incessamment, à savoir:

- le gel des marges bénéficiaires en valeur absolue;
- le double correctif à apporter au mécanisme de l'échelle mobile des salaires;
- une action de compensation au profit des économiquement faibles.

22. Les aspects structurels

221. Les relations économiques extérieures

D'après les estimations les plus récentes qui ont été avancées, la balance commerciale du Grand-Duché de Luxembourg se solderait en 1980 par un déficit de l'ordre de 19 milliards de francs lux., alors que la balance des services accuserait pour la même année un excédent de 45 milliards de francs lux.

Tout compte fait, notre balance des paiements courants serait positive et devrait connaître un solde excédentaire de l'ordre de 24 milliards de francs lux.

A en juger donc d'après le résultat de notre balance des paiements courants, on peut estimer que le premier problème, à savoir celui du financement du déficit de la balance commerciale, est résolu du moins pour 1980. Toutefois, à moyen terme, un point d'interrogation est de mise à ce sujet si l'on se souvient des avertissements formulés récemment par le STATEC à propos de la structure de notre balance des services :

"L'apport net considérable des revenus du facteur capital en provenance du reste du monde, dû principalement à l'activité du secteur bancaire sur la place de Luxembourg, ne doit pas être considéré comme un acquis permanent".*

Cette phrase prend toute sa signification, lorsqu'on sait qu'en 1980 cet apport net interviendrait pour 90% dans le solde excédentaire de la balance des services.

Aussi le déséquilibre de la balance commerciale incite-t-il à réfléchir et à rechercher des solutions au problème plus profond des structures industrielles sur lesquelles repose notre commerce extérieur ainsi qu'à celui de l'adaptation et de la flexibilité de celles-ci aux exigences d'un monde en mutation.

*Source: Bulletin no. 8179 STATEC, page 223.

Dans son avis de 1980 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social a déjà attiré l'attention du législateur sur la lente modification survenue dans les structures de nos exportations, et il avait essayé d'esquisser la toile de fond internationale devant laquelle ce processus s'accomplit.

Il avait conclu que des efforts de restructuration de notre industrie s'imposent et qu'il faudra réorienter notre palette de fabrication offerte à l'étranger vers des biens nécessitant un savoir-faire sophistiqué et une maîtrise de production plus prononcée.

L'étude que la Banque nationale de Belgique vient de publier sous le titre "Essoufflement de l'économie belge dans la décennie passée", corrobore les vues exprimées en 1980 par le Conseil Economique et Social sur le commerce extérieur.

Aussi le Conseil Economique et Social juge-t-il utile d'exposer ci-après les lignes de force développées dans cette étude, tout en essayant de les traduire, du point de vue qualitatif et dans la mesure du possible, dans le contexte de l'économie luxembourgeoise.

L'étude de la Banque nationale de Belgique procède à une analyse dynamique "de la performance de l'UEBL en matière d'opérations courantes ou commerciales avec l'Etranger"* pour dégager la détérioration des transactions courantes belgo-luxembourgeoises, en comparant ces dernières à celles faites par les pays membres de l'OCDE.

Les facteurs-clefs de la dégradation de la balance commerciale sont dégagés tant au niveau des exportations que des importations.

*Source: Banque nationale de Belgique Tome II No. 3 septembre 1980, p. 27

2211. En matière d'exportation

Au niveau des exportations belgo-luxembourgeoises, l'expansion n'a de loin pas suivi le même rythme que celui de la norme OCDE.

Les auteurs avancent deux explications capitales:

- L'effet de la structure de base du commerce extérieur est aussi bien défavorable du point de vue de la structure sectorielle (par produit) que du contexte géographique (par pays).

En effet, l'UEBL a spécialisé son commerce extérieur dans quelques secteurs spécifiques: fer et métaux, textiles, c'est-à-dire des secteurs régressifs au niveau mondial.

Au point de vue géographique, les auteurs de l'étude constatent une implantation insuffisante de l'UEBL sur les marchés progressifs nouveaux tels les pays de l'OPEP, les pays de l'ASEAN, état de choses d'autant plus regrettable que les destinations traditionnelles comme l'Allemagne, les Pays-Bas... sont à considérer comme des marchés régressifs.

A titre indicatif, le Conseil Economique et Social rappelle que depuis 1975 les expéditions de l'acier représentent près de 57% des exportations luxembourgeoises, et que les pays de la CEE, à croissance économique faible, accueillent plus de 3/4 des exportations, et qu'en particulier, l'Allemagne fédérale en est destinataire de plus d'un quart.

- L'effet de part de marché, c'est-à-dire la compétitivité au sens large des entreprises belgo-luxembourgeoises sur les marchés étrangers, est en voie de régression. ...

D'après les auteurs de l'étude de la Banque nationale de Belgique, plusieurs facteurs peuvent jouer dans ce contexte, tels le prix de vente, la pénétration du marché, les conditions de financement à l'exportation. Les secteurs traditionnels accusent les pertes de parts de marché les plus significatives.

A ce sujet, ils écrivent:

"il est difficile, pour un petit pays, fournisseur généralement marginal, de conserver des parts de marché qu'on dispute avec une âpreté qui augmente à mesure que l'expansion de ce marché s'affaiblit".*

Malheureusement, cette remarque s'applique également tout à fait à la situation internationale du Grand-Duché de Luxembourg. Il suffit de rappeler les conditions de financement avantageuses offertes par nos concurrents, les pratiques de compensation, l'attitude nationaliste qui affecte les marchés traditionnels de notre industrie exportatrice.

2212. En matière d'importation

Du côté des importations, une méthodologie semblable a permis de dégager, toujours en comparaison à la norme OCDE, les éléments expliquant la dégradation de la situation extérieure de l'UEBL.

- Les effets de structure ne sont ni favorables ni défavorables pour l'UEBL.

- Les effets de part de marché.

* Source: Banque nationale de Belgique, Tome II no. 5, novembre 1980, page 88.

Il s'agit en l'occurrence de la compétitivité des producteurs nationaux sur les marchés intérieurs.

Il est un fait que l'UEBL a fait appel, d'une façon excessive par rapport à son modèle, à l'importation de produits en provenance de l'OCDE et destinés à la demande finale du marché local.

La compétitivité, au sens large du terme, des producteurs nationaux s'est donc détériorée.

A titre indicatif, le Conseil Economique et Social rappelle les reculs très sensibles de plusieurs productions nationales (viande porcine, oeufs, ...) au Grand-Duché de Luxembourg et les difficultés que connaît le secteur de la construction mécanique et métallique.

2213. Quant à l'ensemble du commerce extérieur

L'étude prérappelée continue ainsi:

"il en résulte donc que les effets de structures ont joué contre l'UEBL et que celle-ci, loin de combler ce handicap grâce à un renforcement de sa compétitivité, l'a au contraire fortement aggravé par de sérieuses pertes de parts de marché tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de ses frontières".*

Par analogie avec l'étude faite par la Banque nationale de Belgique, il est permis d'admettre que du point de vue qualitatif, les causes de la dégradation de la balance commerciale au Grand-Duché de Luxembourg sont largement les mêmes qu'en Belgique. Aussi le Conseil Economique et Social se propose-t-il d'esquisser brièvement ci-après quelques remèdes à appliquer.

- Au niveau des exportations, il a été analysé ci-dessus le

*Source: Banque nationale de Belgique Tome II No. 5 novembre 1980, p.134

handicap sérieux que présente la structure sectorielle et géographique de notre commerce extérieur.

A ce sujet, il est à signaler qu'une restructuration de notre appareil d'exportation est en cours. Les nouvelles industries, qui s'implantent au Grand-Duché de Luxembourg, favorisent la diversification des exportations; de même, on peut espérer que la politique en matière d'innovation donnera lieu à des résultats encourageants.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social donne à considérer si, dans le cadre des marchés publics, on ne devrait pas donner aux entreprises exportatrices la possibilité de constituer à Luxembourg même des références à faire valoir en vue de la conquête de marchés afférents à l'étranger.

Cependant, le processus de restructuration et de diversification se déroule à moyen terme, de sorte qu'il est vain de s'attendre à des résultats spectaculaires dans l'immédiat.

Il faut donc essayer d'épuiser au mieux d'autres possibilités offertes sur les marchés étrangers. Ainsi, on pourrait orienter les petites et moyennes entreprises industrielles vers la sous-traitance spécialisée avec les industries de pointe des pays voisins. Dans ce cadre précis, un programme d'action concret devrait être mis au point en concertation directe avec les entreprises.

Parallèlement, il importerait d'attaquer des marchés nouveaux des pays progressifs et de participer à l'essor économique que connaissent ces pays.

Quoique la concurrence internationale y soit très acharnée, il y a de la place pour notre industrie exportatrice, à condition

de bien saisir les quelques créneaux qui reviennent à la palette de produits et services que le Luxembourg peut utilement offrir.

Les autorités publiques mènent dans ce domaine depuis de longues années une politique dynamique, en vue de créer les ouvertures indispensables. En complément, les exportateurs devraient valoriser les possibilités qui se dégagent et, avant tout, assurer un suivi conséquent afin de réussir une pénétration valable de ces marchés.

Ainsi donc, la prospection des marchés nouveaux constitue pour nos entreprises un investissement très important et décisif, et il faudrait analyser et répertorier toutes les modalités d'assistance et de soutien, nécessaires tant du point de vue financier que logistique qu'on pourrait mettre utilement à leur disposition.

Enfin, il va sans dire qu'une concertation permanente et pragmatique entre le secteur public et le secteur privé sur les actions à mener est requise, afin de ne pas disperser nos moyens limités sur un trop grand nombre de pays. Lux Development, la société luxembourgeoise pour la coopération économique internationale, a un rôle certain à jouer dans ce domaine.

D'un autre côté, il faudrait procéder à une analyse exhaustive des conditions de concurrence faites aux exportateurs luxembourgeois dans le domaine du financement à l'exportation. Nos dispositifs financiers (SNCI, COPEL, DUCROIRE), prévus à ce sujet, doivent être soumis à une analyse pragmatique et comparative par rapport aux possibilités dont bénéficient nos concurrents principaux. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social relève qu'il devient urgent d'évacuer le projet de loi visant à augmenter la dotation de l'Office du Ducroire ainsi que celui instituant un mécanisme de crédit d'Etat à Etat.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social pense qu'il ne suffit pas d'encourager les entreprises à prospecter des marchés nouveaux, il faudrait encore veiller à leur permettre de les aborder dans des conditions de compétitivité à pied égal avec leurs concurrents.

- Au niveau des importations, l'attention a été attirée sur la dégradation de la compétitivité de nos producteurs nationaux sur les marchés intérieurs.

Tout effort de rationalisation, de restructuration et d'expansion doit être soutenu dans ce domaine, afin de permettre aux entreprises de s'adapter d'une façon permanente à la concurrence étrangère et aux exigences du marché.

2214. Les conclusions

Ainsi, le Conseil Economique et Social se rend compte que les difficultés de notre commerce extérieur sont des problèmes très profonds qui se confondent avec ceux de notre économie nationale toute entière. Le Conseil Economique et Social est, d'autre part, conscient du fait qu'il ne faut pas s'attendre, dans ce domaine, à des revirements spectaculaires à court terme.

C'est pourquoi il faudrait appliquer en cette matière une politique de diversification et de promotion continue à base d'actions sélectives et concertées, qui bénéficient du support du secteur public et du secteur privé.

222. La politique de développement et de diversification économique s

- Comme le constat sur l'évolution économique, fait au début du présent rapport, est assez pessimiste - toutes les sources d'information concourent pour pronostiquer une régression du P.I.B., une production industrielle en recul plus prononcé, une hausse inquiétante des prix, un chômage en augmentation, des déséquilibres internes et externes qui s'aggravent - il importe avant tout que l'environnement européen et international s'améliore, que la croissance soit relancée et que l'adaptation des structures économiques soit continuée.

Le Gouvernement ne pourra dès lors pas faire tout en l'occurrence, encore que les sollicitations se multiplient. Il est appelé à agir dans le cadre des moyens que l'austérité reconnue limite concrètement, afin de contribuer au rétablissement d'un climat prospère, et devra veiller à ce que les règles de jeu, à observer au Grand-Duché, soient comparables avec celles prévues ailleurs dans des économies développées.

Les initiatives publiques devront néanmoins intervenir à la faveur d'un arsenal perfectionné et enrichi, ceci dans un cadre global et sectoriel.

- La restructuration de l'industrie sidérurgique est primordiale dans ce contexte, évidence à nouveau documentée dans un chapitre à part du présent rapport.

Il importe de rappeler ici que trois optiques sont essentielles.

- L'avenant paraphé le 22 janvier 1981, signé le 11 juin 1981, en ce qu'il complète et développe les finalités arrêtées déjà le 19 mars 1979, mais aussi dans la mesure où il instaure des priorités nouvelles, a été consacré législativement et sera, dès lors, mis en oeuvre à partir du 1er juillet 1981, ensemble avec d'autres mesures.

Les analyses faites dans différentes instances et les débats parlementaires approfondis consacrés à ces questions pourront, à présent, appuyer des initiatives concrètes, programmées à moyen terme.

- Les problèmes immédiats, soulevés par la sidérurgie, seront à attaquer d'urgence suivant les lignes de conduite élaborées dans les prédites instances.

- Enfin, une attention soutenue est à porter à l'environnement international, notamment dans trois directions:

- . efforts accrus pour amener la Commission des Communautés européennes à prendre une attitude positive à l'égard du plan de restructuration et de modernisation présenté par le Luxembourg;
- . mise en oeuvre des lignes de conduite arrêtées, le 24 juin 1981, dans le cadre communautaire, quant à la politique de restructuration, l'application du code des aides et des règles fixées en matière de prix et de marché;
- . poursuite de la coopération industrielle transnationale, notamment en relation avec les sidérurgies belge, allemande et française.

- La politique de développement aura à tenir compte de la nécessité de valoriser les atouts luxembourgeois, d'enrichir la palette de production et d'introduire la cohérence nécessaire lors de la mise en oeuvre des politiques sectorielles, d'éviter un excès de réglementations qui chevauchent et entravent l'initiative, d'encourager la croissance des prestations de service et, finalement, de garder et de faire fructifier l'acquis des secteurs dynamiques.

La simple référence à l'infrastructure portuaire, aux banques, à l'information, aux communications, à la présence d'institutions européennes à Luxembourg, ouvre autant de perspectives, mais documente aussi les contraintes techniques, financières et politiques qui se renforcent au détriment du Luxembourg. Il importe cependant de relever tous les défis avec toute l'énergie nécessaire.

Dans le contexte prérappelé, le présent rapport aborde dans des chapitres à part la politique souhaitable au profit de la place financière, des équipements collectifs, du secteur agricole-viticole et des petites et moyennes entreprises.

- Pour ce qui est de la politique de diversification et de renforcement des entreprises, le Conseil Economique et Social aimerait souligner quelques points essentiels.

- . Quant aux activités nouvelles, les listes disponibles sont périodiquement mises à jour.

Les tableaux ci-après donnent un aperçu explicite des investissements réalisés ou prévus:

1) Investissements réalisés ou prévus dans les entreprises industrielles existantes*

	Nombre de projets	Investissement (Mio F)	Emplois additionnels créés
1979	25	998	318
1980	22	1.095	240-270
1981 (mi-juin)	38	1.766	332-367

* Projets connus au Ministère de l'Economie et des Classes moyennes.

2) Entreprises industrielles récemment implantées ou dont l'implantation est en cours

Nom	Activités	Investissement (en Mio F)	Emplois créés ou présus
Yates Industries, Wiltz (nouvelle usine)	Feuilles de cuivre électrolytique	900	150
LUDEC, Holzem	décolletage	15	39
RECTILUX, Remich	affûtage de lames de scie	40	30
UNITRANS, Foetz	conteneurs frigorifiques	75	40
ECHOLLUX, Esch-Schiffflange	dalles en béton	80	40
CATALYST RECOVERY International, Rodange	régénération de catalyseurs	58	25
WSA, Bettembourg-Dudelange	dépôt/entretien de matériel militaire	2.000	400
WORLD RUBBER, Foetz	revêtements spéciaux de sol	236	80
DURALLOY, Esch/Alzette	traitement de surface d'outils de coupe	20	20
GM, Bascharage	équipement de production pour chaînes de montage	475	450
EUROSOL, Wiltz	revêtements de sol	400	100
SOLUXTRAFER, Rodange	pose d'éléments et d'appareils de voie de chemins de fer	10	35
LUXGUARD, Bascharage	verre flotté	3.000	230
SOMESID, Esch/Alzette	sondes de prélèvement d'échantillons de métal en fusion	7	30
JOHN ZINK Europe, Dudelange	brûleurs industriels	170	200
AMP, Luxembourg	poudres métalliques	500	150
THOMAS & BEITS, Foetz	produits en plastique pour l'industrie électrique et électronique	60	35
CALUMITE, Esch/Alzette	Matière première pour l'industrie du verre	52	15 (ultér. 120)
GALVALANGE, Dudelange	revêtement de tôles par alliage zinc/aluminium	1.320	80
LIFT, Bascharage	transport de verre et de matières premières pour la fabrication du verre	320	120
TOTAL		9.738	7.260

3) Entreprises industrielles dont l'implantation au Grand-Duché de Luxembourg est projetée

Nom	Activité	Investissement (Mio F)	Emplois prévus
GIEBEL, Dudelange	tôles revêtues	500 (ultér. 1.500)	100 (ultér. 300)
WAMCO, Rodange	appareils électroménagers	300	210
Entreprise fabricant des tubes spéciaux		1.500	200
TOTAL		2.300	510

Quatre remarques sont indiquées en l'occurrence.

.. S'il est intéressant de constater une évolution positive, il est oiseux, en revanche, d'ergoter sur des chiffres, puisqu'eu égard à la concurrence sévère en cours en la matière, il n'est pas possible de procéder en un tournemain, l'évolution s'inscrivant dans le domaine en cause dans un processus demandant et le temps et la maturation nécessaires.

- .. En second lieu, il faut enregistrer l'importance des infrastructures disponibles - un effort régulier peut être noté sous ce rapport - souligner la nécessité de mettre à contribution les moyens d'incitation suivant des formules éprouvées et prévenir des surenchères inutiles. L'implantation d'activités économiques ne se fait ni à la carte ni par arrosage égalitaire, puisqu'elle doit aussi répondre à des finalités d'aménagement du territoire et à des vocations géographiques propres.
- .. Troisièmement, il importe de noter que les entreprises existantes qui font des efforts d'investissement additionnels sont encouragées à juste titre. Plusieurs initiatives dans ce contexte sont importantes et aussi méritoires que celles en rapport avec des implantations nouvelles, si l'on fait abstraction de 2 à 3 investissements nouveaux de grande envergure.
- .. Enfin, un effort doit être fait en matière de formation professionnelle, de rééquilibrage industriel et de création d'emplois pour les jeunes.

La SNCI continue de donner un précieux concours à l'oeuvre de renouveau. Le rapport d'activité pour 1980 fournit une série de chiffres significatifs.

Le Conseil Economique et Social s'empresse de faire, à cet égard, deux observations.

- .. Les crédits d'équipement se sont révélés comme un instrument efficace et devraient pouvoir être maniés judicieusement à l'avenir au profit des différents secteurs de l'économie nationale. Face aux ressources disponibles limitées, le recul de ces crédits, noté, plus particulièrement, dans le secteur de l'industrie

- encore que compensé en partie par des mesures parallèles - ne devrait pas devenir trop prononcé, d'une part, pour ne pas laisser à l'abandon un instrument qui a fait ses preuves et, d'autre part, pour ne pas enfreindre les principes d'équité.

.. En second lieu, il est bon que les organes de la SNCI, grâce à des examens objectifs, résistent à une certaine pression, normale en temps difficile, en présence de demandes d'association à des affaires en déclin, mal gérées, ou structurellement malades. Cette ligne de conduite doit être maintenue.

. La loi-cadre d'expansion économique viendra à échéance en décembre 1981, étant entendu que sa prorogation sera possible à moyen terme par la voie réglementaire, pour ce qui est de la plupart des mécanismes de stimulation.

Les travaux en vue d'une application judicieuse de cette loi de base doivent continuer sous le bénéfice d'une première priorité, sans que pour autant les modifications préconisées doivent être sanctionnées par la voie législative.

D'autre part, les travaux en cours pour définir une approche concrète en matière d'encouragement à l'innovation et à la recherche appliquée doivent être poursuivis et terminés avec la rapidité voulue. Il s'entend qu'au sentiment du Conseil Economique et Social, qui ne méconnaît pas les mérites de la recherche fondamentale, les instruments visés dans le contexte retenu ici, devraient être mis en oeuvre au profit des entreprises qui font des efforts dans le domaine de la recherche appliquée.

- Le Conseil Economique et Social aimerait terminer ses considérations figurant au présent chapitre par trois remarques.

. La gravité de la situation impose certes le concours public et l'effort de solidarité et de discipline nécessaires. La stricte définition de priorités devient indispensable et exclut les revendications généralisées ou excessives. Le modèle tripartite luxembourgeois doit être affiné dans ce contexte, encore que la concertation organisée se révèle difficile en situation de crise persistante. Les multiples fonctions de l'Etat - dont la fonction économique spécialement visée ici - ne peuvent être tendues à l'extrême.

- . Les biens et les services, à créer et à commercialiser, doivent être concurrentiels par leur nature, leur qualité et leur prix. Il faudra, dès lors, produire d'une façon plus efficiente et moins chère, pour écouler davantage, sur les marchés intérieur et extérieur, ou alors pour prendre la relève d'importations antérieures.

- . Le calcul économique, l'esprit de rationalité, l'initiative d'accompagnement et d'encadrement doivent certainement être l'apanage du secteur public. Ce dernier, sollicité à tort et à travers, ne pourra cependant se substituer, dans une économie du marché, à l'agent économique du secteur privé.

223. La situation et les perspectives de la sidérurgie luxembourgeoise au printemps 1981

2231. La conjoncture de l'acier en 1980

Dans le sillage d'une évolution économique relativement favorable, le marché de l'acier s'était redressé au cours des trois premiers trimestres de 1979 et la production sidérurgique mondiale avait dépassé, pour la première fois cette année-là, le niveau record atteint en 1974. Malheureusement, le relèvement conjoncturel a été de courte durée. Dès la fin du premier trimestre 1980, il est apparu que les consommations d'acier ont à nouveau diminué de façon sensible, en même temps que l'économie en général a accusé une tendance à la dépression.

Cette rechute du marché s'est traduite en 1980 par une production mondiale d'acier limitée à 717,7 millions de t, en baisse de 4%, ou 30 millions de t, par rapport à 1979.

La régression est due essentiellement aux difficultés rencontrées par la sidérurgie des Etats-Unis et celle de la Communauté européenne dont tous les pays membres, à l'exception de l'Italie, ont enregistré des baisses importantes de la production.

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

	Production (en millions de t)			Variations (en %)	
	1974	1979	1980	1980/79	1980/74
Monde	709,8	747,7	717,7	- 4,0	+ 1,1
CEE(9)	155,5	140,0	127,8	- 8,7	-17,8
CEE(6)	132,5	117,6	115,7	- 1,6	-12,7
Luxembourg	6,448	4,950	4,618	- 6,7	-28,4

Avec une baisse de 28,4% par rapport à l'année de référence 1974, le Luxembourg accuse, après la Royaume-Uni (-49,4%), le plus important recul de tous les pays producteurs. Il est suivi dans l'ordre par la Belgique (-24,1%) et la République fédérale d'Allemagne (-17,6%). Abstraction faite du cas particulier que constitue la Grande-Bretagne, où les grèves ont fait baisser la production de presque 50% en 1980, les sidérurgies européennes les plus fortement orientées vers l'exportation demeurent ainsi les plus sévèrement touchées par la crise.

Malgré cette évolution régressive de la production, les expéditions de produits laminés de la sidérurgie luxembourgeoise ont connu une progression de 1,3%, pour s'élever à 4,332 millions de t, contre 4,278 millions de t en 1979.

Or, en dépit de cette avance, il est vrai, très faible, des expéditions, les résultats financiers des deux sociétés sidérurgiques luxembourgeoises sont restés fortement négatifs au cours de l'exercice sous revue. L'augmentation rapide des coûts de production et des frais financiers, dans le cas de l'ARBED, a fait passer en effet la perte bilantaire de FLUX 218 millions en 1979 à FLUX 1,583 milliard. Dans le cas de la MMR-A, qui a enregistré en 1980 des résultats industriels satisfaisants, les frais de restructuration ont été à l'origine d'une nouvelle perte de FLUX 273 millions, après un déficit de 344 millions en 1979. Les pertes cumulées s'élèvent de ce fait à FLUX 8,225 milliards pour l'ARBED et à FLUX 1,228 milliard pour la MMR-A.

2232. Les premiers mois de 1981

Depuis le début de 1981, la crise sidérurgique continue de sévir avec une vigueur renouvelée, de sorte qu'un redressement de la situation ne peut être escompté dans l'immédiat.

L'activité des secteurs utilisateurs de produits sidérurgiques

s'est stabilisée à un niveau extrêmement faible et les prévisions de production faites par la Commission de la Communauté européenne dans le cadre de l'application de l'article 58 du Traité CECA jusqu'à la fin de juin 1981, se sont révélées trop optimistes par rapport à la consommation réelle d'acier.

En ce qui concerne la sidérurgie luxembourgeoise, la production d'acier des quatre premiers mois s'est établie à 1,278 million de t, en régression de 27% par rapport aux 1,751 million de t produites pendant la période correspondante de 1980.

En avril 1981, la production luxembourgeoise d'acier a enregistré une baisse de 16,5% par rapport au mois précédent.

Quant au carnet de commandes, il accuse à fin mai 1981 une diminution de quelque 37% par rapport au niveau atteint à la même date de 1980.

La forte dépression du marché sidérurgique s'est répercutée également sur les prix de vente qui sont restés à des niveaux bien inférieurs aux objectifs fixés. Dans un climat conjoncturel décevant, tous les producteurs ont fait un maximum d'efforts pour noter des commandes et, de ce fait, la pression sur les prix de vente s'est accentuée, aggravant ainsi la situation financière des entreprises.

Dans le cadre d'Eurofer II, les producteurs sidérurgiques de la Communauté prévoient, à partir du 3^{me} trimestre 1981, une limitation volontaire des productions, accompagnée d'un relèvement de prix. Parallèlement, le Conseil Economique et Social retient que la prorogation temporaire du régime de l'article 58 du Traité CECA a été décidée pour les coils et les produits dérivés, les aciers marchands et les ronds à béton.

2233. Les perspectives à court et à moyen terme

Selon le rapport de l'OCDE, publié en mai 1981, les

perspectives sidérurgiques générales pour l'année en cours continuent d'apparaître sous un jour assez sombre, tant au niveau mondial qu'au niveau communautaire. Malgré une reprise aux Etats-Unis, la situation restera détériorée dans la CEE et au Japon. La production, la consommation, les exportations, les taux d'utilisation des capacités seront en déclin pour l'ensemble de l'OCDE.

Dans la Communauté, la baisse de la consommation est évaluée à 12%, voire plus, pour l'ensemble de l'année.

Selon les services de la Commission européenne, le taux d'utilisation des capacités est tombé d'un niveau d'environ 80% en 1974 à quelque 55% en 1980. Sur cette base, l'excédent de capacités de production d'acier s'élève actuellement à quelque 40 millions de t. D'après des prévisions récentes, cet excédent dépassera en 1984, même dans l'hypothèse la plus favorable concernant l'évolution de la demande, encore 25 millions de t pour lesquelles il n'existe pas de marché aux prix actuels.

Quant aux coûts de production, les estimations font prévoir une augmentation de 8 à 10% en 1981, par rapport à l'exercice précédent.

Dans ces conditions, et puisqu'un redressement du marché ne peut être attendu actuellement d'une expansion de la demande, il est évident que l'avenir de la sidérurgie européenne ne pourra être assuré que si, d'une part, une stricte discipline entre les producteurs permet, dans les meilleurs délais, un relèvement significatif des prix (alignement sur les prix intérieurs américain et japonais) et si, d'autre part, des mesures de restructuration, impliquant à la fois des réductions et des modernisations de capacités, sont mises en oeuvre parallèlement par les entreprises, compte tenu, par ailleurs, des efforts d'adaptation déjà déployés et des inégalités dans les régimes d'aides publiques accordées par les entreprises dans le passé. Il apparaît ainsi que les perspectives de la sidérurgie, après le mois de juin 1981, restent peu encourageantes, tant en raison des conditions objectives de la conjoncture économique internationale et communautaire qu'en vertu des incertitudes du marché.

2234. La restructuration en cours

Etant donné l'importance capitale du mouvement de restructuration, la sidérurgie luxembourgeoise a poursuivi en 1980 son effort de modernisation et de rationalisation, se traduisant par des dépenses d'investissement de FLUX 4,9 milliards dont 4,3 milliards pour le compte de l'ARBED et 600 millions pour celui de la MMR-A.

Une large part de ce montant a été affectée à la construction, à ARBED Esch-Schifflange, d'une première installation de coulée continue d'ores et déjà en service ainsi qu'au début des travaux d'une seconde installation de coulée continue, également à ARBED Esch-Schifflange. L'investissement de MMR-A a été consacré à l'installation d'un four à longeron pour le rechauffement des demi-produits en provenance des usines de l'ARBED.

En ce qui concerne l'accord de la conférence tripartite "Sidérurgie" du 19 mars 1979 sur la restructuration de la sidérurgie luxembourgeoise, l'agencement du programme d'investissement y défini a dû être révisé durant les derniers mois de 1980 en raison de la remise en cause des perspectives de marché à court et à long terme, ainsi que des conditions de financement par suite d'une nouvelle dégradation sérieuse de la situation économique mondiale, et plus particulièrement du marché sidérurgique.

L'avenant à cet accord, paraphé le 22 janvier 1981 et signé le 11 juin 1981, confirme expressément les engagements pris aux termes du prédit accord et prévoit, pendant la période du 1er janvier 1980 au 31 décembre 1984, des dépenses d'investissement évaluées, aux prix de 1980, à quelque FLUX 20 milliards. Compte tenu des contraintes engendrées par l'aggravation de la crise sidérurgique européenne et de l'évolution de la technologie, il s'est avéré indispensable d'établir une nouvelle liste des priorités en matière d'in-

vestissements. Le document énumère, par ailleurs, les aides que le Gouvernement luxembourgeois envisage d'accorder à la sidérurgie pendant les années 1980 à 1984 et décrit le plan de restructuration du secteur pour cette période.

Cet avenant a été soumis à l'approbation de la Commission des Communautés européennes pour les matières relevant de sa compétence et la procédure de consultation suit son cours.

En attendant le feu vert de la Commission des Communautés européennes pour la mise en application des dispositions du prêt avenant, la détérioration inquiétante de la situation financière de l'industrie sidérurgique luxembourgeoise a obligé celle-ci à négocier, dans le cadre de la conférence tripartite, des mesures d'urgence afin de mobiliser les moyens indispensables pour l'immédiat.

2235. Les mesures d'urgence

Dès les premières semaines de 1981, il est devenu évident que l'exercice en cours allait être crucial pour la sidérurgie luxembourgeoise.

La guerre des prix continuant de sévir sur des marchés de l'acier affaiblis, et cela dans des conditions de concurrence de plus en plus faussées par un régime anarchique de subventions - seule chance de survie pour maintes entreprises -, il était devenu illusoire de s'attendre à un retour rapide à un équilibre indispensable à la poursuite du plan de restructuration, alors surtout qu'une hausse des coûts de production s'annonçait inévitable, notamment dans les domaines suivants:

- matières premières, énergies et transports, à la suite notamment de l'augmentation continue des prix du pétrole;
- charges salariales, dues, en partie, à l'indexation des rémunérations;

- charges financières, à la suite de l'effort d'investissement continu et du niveau élevé des taux d'intérêts.

Compte tenu de l'environnement général prérappelé, la sidérurgie luxembourgeoise a fait des pertes pendant 6 années consécutives et est arrivée à la limite de ses possibilités financières. Il fallait donc envisager, sans tarder, les mesures nécessaires pour contrecarrer ce développement.

Au regard de cette situation, la sidérurgie a introduit le 3 février 1981 une demande en vue de l'application de l'article 20 de la loi tripartite du 24 décembre 1977, portant sur la possibilité de réduire les salaires dans l'hypothèse qu'une entreprise se trouve dans une situation économique particulièrement grave.

Par une réduction générale, mais graduée, de 10% en moyenne des salaires et traitements, les sociétés escomptaient une diminution de leurs charges salariales de l'ordre de FLUX 1,5 milliard pour une année.

Les difficiles négociations engagées sur cette question au sein du comité de coordination tripartite ont abouti, le 21 mai 1981, à un avis comportant à la fois des mesures spécifiques à la sidérurgie et des mesures d'ordre général.

- En ce qui concerne les mesures spécifiques, des conventions collectives de travail distinctes pour les ouvriers, d'une part, et les employés, d'autre part, seront conclues:

- . Pour les employés, une réduction modulée des traitements sur la base d'un an et reconductible, en contrepartie d'un avoir dont la restitution ou la conversion en parts sociales restent à définir.
- . Pour les ouvriers, la renonciation temporaire à une augmentation générale des salaires réels.

- En ce qui concerne les mesures d'ordre général, le Gouvernement, quant à lui envisage:

- . l'augmentation pour la durée, d'une année, de l'intervention du fonds de chômage dans le coût salarial de la DAC. Cette intervention supplémentaire et extraordinaire correspondra à un taux d'intervention global de 80%. Compte tenu de l'intervention nouvelle de 18% prévue à l'Avenant, le montant total ne pourra dépasser 800 millions de francs. Les contributions actuelles au fonds de chômage seront à majorer pour une durée égale à celle de l'intervention supplémentaire et pour un montant équivalent;
 - . le blocage des marges bénéficiaires en valeur absolue;
 - . des correctifs au mécanisme de l'échelle mobile des salaires:
 - .. la suspension de la tranche d'avance introduite en 1972;
 - .. le décalage d'un mois de l'échéance des tranches indiciaires.
 - . Afin d'atténuer les effets résultant pour les économiquement faibles, des correctifs au mécanisme de l'échelle mobile des salaires, des mesures d'accompagnement seront envisagées, telles notamment:
 - .. le maintien de la tranche d'avance pour les bénéficiaires du salaire social minimum ou;
 - .. le relèvement approprié de l'allocation compensatoire, dite indemnité de vie chère.
- Quant à la sidérurgie, elle s'engage à renoncer pendant la même période au recours à tout chômage partiel.

Au sentiment du Conseil Economique et Social, la véritable portée de l'avis prérappelé, s'il comporte des éléments de stratégie valables et s'il permet de maintenir la paix sociale dans le pays, ne pourra toutefois être appréciée que dans le cadre de l'évolution future. Il s'y ajoute qu'à moyen terme un assainissement de l'industrie sidérurgique au niveau européen comportera notamment:

- un renforcement de la discipline parmi les producteurs;
- l'observation d'un code communautaire des aides publiques évitant les distorsions actuelles;
- la restructuration et la modernisation de l'appareil productif, dans le respect du principe de l'égalité des chances et des sacrifices;
- la mise en oeuvre d'un programme social d'accompagnement.

Il faut espérer que les mesures arrêtées ou envisagées, dans le Conseil des Ministres des Communautés européennes du 24 juin 1981, donneront lieu à une mise en oeuvre rapide et cohérente, compte tenu de la divergence des intérêts en cause.

2236. Le problème social

Le problème des effectifs excédentaires (né à la fois des réductions de production et de l'accroissement de la productivité) continue de s'accroître avec la crise. Une illustration est fournie par l'évolution des effectifs de la DAC commune retracée dans le tableau ci-après:

	1979*			1980*			1981*		
	Inscrits	occupés à la production et à l'entretien	non occupés à la production	Inscrits	occupés à la production et à l'entretien	non occupés à la production	Inscrits	occupés à la production et à l'entretien	non occupés à la production
Janvier				1.830	659	1.171	3.255	1.217 (650)	2.038
Février				1.759	671	1.088	3.863	1.357 (1.000)	2.506
Mars				1.662	623	1.039	3.560	1.404 (850)	2.156
Avril				1.559	554	1.005	3.627	1.490 (850)	2.137
Mai				1.596	603	993	3.800	1.324 (850)	2.476**
Juin				1.659	640	1.019	3.463	1.433 (850)	2.030**
Juillet	2.138	790	1.348	1.640	616	1.024	3.563	1.403 (1.000)	2.160**
Août	2.075	763	1.312	1.694	609	1.085			
Septembre	1.976	755	1.221	2.626	696	1.930			
Octobre	2.257	795	1.462	3.093	1.045 (450)	2.048			
Novembre	2.230	921	1.309	3.234	1.174 (650)	2.060			
Décembre	2.093	758	1.335	3.034	1.257 (640)	1.777			

* Selon décomptes

** Selon requête

Entre parenthèses: travaux extraordinaires.

D'une année à l'autre, l'effectif total de la DAC a plus que doublé; pour ce qui est de l'ARBED, il a même plus que triplé.

Dans l'avenant à l'accord de la conférence tripartite "Sidérurgie", les parties

"ont réaffirmé leur volonté de réduire, dans toute la mesure du possible et dans le respect de la garantie de l'emploi, l'effectif de la division anticrise et de favoriser la mobilité volontaire du personnel de la sidérurgie, notamment vers les entreprises nouvelles à implanter dans le sud du pays".

Dans les conclusions adoptées dans l'avis du Comité de Coordination tripartite du 21 mai 1981, le Conseil Economique et Social retient, par ailleurs, le passage ci-après:

"Sans mettre en cause les obligations contractuelles concernant la garantie de l'emploi, les partenaires sociaux et le Gouvernement s'engagent, chacun en ce qui le concerne, à favoriser au maximum la mobilité de la main-d'oeuvre excédentaire de la sidérurgie en vue de son affectation à des emplois disponibles dans l'économie nationale et à ceux créés par de nouveaux investissements."

Le coût élevé payé par l'ARBED, depuis le début de la crise, pour le financement de sa politique du personnel, a eu des répercussions sensibles sur les résultats de la Société. En effet, le coût résiduel à charge de la sidérurgie pour les années 1975 à 1980 peut être chiffré à plus de 2,5 milliards de francs luxembourgeois, ce qui n'a pas manqué à détériorer la situation financière de l'entreprise par rapport à ses concurrents étrangers, ayant bénéficié, plus tôt et plus massivement, d'injections de fonds publics.

Le Conseil Economique et Social note qu'à partir de 1975, différentes mesures - travaux extraordinaires d'intérêt général, aides spéciales pour les investissements sidérurgiques effectués par la DAC, intervention dans le coût salarial de la DAC - ont été mises en oeuvre progressivement.

Pour la dernière mesure énoncée ci-avant, le taux d'intervention a été relevé temporairement de 15% à 80% avec un plafond de 600 millions de francs luxembourgeois en termes de charge additionnelle.

Les mécanismes de garantie d'emploi et de rémunération régissant le fonctionnement de la division anticrise et, partant, le non-recours aux licenciements et au chômage partiel, n'ont certes pas contribué à la mobilité de la main-d'oeuvre, mais ont contribué par contre, de façon décisive, à épargner au personnel sidérurgique les rigueurs sociales du chômage et à l'économie nationale les indemnités autrement importantes qui auraient dû être versées, si le personnel en surnombre avait été dégagé.

Parallèlement à l'accroissement des effectifs de la DAC, les effectifs totaux de la sidérurgie luxembourgeoise ont continué de diminuer en 1980, bien qu'à un rythme plus ralenti par rapport aux années précédentes.

Au Grand-Duché de Luxembourg, l'effectif de l'ARBED est tombé de 18.169 ouvriers et employés à fin 1979 à 17.716 au 31 décembre 1980, accusant une baisse de 453 personnes, ou de 2,5%.

Ces chiffres tiennent compte des membres du personnel de la MMR-A occupés par l'ARBED, soit 330 personnes en 1980 et 411 en 1979.

Quant à l'effectif de la MMR-A, il comptait à fin 1980, encore 1.811 personnes contre 2.071 un an plus tôt, soit une diminution de 260 unités ou de 12,6%. Par rapport à fin 1974, lorsque la MMR-A avait occupé 3.246 personnes (statut luxembourgeois), le recul se chiffre à 44,2%.

Depuis la fin octobre 1974, la compression du personnel occupé à la production se chiffre à 9.613 personnes pour les usines de l'ARBED et à 11.762 personnes pour l'ensemble de la sidérurgie luxembourgeoise (plus de 40%).

2237. Les conclusions

Dans le chapitre portant sur la situation de la sidérurgie luxembourgeoise, le Conseil Economique et Social s'est limité à une approche plutôt descriptive, étant donné que les analyses en profondeur des problèmes en instance sont menées dans d'autres enceintes mieux outillées et spécialisées en la matière.

Etant donné cependant l'importance vitale, pour le pays, de réussir la stratégie en matière de crise sidérurgique et la politique structurelle qu'elle implique, le Conseil Economique et Social s'en voudrait de clore ce chapitre sans avoir mis en évidence le fil conducteur que doit suivre la politique luxembourgeoise dans ce domaine.

- A court terme, il s'agit de reconnaître clairement que la sidérurgie luxembourgeoise est prise dans le tourbillon d'un processus d'adaptation douloureux que traverse actuellement l'industrie sidérurgique mondiale et, surtout, européenne. Les responsables luxembourgeois, - entrepreneurs, syndicats, pouvoirs publics - ne sauraient avoir la prétention d'établir un plan de bataille à moyen terme, qui définisse, une fois pour toutes, l'ensemble des aspects industriels, sociaux et financiers, alors que l'expérience des sept années de crise a montré à quel point les événements risquent de créer sans cesse des problèmes nouveaux, plus graves.

Les nombreux rebondissements que connaît la scène sidérurgique forcent les responsables de revoir sans cesse leur appréciation de la situation, que ce soit aux niveaux national ou communautaire. Si, en effet, la Commission a fixé certains objectifs en matière industrielle, financière et sociale, il est difficile de mettre d'accord tous les intéressés dans les domaines essentiels d'une stratégie communautaire, étant donné les incidences économiques et sociales divergentes dans le chef de chacun des pays membres.

Tout en soulignant l'importance d'un plan cohérent et contraignant, le Conseil Economique et Social estime qu'une solution définitive garantie est difficilement compatible avec l'extrême instabilité de l'évolution économique en Europe.

- Etant donné l'importance que l'industrie sidérurgique a au Luxembourg à tous points de vue, il est cependant impensable que cette industrie puisse disparaître ou être réduite à la portion congrue. Plus que pour les autres pays de la Communauté européenne, il est, dès lors, vital que le Luxembourg réussisse la restructuration de l'outil sidérurgique.

Etant donné cette nécessité, il est essentiel que les responsables gouvernementaux et les partenaires sociaux fassent, dès maintenant, l'inventaire de nos possibilités et de leurs limites pour rencontrer les situations qui peuvent se présenter à moyen terme. Des stratégies alternatives correspondant à différents scénarios de crise devraient être préparées, afin d'éviter que de nouvelles aggravations éventuelles de la situation ne trouvent le pays sans préparation préalable et, dès lors, incapable d'agir selon les voies et moyens appropriés.

Lors de l'inventaire des moyens économiques du pays, d'une part, des besoins potentiels de la sidérurgie, d'autre part, il ne faut cependant pas perdre de vue les besoins vitaux des autres branches économiques du pays.

Il ne suffit pas, à cet égard, de veiller à ce que ces branches ne soient pas mises à si forte contribution que leur développement et leur croissance soient sérieusement gênés. Il faut, en plus, développer une stratégie globale parallèle à celle de la survie du secteur sidérurgique, qui vise à réorienter l'équilibre économique du pays vers d'autres pôles que la sidérurgie.

- A long terme, en effet, la sidérurgie ne pourra plus jouer le rôle prépondérant qui était le sien, par le passé, dans le développement du pays. Lors de la confrontation des besoins et des moyens, les autorités luxembourgeoises doivent, dès lors, créer les conditions et les instruments nécessaires au développement harmonieux des autres activités existantes et à l'implantation d'activités nouvelles.

Il faudra d'ailleurs veiller à ce que l'appui donné à la sidérurgie ne contrecarre pas les efforts de diversification et de développement d'autres secteurs, mais qu'au contraire les mesures d'accompagnement soient structurées de telle façon qu'elles s'intègrent dans la stratégie globale de développement.

224. Les classes moyennes

Dans la déclaration sur l'état de la Nation d'avril 1981, le secteur des classes moyennes a été caractérisé de la façon suivante:

"occupant quelque soixante-et-un mille personnes dans plus de 11.000 entreprises, le secteur des classes moyennes représente un poids économique et un potentiel de croissance considérables."

Par rapport à la population active de notre pays, les personnes occupées dans l'artisanat, le commerce et les entreprises du secteur Horesca représentent, dès lors, environ 40%, ce qui est considérable.

Les professions organisées regrettent l'absence de données repères exactes et comparables dans le temps pour le secteur des classes moyennes proprement dit, comme par exemple le nombre d'entreprises, le nombre d'ouvriers et d'employés occupés, la structure d'âge, le chiffre d'affaires et les investissements.

Le Conseil Economique et Social est informé de l'initiative du Gouvernement de procéder par plusieurs étapes en vue d'élaborer le livre blanc dont il est tant question.

- Mise au point de la documentation sur l'artisanat à l'initiative de la Chambre des Métiers;
- accélération des travaux du Statec quant à l'actualisation des statistiques sur le commerce;
- collecte, par le même Statec, des données concernant les professions Horesca;
- concours des organisations professionnelles;
- conclusions à dégager à la fin de l'exercice en cours ou au début de 1982.

Le Conseil Economique et Social estime que les différentes démarches doivent impliquer la cohérence nécessaire et qu'il doit être possible de concilier l'approche pragmatique et l'exercice statistique traditionnel. Ces efforts une fois combinés, il devrait être possible d'élaborer rapidement le livre blanc des classes moyennes sur la base de données fiables, livre blanc réclamé, à juste titre, par les milieux intéressés.

Les mesures prises, dès 1977, dans le cadre de la concertation tripartite en vue d'empêcher la crise structurelle du secteur industriel de s'étendre par l'effet du multiplicateur sur les autres secteurs de l'économie, ainsi que la capacité d'adaptation et la flexibilité élevée des entreprises du secteur des classes moyennes ont permis, à ces dernières, de jouer un rôle de stabilisateur dans notre économie. Les caractéristiques propres sur lesquels se fonde le dynamisme de ce secteur sont corroborées par les données statistiques publiées par l'artisanat.

Ainsi, le nombre des seuls ouvriers occupés dans les entreprises artisanales, malgré un léger recul du nombre d'entreprises, a progressé de 18.769 en 1978 à 20.518 en 1980, soit une augmentation de 1749 unités ou de 9,3%.

Soutenus par le Gouvernement, des efforts particuliers ont été faits par les entreprises des classes moyennes pour contribuer à combattre le problème du chômage des jeunes. Ainsi, le nombre d'apprentis dans l'artisanat est passé du début de la crise en 1974 de 1.419 à quelque 2.800 en 1980, soit une augmentation de 97%.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social rappelle le rôle particulier de formateur incombant aux petites et moyennes entreprises qui, tout comme les entreprises industrielles formant des apprentis, fournissent une main-d'oeuvre qualifiée pour l'Etat, les communes et pour les autres entreprises, ceci au risque de voir affecter le propre effectif de base des petites et moyennes entreprises.

Il convient de soutenir, d'une façon efficace, tout effort tendant à la revalorisation des professions manuelles, afin de maintenir, à notre économie, la main-d'oeuvre qualifiée nécessaire à ses besoins.

Le Conseil Economique et Social attire l'attention sur le fait qu'il importe de stimuler, dans le cadre des possibilités d'une façon sélective, mais efficace, les efforts des classes moyennes en vue de la modernisation, de la rationalisation et du développement des entreprises.

- Dans cet ordre d'idées, l'accent de l'action stimulatrice en faveur des classes moyennes devrait être mis

prioritairement sur le renforcement des services et institutions créés par les organisations professionnelles des classes moyennes pour soutenir leurs efforts notamment dans les domaines de formation, d'information, d'orientation, de consultation, d'assistance technique, de promotion et d'entraide.

- Les instruments comme notamment la loi-cadre des classes moyennes et la SNCI ont fait leur preuve en encourageant les efforts d'investissement dans les petites et moyennes entreprises et par là ont favorisé la création d'un nombre important d'emplois, ceci avec un capital immobilisé modeste. L'orientation actuelle est dès lors à poursuivre.

- Une aide de démarrage et d'encouragement pour les premiers établissements s'avère particulièrement utile. Il faut noter, par ailleurs, que malgré un léger recul du nombre d'entreprises dans l'artisanat (-1,4%), 233 nouvelles inscriptions ont pu être enregistrées en 1980 dans le rôle de la Chambre des Métiers. Dans le commerce et dans l'hôtellerie, le nombre d'entreprises a pu être maintenu globalement.

- Le Conseil Economique et Social tient à rappeler une nouvelle fois les considérations émises en 1979 et en 1980 se rapportant au problème des grandes surfaces, considérations confirmées par la récente étude réalisée par le Statec concernant l'évolution des grandes surfaces à prédominance alimentaire (1971-1979).

Les travaux de la table ronde, convoquée par le Ministre du ressort à la suite de la déclaration gouvernementale de juillet 1979, sont à finaliser dans les meilleurs délais, afin de fixer définitivement les milieux de l'artisanat et du commerce alarmés par l'évolution actuelle. A la même occasion, une attention particulière doit être accordée à différentes pratiques incriminées comme celles consistant à opérer des discriminations de prix, à imposer des refus de vente et à lancer des actions d'intimidation.

Le Conseil Economique et Social estime, par ailleurs, qu'il importe de veiller à ce que l'un ou l'autre groupe n'obtienne ou ne consolide pas une position dominante sur le marché luxembourgeois, position qui peut conduire à une affectation sérieuse de la structure actuelle de la distribution et à la disparition du commerce de gros et de points de vente qui, pour des raisons régionales et d'équilibre structurel, gardent leur importance. Une révision de la législation économique devrait tenir compte des points ci-avant signalés (cf. aussi CES/BUDG. (80), chapitre 22223. Les classes moyennes).

- Les problèmes soulevés par la récente évolution du nombre de faillites et en rapport avec le recours à l'entreprise générale, ayant fait l'objet de discussions parlementaires et de différentes prises de position du Gouvernement, sont traités actuellement dans différents groupes de travail. Le Conseil Economique et Social, tout en soutenant l'orientation choisie par le Gouvernement en cette matière et, dans le souci de l'efficacité des mesures à élaborer, juge indispensable de voir s'instaurer la concertation nécessaire par rapport aux travaux en cours.

- De nombreux cas de rigueur sont apparus au niveau des assurés indépendants à la suite des lois des 20 mars 1974, 23 décembre 1976 et 31 juillet 1980 ainsi que des règlements grand-ducaux du 7 mars 1977, ce qui rend d'autant plus urgent la réforme globale des régimes de pension préconisée par le Conseil Economique et Social. Cette dernière implique que la protection sociale des indépendants, insuffisante à l'heure actuelle, soit complétée. La proposition de loi destinée à modifier l'article 4 bis du texte coordonné des lois régissant le régime des pensions des artisans, des commerçants et des industriels, rejoint la préoccupation énoncée ci-avant et devrait donc être évacuée dans les meilleurs délais.

- En matière de concurrence déloyale, le Conseil Economique et Social a appris que le Gouvernement est en train de finaliser une réforme en la matière. Après des atermoiements, il importe à présent d'en finir.

Le Conseil Economique et Social estime que dans ce domaine les adaptations législatives ou réglementaires gagneraient à être opérées dorénavant avec la rapidité voulue pour tenir compte de l'évolution dans les réalités économiques.

- En ce qui concerne le problème du travail clandestin, particulièrement gênant en période de crise économique, ainsi que celui de la nécessité de rationaliser le travail administratif, le Conseil Economique et Social renvoie à son avis de l'année passée,* en citant les passages ci-après:

"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

* Page 42.

les petites et moyennes entreprises, occasionné par les multiples prescriptions mal coordonnées de la législation actuelle."

Le Conseil Economique et Social rappelle le rôle important qui revient au tourisme dans le cadre de l'économie nationale. La décision intervenue au sommet à Maastricht, renforçant la position de notre capitale comme siège du secrétariat du Parlement européen, encore que mise à mal depuis quelques semaines, nous oblige à soumettre à examen nos capacités hôtelières et soulève le problème des facilités à offrir aux parlementaires, à leurs collaborateurs et aux représentants de la presse.

Les efforts à entreprendre en vue d'améliorer la structure hôtelière devraient aller logiquement dans deux directions :

- moderniser l'infrastructure existante;
- favoriser l'implantation d'une capacité appropriée d'hôtels de standing, dans des conditions de compétition normale et à la faveur de plans de financement clairement arrêtés.

Défavorisée par les conditions atmosphériques, il est évident que l'infrastructure touristique générale doit constamment être améliorée pour offrir aux visiteurs les conditions d'accueil auxquelles ils aspirent, permettant ainsi à cette branche importante de notre économie de garder sa compétitivité dans un marché de plus en plus disputé.

225. L'agriculture et la viticulture

Dans ses avis sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social n'a cessé de rappeler ces dernières années, sous le chapitre relatif à l'agriculture et la viticulture, la nécessité de créer un environnement économique et social favorable au développement harmonieux en agriculture. Il est notamment renvoyé à l'avis de juillet 1979, dans lequel le Conseil Economique et Social a plaidé pour une politique agricole apte à maintenir un nombre minimum d'exploitations agricoles du type familial.

La préoccupation de sauvegarder un noyau vital de la population agricole et des exploitations agricoles, exprimée à maintes reprises, est confirmée et encore renforcée par les graves difficultés structurelles auxquelles l'économie luxembourgeoise se trouve confrontée.

A ce propos, il n'est pas sans intérêt de noter que depuis l'accentuation des difficultés économiques dans notre pays, une meilleure appréciation du rôle réservé à l'activité agricole et agro-alimentaire semble se faire jour. La réelle contribution économique de l'agriculture devrait mieux se traduire dans les comptes nationaux. Voilà pourquoi, dans un souci de clarté, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler son avis du 6 juillet 1979*, disant en substance:

"Le Conseil Economique et Social rappelle, par ailleurs, que la contribution des activités agricoles au produit national serait rehaussée dans les statistiques y relatives par une prise en compte des activités d'approvisionnement et d'élaboration, situées en amont et en aval de l'exploitation agricole, prises en tant qu'activités du secteur agricole, ceci dans une approche socio-économique".

* Page 45.

Dans le même contexte, le Conseil Economique et Social relève le problème crucial du revenu agricole qui est à la base de la survie de maintes exploitations agricoles.

Le chapitre relatif au secteur agricole de la déclaration sur l'état de la Nation du 2 avril 1981 signale que l'écart entre les revenus agricoles et les rémunérations moyennes des autres secteurs, au niveau de la Communauté, s'est encore creusé ces dernières années. L'inflation et la hausse des moyens de production agricole en sont la cause principale. L'agriculture luxembourgeoise n'est pas restée à l'écart de cette évolution défavorable. Les termes d'échange de l'agriculture se sont en effet dégradés progressivement. Aussi le Statec signale-t-il dans sa note trimestrielle de conjoncture du mois d'avril 1981, qu'en 1980 les augmentations de prix se sont chiffrées à 2,7%, soit une croissance de la production agricole en valeur de 2,3%, alors que le coût de production total a progressé de 6,2%.

En tenant compte de l'augmentation du coût de la vie, le revenu agricole réel par exploitation a accusé en 1980 un net recul.

Au vu de la situation de revenu précaire en agriculture, le Conseil Economique et Social accueille favorablement la décision gouvernementale de porter l'indemnité compensatoire annuelle à 250 millions en 1981, ceci dans le souci de pallier tant soit peu la détérioration des revenus agricoles. Cette mesure partiellement financée par la Communauté européenne, est prise dans le cadre de la politique agricole commune en faveur des régions défavorisées.

Le fait que le Conseil des Ministres de l'Agriculture de la Communauté européenne est parvenu cette année, pour la première fois depuis fort longtemps, à prendre les décisions communautaires en matière de fixation des prix agricoles en début de la campagne 1981/82, est jugé encourageant, ceci nonobstant le fait que la fixation des prix, réalisés au stade du gros, ne répond que partiellement aux aspirations des milieux professionnels agricoles.

Il est vrai que l'approche communautaire en matière agricole comportera dorénavant des solutions qui s'inséreront à l'avenir dans la restructuration budgétaire au niveau des Communautés européennes. Encore que les principes de base de la PAC soient sans doute maintenus, des répercussions se manifesteront dans une série de domaines communautaires.

En l'état actuel des choses, le Conseil Economique et Social s'interroge si la tournure prise en matière de la politique de co-responsabilité, en particulier en matière de la fixation, voire de l'augmentation du taux de prélèvement de co-responsabilité à charge des producteurs de lait, risque d'être affectée par les nouvelles orientations budgétaires?

Pour la campagne 1981/1982, la taxe de co-responsabilité à charge des producteurs laitiers est arrêtée à 2,5% du prix indicatif par kg de lait. En 1981, les producteurs luxembourgeois paieront une taxe globale estimée à + 52 millions de francs luxembourgeois par rapport à + 26 millions de francs luxembourgeois en 1980.

Dans sa déclaration sur l'état de la Nation, en avril 1981, le Gouvernement a esquissé la politique agricole à poursuivre dans les termes suivants: mobiliser les réserves disponibles en agriculture, promouvoir l'exploitation familiale et maintenir la population active à la campagne. Ces objectifs ne devraient pas être contrariés par les options à prendre en matière budgétaire au niveau de la Communauté.

Afin que la politique agricole, visée dans cette déclaration d'intention, puisse porter ses fruits, il importe que l'action gouvernementale soit notamment agencée autour de certains points de gravité.

En premier lieu, étant donné que le secteur agricole est particulièrement vulnérable par la hausse importante des coûts de production - phénomène noté par ailleurs dans la plupart des autres secteurs économiques - et que les termes d'échange de l'agriculture ne cessent de se dégrader, la politique agricole doit agir dans le sens d'un abaissement du coût des facteurs de production en agriculture.

En second lieu, il s'agit d'adapter fondamentalement les dispositions législatives et, plus particulièrement, la loi du 30 novembre 1978 promouvant la modernisation de l'agriculture, tant aux conditions économiques générales nouvelles, notamment en matière d'emploi, qu'aux exigences d'un développement équilibré de l'agriculture. Il s'y ajoute qu'il serait indiqué de mieux concrétiser les principes de politique agricole prémentionnés, de faire bénéficier les entreprises éligibles pleinement des aides prévues par la loi, d'aménager une souplesse accrue notamment en matière de revenu comparable, notion plutôt théorique et d'accompagner les orientations nouvelles dans le cadre de la Communauté européenne.

La valorisation du potentiel agricole ne tarde sans doute pas d'avoir des retombées favorables dans d'autres domaines.

Ainsi, il est constaté que l'évolution récente de notre balance commerciale indique que nos exportations risquent d'être, à l'avenir, insuffisantes pour payer nos importations. Le Conseil Economique et Social souligne à ce propos que l'agriculture et le secteur agro-alimentaire peuvent assurer un apport appréciable, susceptible d'être développé encore davantage, dans l'équilibre de la balance commerciale.

L'ensemble des industries agro-alimentaires modernes et adaptées aux besoins d'un grand marché sont à valoriser au mieux par un soutien conséquent des efforts de commercialisation, de marketing et de développement des marchés agricoles et par une concertation plus poussée entre les différents secteurs de production aux fins d'accélérer les contributions que le secteur agro-alimentaire est appelé à apporter à l'économie nationale.

A peu près deux tiers des revenus de nos agriculteurs proviennent de l'exportation des produits agricoles. C'est dire que l'agriculture a une certaine tradition exportatrice qu'il s'agit d'accentuer autant que faire se peut, en favorisant la productivité qualitative et quantitative.

Par conséquent, toutes les réserves de productivité qui existent en agriculture doivent être mobilisées. Dans cet ordre d'idées, il est vrai que l'infrastructure agricole ne dispose pas de centre de recherche agricole pour faire profiter directement les exploitations agricoles des retombées du progrès scientifique. Voilà pourquoi il est indiqué de favoriser, par des mesures appropriées, l'accès aux résultats et la mise en oeuvre du progrès scientifique réalisé dans les domaines de la génétique au sens le plus large, de l'alimentation du bétail, de la production fourragère et du sanitaire.

Dans le sens de favoriser la contribution agricole à l'équilibre de notre balance commerciale, il est, en outre, urgent d'arrêter le déclin qui se manifeste depuis plusieurs années dans certaines productions, notamment dans la production porcine. A ce propos, l'avis du Conseil Economique et Social du 15 juillet 1980* est rappelé:

"Aux fins d'assurer 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".

Quant à la viticulture, le Conseil Economique et Social note que pour la troisième année consécutive, le vignoble luxembourgeois a subi des pertes importantes, dues à des conditions météorologiques très défavorables soit pendant l'hiver, soit à l'époque de la floraison. Les pertes subies en 1980 se situent aux alentours de 70% d'une récolte normale avec

les conséquences économiques très graves pour le revenu des exploitations viticoles. Le Conseil Economique et Social approuve le Gouvernement dans sa décision prise pour intervenir en faveur de notre viticulture pour l'aider à passer ce cap difficile.

Il est encore pris connaissance d'un projet de loi établissant un périmètre à notre aire viticole. Le Conseil Economique et Social juge utile cet effort de délimitation et ce tant du point de vue quantitatif que qualitatif; il espère que les travaux législatifs y relatifs pourront aboutir dans un proche avenir.

226. Le secteur bancaire

Le secteur bancaire a réussi à maintenir une certaine vitesse de croisière. Les difficultés économiques, l'incertitude financière et monétaire, la hausse continue des prix sur le plan international, le maintien des taux d'intérêts à un niveau élevé, la compression des marges bénéficiaires, l'allongement de la durée des contrats de prêt et donc l'aggravation du risque, la spéculation sur les métaux précieux ont cependant, tout comme au cours de l'année précédente, façonné un environnement plutôt défavorable. Les bénéfices réalisés par les instituts financiers s'en sont ressentis.

Le rythme d'affluence de nouvelles banques s'est nettement ralenti. Alors que douze instituts nouveaux avaient ouvert leurs portes en 1979, le chiffre net des banques établies à Luxembourg s'est accru de trois unités en 1980, passant de 108 à 111 unités, alors que sur d'autres places financières importantes et concurrentes un net mouvement ascendant a continué.

La somme des bilans des banques est passée de 3.253 milliards de francs fin 1979 à 3.917 milliards au 31 décembre 1980. Comparé à la croissance de 29,6% réalisée en 1979, le rythme a cependant été cassé. En l'espace de dix ans, la somme des bilans a néanmoins été multipliée par le facteur 13,7.

Le bilan social du secteur financier demeure plus que favorable. Au moment même où le marché du travail est soumis à des pressions croissantes, les instituts financiers et établissements de crédit ont créé 509 emplois nouveaux au courant de l'année 1980 le total des personnes employées passant de 7.091 à 7.600. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les banques ont créé environ 7.000 emplois nouveaux dont plus de 5.000 depuis le milieu des années soixante.

Les perspectives d'emploi dans le secteur financier demeurent incertaines. Vu le ralentissement du rythme d'arrivée de nouvelles banques et l'incertitude régnant sur les marchés financiers et monétaires, la croissance du nombre des emplois devrait se poursuivre à un rythme ralenti. Les efforts de formation devront être intensifiés afin de disposer d'une main-d'oeuvre de plus en plus qualifiée à la fois dans le secteur national et international.

Les recettes fiscales, au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités, ont subi une nette régression, suite à la compression des marges bénéficiaires et à la concurrence accrue des autres places financières. L'évolution actuelle des marchés pesant sur le taux de rentabilité des instituts, il faut s'attendre également à l'avenir à un certain tassement.

Le niveau élevé des taux d'intérêts a freiné la marche des affaires en Bourse de Luxembourg. La Bourse a, certes, continué à s'affirmer comme première bourse de cotation des euro-emprunts obligataires, le nombre des valeurs cotées passant de 1.492 en 1979 à 1.557 fin 1980. Cette croissance continuelle ne devrait cependant pas faire perdre de vue le fait que la part de Luxembourg lors de la cotation de nouvelles émissions publiques est en régression permanente depuis quelques années. Alors que 98% des nouvelles euro-missions étaient cotées en Bourse de Luxembourg en 1974, ce taux est tombé à 58% en 1980. Cette évolution devrait inciter les responsables à procéder à une analyse sérieuse des raisons du recul, tout en prenant les mesures nécessaires pour faire remonter le courant.

Le volume d'activité de la centrale de livraison des valeurs mobilières Cedel a dépassé 80 milliards de dollars en 1980. Elle a réalisé une nouvelle progression spectaculaire avec un taux de croissance de 46,8%, après une augmentation de 37,5% en 1979. Le nombre des banques participant au système est passé de 990 à 1.028 au courant de l'année écoulée.

Les ouvertures de nouvelles banques se faisant rares et la place étant, tout comme d'ailleurs les autres centres financiers, de plus en plus tributaire de l'évolution des marchés, menacés par l'endettement croissant des créanciers potentiels et les tensions politiques croissantes, une réflexion générale sur l'avenir, suivie d'une action concertée, s'impose.

Les banques universelles doivent actuellement faire face à un double problème. D'une part, les dépôts sur livret d'épargne, après avoir légèrement progressé en 1979, ont sensiblement régressé en 1980, une part importante de ces fonds se reportant sur des dépôts à court terme plus rémunérateurs. La nette augmentation du coût des moyens de refinancement n'a pu être compensée par la majoration des taux débiteurs, dont certains sont maintenus à un niveau irréaliste. D'autre part, les éléments de distorsion se sont aggravés entre le secteur public et le secteur privé pour une même activité. Il faudra d'urgence examiner, dans un cadre d'ensemble, les activités bancaires et notamment les conditions de concurrence entre le secteur public et privé.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social note avec satisfaction l'initiative parlementaire en cours quant à l'aménagement du statut de la Caisse d'Epargne de l'Etat. En vue de la consolidation des structures existantes et du développement d'activités nouvelles, notre instrument législatif devra être adapté aux besoins actuels et futurs de la place financière. Par conséquent, il faudra renforcer l'environnement favorable au développement des affaires et améliorer la clarté et la sécurité juridique, dans le but aussi d'attirer de nouvelles activités dans le secteur financier et para-bancaire, ainsi que dans le domaine des services corollaires.

227. Les travaux publics

Depuis la survenance en 1975 de la crise structurelle qui affecte l'économie luxembourgeoise, les gouvernements successifs ont mis en oeuvre et continué une politique anticyclique, notamment à travers le budget du Ministère des Travaux publics. Le tableau publié au volume II du budget de l'Etat pour l'exercice 1981* montre que le niveau des dépenses d'investissement public a été régulièrement augmenté pour osciller autour de 7 milliards de francs lux. en 1981, en ce non compris les dépenses de travaux publics effectués par les communes et ceux qui ont été financés par d'autres formules.

Le Conseil Economique et Social constate que le budget de 1981, qualifié de "budget de la préaustérité", ne prévoit guère une régression des dépenses au titre des travaux publics, et il approuve la poursuite de cette politique anticyclique qui vise, d'une part, à "atténuer dans les secteurs du génie civil et du bâtiment l'influence défavorable de la récession économique" ** et, d'autre part, à améliorer l'infrastructure collective du pays dans une double optique. L'une a trait à la sauvegarde de la vocation de Luxembourg comme centre d'activités économiques et notamment industrielles au coeur de l'Europe et de capitale européenne, l'autre concerne l'extension et la modernisation des équipements collectifs mis en place au profit de la population.

La poursuite de ces objectifs implique toutefois une sélectivité rigoureuse des projets du fait que la situation des finances publiques est devenue à tel point tendue qu'il s'avère désormais impérieux de renoncer à la construction de complexes surdimensionnés de tout genre et d'aménager les projets de création de routes et de bâtiments suivant des normes compatibles avec la taille du pays.

* Page 252.

** Déclaration sur l'état de la Nation du 2 avril 1981.

En ce qui concerne les constructions routières, les crédits budgétaires pour l'exercice 1981, comparés à 1980, sont passés de 2,884 à 3,213 milliards de francs lux., ce qui correspond à un accroissement de 11,4%. Un effort relativement plus important est consacré à l'amélioration de la chaussée existante en vue d'augmenter la sécurité et le confort des usagers. Le Conseil Economique et Social approuve d'autant plus volontiers cette orientation que l'entretien du réseau routier normal a dû être quelque peu négligé au cours des dernières années, eu égard à l'effort prioritaire accordé à la construction d'une grande voirie. Le Conseil Economique et Social s'est prononcé, à plusieurs reprises, sur les problèmes soulevés par le programme pluriannuel des investissements à charge du fonds des routes. Les remarques faites antérieurement gardent toute leur actualité et, plus particulièrement, celle par laquelle il a été proposé d'accorder une priorité absolue à la création de pénétrantes à la Ville de Luxembourg, cela en raison de l'impact croissant du réseau routier sur les activités déployées par les institutions et les entreprises localisées dans la ville de Luxembourg.

Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social note que le Gouvernement s'est enfin décidé à faire établir les projets pour la réalisation de la pénétrante sud de la Ville de Luxembourg, de l'axe de la route d'Arlon-Kirchberg et du tunnel menant du Viaduc à la Côte d'Eich. Compte tenu de la situation difficile des finances publiques évoquée plus haut, le Conseil Economique et Social donne à considérer si le Gouvernement ne ferait pas bien d'étudier d'autres sources de financement pour ces projets. Une telle approche paraît d'autant plus nécessaire que les travaux de modernisation de l'aéroport du Findel et de prolongation de la piste principale ont pour corollaire la construction et, partant, le financement de l'autoroute de Luxembourg à Trèves, indispensable pour relier l'aéroport et le pays au réseau autoroutier de notre principal partenaire économique.

Quant aux crédits prévus pour le département des bâtiments publics, ils sont passés en 1981 par rapport à 1980 de 2,885 à 3,189 milliards de francs lux..L'accent a été mis sur les investissements entraînant des économies d'énergie et sur des dépenses assurant la conservation du patrimoine architectural, sans pour autant négliger l'activité des différents fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux.

L'évolution générale des investissements en travaux publics est reflétée par le tableau suivant:*

Codes	Groupes	1976 (compte)	1977 (compte)	1978 (compte)	1979 (compte prov.)	1980 (budget)	1981 (projet de budget)
71	Achats de terrains et de bâtiments.....	383,9	375,2	579,6	620,0	628,4	652,3
72	Construction de bâtiments.	1.393,7	1.222,6	1.493,7	1.760,4	3.539,7	2.453,0
73	Construction de routes et travaux hydrauliques.....	1.395,2	1.509,7	1.604,4	1.450,4	2.457,0	3.503,2
74	Achats de biens meubles durables.....	465,3	359,3	586,1	443,3	528,1	548,9
75	Constitution de stocks....	-	-	-	-	-	-
	Totaux.....	3.638,1	3.466,8	4.263,8	4.274,1	7.153,2	7.157,4

Il est à remarquer qu'après un plafonnement aux environs de 4 milliards de francs luxembourgeois, le montant des dépenses d'investissement a été porté au niveau de plus de 7 milliards de francs luxembourgeois en 1980 et en 1981.

* Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1981, volume II, page 252.

Tout en soulignant que l'utilité collective et l'intérêt économique des projets retenus peuvent justifier cet effort financier, le Conseil Economique et Social se demande si, au cours des prochaines années, le volume des travaux publics pourra être maintenu à un niveau aussi élevé, en raison notamment des contraintes imposées par l'évolution des finances publiques et la capacité de réalisation des entreprises.

Comme le secteur du bâtiment est l'une des rares branches d'activité où la politique conjoncturelle des pouvoirs publics peut produire des résultats immédiats, il s'imposera en cette période difficile de préserver l'effet multiplicateur de ce secteur et d'en faire un instrument de la politique de l'emploi.

Aussi le Conseil Economique et Social donne-t-il à considérer au pouvoir exécutif s'il ne faudrait pas organiser certains chantiers spéciaux de grande envergure, de manière à y faire participer, à côté des entreprises de grande taille, les petites et moyennes entreprises de construction, sans oublier d'y occuper temporairement une partie de la main-d'oeuvre excédentaire dans les secteurs en difficulté structurelle.

En ce qui concerne les problèmes récemment soulevés par les représentants de certains milieux professionnels en rapport avec la passation des adjudications publiques sous la forme de l'entreprise générale, le Conseil Economique et Social, tout en soulignant que cette forme peut être utile au même titre que la coopération entre entreprises pour l'exécution de certains types de travaux, juge urgent de réexaminer les mesures de protection au profit des sous-traitants, contenues dans la réglementation des marchés publics, quant à leur application et à leur efficacité.

3. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

31. L'approche générale

La crise perdure, les spécialistes annoncent des croissances de plus en plus hypothétiques et une attitude d'impuissance semble se traduire dans un esprit de réticence et de résignation.

Il s'y ajoute le repli vers des positions retranchées par groupes, lesquelles risquent d'entraver l'élaboration d'une vue globale et de solidarité nationale, plus que jamais indispensable.

Le large consensus qui s'est traduit dans le "modèle luxembourgeois", praticable dans une conjoncture difficile, bute cependant contre des difficultés en cas de crise ouverte.

Il est indéniable que nous nous trouvons actuellement dans une situation exceptionnelle, situation pour laquelle des moyens exceptionnels doivent être mis en oeuvre pour juguler cette crise, tout en s'efforçant de préserver les acquis et les valeurs mis sur pied pendant les décades de stabilité et qui constituaient les garants de notre croissance économique et de notre paix sociale.

Aussi, au-delà de la situation exceptionnelle dans laquelle nous nous trouvons, devons-nous continuer à axer notre politique sociale sur une vue à long terme, contexte dans lequel tous les problèmes doivent pouvoir être abordés sans exclusion aucune, et éviter que la grave situation du moment, à laquelle il faut raisonnablement voir une issue, ne remette en cause les bases qui sont les nôtres en période normalisée.

- C'est dans cette optique que le Conseil Economique et Social présente, dans l'approche ponctuelle ci-après, quelques idées-force tendant à déplacer le poids des objectifs d'ordre quantitatif vers des objectifs à priorité qualitative, en les plaçant dans le cadre d'une politique sociale ayant comme objectif principal de rendre notre société plus équitable, en réduisant les inégalités existantes.

32. L'approche ponctuelle

321. La situation de l'emploi

Le Conseil Economique et Social constate que tous les indicateurs concernant le marché de l'emploi relatifs aux 5 premiers mois de 1981 sont les plus défavorables jamais enregistrés depuis le début de la crise en 1975. Cette évolution est retracée dans les tableaux ci-après :

- Les offres d'emplois et les demandes d'emplois

Année	moyenne annuelle	
	Offres d'emplois non satisfaites	Demandes d'emplois non satisfaites
1974	584	57
1975	236	265
1976	266	457
1977	192	821
1978	263	1.166
1979	252	1.055
1980	207	1.102
1981	157*	1.455*
	(mi-juin 136)	(mi-juin 1.215)

- Le chômage complet indemnisé

Année	moyenne annuelle
	Chômeurs complets indemnisés
1974	5
1975	37
1976	124
1977	312
1978	496
1979	533
1980	627
1981	854*
	(mi-juin 771)

* Moyenne des cinq premiers mois.

- Le chômage partiel

Année Mois	1979	1980	1981
janvier	305	16	246
février	288	69	151
mars	237	119	525
avril	179	23	603
mai	133	-	549
juin	17	37	348*

- L'équivalence du chômage partiel en chômeurs complets

Année Mois	1979	1980	1981
janvier	75	5	108
février	78	25	76
mars	59	56	238
avril	39	8	281
mai	48	-	225
juin	5	17	163*

* Mi-juin.

LE NOMBRE DES TRAVAILLEURS ETRANGERS NOUVELLEMENT
EMBAUCHES AU COURS DE LA PERIODE DE 1974-1980

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Nouveaux embauches							
- Personnes résidant dans le pays ayant pris un premier emploi	325	428	426	316	614	701	680
- Travailleurs frontaliers occupés dans le pays	836	782	704	729	899	1.368	1.136
- Travailleurs saisonniers	1	-	-	-	188	175	110
- Occupations à durée restreinte (1 à 3 mois)	606	591	388	319	443	446	414
- Occupations à durée limitée (autorisations pour moins d'un an)	22	1	2	-	31	45	8
- Autres travailleurs	5.914	3.194	2.133	2.776	1.951	2.917	2.382
- Total	7.704	4.996	3.659	4.140	4.126	5.652	4.730
- Hommes	5.431	2.919	1.708	2.296	2.329	3.474	2.555
- Femmes	2.273	2.077	1.951	1.844	1.797	2.178	2.175
- Total	7.704	4.996	3.659	4.140	4.126	5.652	4.730
- Immigration nette	5.090	3.488	1.092	930	515	1.307	1.353**

* Non compris les apprentis et les stagiaires,
non compris les travailleurs dits détachés.

**

Estimation.

- L'évolution de la DAC commune

Année Mois	1980*	1981*
Janvier	1.830	3.255
Février	1.759	3.863
Mars	1.662	3.560
Avril	1.559	3.627
Mai	1.596	3.800 **
Juin	1.659	3.463 **
Juillet	1.640	3.563 **

Reprenant l'essentiel de l'argumentation de son avis sur la situation économique, financière et sociale de 1979 et compte tenu de la dégradation tendancielle de la situation de l'emploi, le Conseil Economique et Social se doit de relever qu'en dépit de la politique de concertation tripartite associant les partenaires sociaux et le Gouvernement, et des mesures mises en application, la situation de l'emploi risque encore de se détériorer pendant les années à venir.

En effet, les principaux paramètres, relevés dans l'avis et cités ci-avant, convergent dans le sens d'une telle dégradation

- diminution de l'emploi dans le secteur industriel et surtout dans la sidérurgie;
- ralentissement de la croissance de l'emploi dans les services marchands (banques et assurances) et dans l'artisanat;
- freinage de l'embauche dans le secteur public.

* Nombre des inscrits selon décomptes.

** Nombre des inscrits selon requête.

Le Conseil Economique et Social note toutefois que plusieurs secteurs de notre économie doivent largement recourir à une main-d'oeuvre étrangère et que le pays a un déficit en travailleurs qualifiés.

Compte tenu de cette particularité du marché de l'emploi et de la situation démographique à l'horizon 1985, la recherche du plein emploi doit rester, à moyen terme, plus que jamais l'objectif primordial du Gouvernement.

Cette recherche doit s'orienter d'après trois-axes principaux:

- accroissement de l'offre du travail par la création de nouveaux emplois;
- répartition judicieuse du travail disponible;
- ajustement de l'offre et de la demande de l'emploi.

Cet ajustement ne doit pas se faire uniquement en termes quantitatifs, mais également en termes qualitatifs. Eu égard au manque de travailleurs qualifiés sur le marché de l'emploi, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'une attention toute particulière doit être prêtée, d'une part, à la formation et notamment à la formation professionnelle des jeunes, et, d'autre part, à la formation continue des adultes.

322. La formation professionnelle

L'essor des nouvelles technologies, la diversification de notre potentiel industriel et le développement du secteur tertiaire nécessitent la mise en oeuvre d'une formation professionnelle toujours à la pointe du progrès technique et conforme aux besoins futurs, sans négliger, pour autant, la promotion culturelle et sociale inhérente à toute éducation.

C'est d'ailleurs dans cette optique que le Conseil Economique et Social plaide, depuis des années, et, plus particulièrement, depuis la publication de son avis relatif à l'éducation au Luxembourg,

en faveur d'une réforme complète de notre enseignement du pré-scolaire à l'enseignement supérieur. La mise en oeuvre des lois du 23 avril 1979 portant création d'un premier cycle intégré de l'enseignement post-primaire et 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, en constitue l'étape charnière. La réforme de l'enseignement primaire devra néanmoins être entamée sans délai, car l'enseignement forme un tout indissociable.

La réforme de l'enseignement technique et professionnel, condition essentielle de la revalorisation du travail manuel, ne saurait être appréciée valablement qu'à l'analyse des finalités, du contenu et des méthodes. A cet effet, le Gouvernement devra procéder, en commun, avec les chambres professionnelles compétentes, à l'élaboration de grilles horaires et de programmes théoriques et pratiques adéquats, sans négliger de revoir les méthodes pédagogiques qui ne devraient pas être copiées des méthodes abstraites de l'enseignement secondaire, mais qui devraient s'adapter aux facultés intellectuelles différentes des élèves, d'une part, et, aux exigences spécifiques du monde professionnel, d'autre part.

L'amélioration du savoir de la population d'un pays aux dimensions aussi réduites que le nôtre, dépourvu d'importantes ressources en matières premières, constituera, sans nul doute, un attrait non négligeable pour les investisseurs potentiels étrangers.

En dehors de la formation professionnelle des jeunes, l'amélioration de la formation des adultes mérite également une attention accrue au cours des prochaines années.

Une formation continue et permanente, structurée et s'adaptant rapidement aux conditions économiques en mutation, facilitera le recyclage des chômeurs, accroîtra la mobilité professionnelle des travailleurs et permettra à la population active de se tenir constamment à la hauteur des innovations techniques se répercutant sur l'organisation et le contenu du travail. A cet effet, le Conseil

Economique et Social estime que les diverses mesures de formation continue, organisée par l'Etat, les communes, les chambres professionnelles et par divers associations ou organismes privés devraient être mieux portées à la connaissance du public qui, trop souvent, ignore les possibilités de formation qui s'offrent à lui.

Enfin, le Conseil Economique et Social soutient l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics visant à faciliter l'entrée des jeunes dans la vie active et à stimuler la création de postes d'apprentissage.

Compte tenu de l'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi et du manque évident de travailleurs qualifiés, favorisant l'embauche des étrangers, il est d'avis qu'il convient de généraliser le bénéfice de l'aide à l'embauche des apprentis, telle qu'elle résulte de l'article 19 bis de la loi prorogée et adaptée du 24 décembre 1977, actuellement réservée aux seuls "métiers de l'artisanat, de l'hôtellerie, de la restauration".

Une telle extension du champ d'application de la législation en faveur de l'emploi des jeunes, outre le fait qu'elle éliminerait un aspect discriminatoire vis-à-vis de l'apprentissage industriel et commercial, aurait l'avantage de favoriser l'offre de postes d'apprentissage dans tous les secteurs.

323. La réduction de la durée de travail

Le Conseil Economique et Social, dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays du 6 juillet 1979, chapitre 313, a pris position quant au problème important de la réduction de la durée de travail, celle-ci apparaissant, à court terme, comme un objectif impliquant une meilleure répartition du volume du travail disponible. Il maintient sa façon de voir, étant donné que l'évolution économique et sociale s'est aggravée en 1981.

Pour ce qui est de l'approche à plus long terme, le Conseil Economique et Social conçoit, compte tenu des analyses et des consultations en cours sur les plans international et national, que la réduction de la durée de travail apparaît comme un moyen propre à améliorer les conditions de vie et de travail.

Dans cette même optique, les deux finalités prérappelées devraient répondre aux exigences de la situation générale et aux particularités de notre économie, étant entendu que la poursuite de ces objectifs ne devrait pas mettre en cause la compétitivité interne et externe de nos entreprises.

Le Conseil Economique et Social rappelle que la réduction de la durée de travail peut, suivant le cas, prendre différentes formes, comme par exemple:

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

Dans le cadre de la politique en la matière, il y a lieu de tenir compte, pour le surplus, des considérations suivantes:

- assurer au travailleur une meilleure qualité de vie;
- permettre à l'économie nationale d'en profiter au maximum par l'induction d'activités économiques nouvelles;
- éviter que la disponibilité supplémentaire ne soit utilisée à effectuer du travail clandestin;
- éviter une diminution de la durée d'utilisation des équipements.

A ce sujet, le Conseil Economique et Social rappelle les recommandations formulées dans le cadre du comité de coordination tripartite, pour ce qui est de la mise en oeuvre du principe de l'introduction généralisée de la semaine de 40 heures.

324. L'emploi et les nouvelles technologies

L'essor de la micro-électronique constitue un des grands défis économiques et sociaux de notre temps, aspect que le Conseil Economique et Social avait déjà souligné dans son avis annuel antérieur.

En fait, les prix d'acquisition modestes et la baisse considérable des coûts permettent une vulgarisation de l'informatique.

Désormais, cette technologie nouvelle n'est plus l'apanage des seules grandes structures de production, mais elle est à la portée de tous les agents économiques et pénètre dans la vie quotidienne.

Sur la toile de fond de la crise mondiale, le progrès technique et spécialement l'introduction des technologies de pointe sont une condition du renouveau économique et de l'accroissement de la productivité des entreprises et donc de la compétitivité de notre économie. La transformation profonde des structures de notre appareil productif, qui en résultera ne pourra rester sans effet sur l'emploi.

Ainsi qu'il est relevé dans le rapport Nora-Minc, l'incidence de l'informatisation croissante de l'économie apparaît comme

"une course de vitesse entre le dégagement de main-d'oeuvre lié aux gains de productivité et l'accroissement des débouchés pouvant résulter d'une compétitivité ainsi améliorée".

La difficulté réside en ce que si

"le premier effet est certain, et, à court terme, le second sera conditionnel et plus lent à réaliser".

C'est ce hiatus entre ces deux effets, se manifestant pour le surplus en pleine restructuration de l'appareil productif, qui s'ajoute aux facteurs d'aggravation du chômage.

Déjà dans son avis de l'année passée, le Conseil Economique et Social s'est proposé de faire une étude sur les effets de l'introduction des nouvelles technologies de pointe et notamment sur ses incidences économiques et sociales.

Des réflexions sont en cours au niveau de la Communauté des Dix et dans les pays européens développés pour accompagner un phénomène irréversible par des mesures sociales, à élaborer de façon sélective et coordonnée, afin d'éviter des distorsions préjudiciables.

Les effets négatifs sur l'emploi seront à atténuer par la diversification continuée de notre appareil productif, par l'implantation d'entreprises à technologie de pointe et par le développement et la modernisation du secteur tertiaire.

A noter aussi que les nouvelles technologies vont conduire à une réorganisation de l'emploi et des conditions de travail, les exigences de qualification changeant de manière fondamentale.

Cette évolution imposera une adaptation du système éducatif aux nouvelles données de l'économie et du marché de travail, notamment par un développement de la formation générale et de l'enseignement technique comportant nécessairement les disciplines informatiques. Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social juge indispensable d'introduire ces matières dans l'enseignement secondaire et se félicite de ce que le Gouvernement se propose de ce faire.

Une formation plus large et plus adaptée contribuera sans nul doute à améliorer la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs.

Afin d'éviter le déclassement ou même le licenciement d'un certain nombre de travailleurs, faute de qualification appropriée, le Conseil Economique et Social estime qu'un effort particulier devrait intervenir pour faire participer les salariés à des cours de formation, de perfectionnement et de recyclage à organiser conjointement par les établissements d'enseignement technique et par les entreprises. Dans le cadre d'une telle politique préventive du chômage, une participation financière de l'Etat devrait être envisagée.

Les mécanismes de consultation existants devraient être utilisés pleinement par les partenaires sociaux, dans la mesure où l'introduction de nouvelles technologies risque d'avoir des conséquences sur le fonctionnement et l'orientation des entreprises.

En dernier lieu, le Conseil Economique et Social estime, comme il l'a relevé dans son avis de l'année passée,

"que dans le cadre plus large de l'humanisation du travail, il échet de créer un environnement tant physique que psycho-social du travail accepté par les salariés",

afin d'éviter des situations engendrant la frustration et l'isolement de l'individu au travail, face à une mécanisation accélérée.

325. Le droit du travail

3251. La codification et l'harmonisation du droit de travail

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

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

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

Cette démarche devrait tenir compte des travaux en cours au Conseil Economique et Social en matière de droit de licenciement.

3252. L'Administration de l'Emploi

Dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1977, le Conseil Economique et Social avait pris position par rapport au fonctionnement de l'Administration de l'Emploi. Aussi avait-il constaté:

"Comme il apparaît clairement que l'Administration en question n'est pas à même de remplir les nombreuses tâches qui lui ont été dévolues par la réforme et dont la complexité et le volume s'accroissent sensiblement à cause des déséquilibres du marché de l'emploi, le Conseil Economique et Social pense qu'il convient, sans tarder, de la doter du personnel nécessaire à l'accomplissement de sa mission".

En effet, la réforme de l'Administration de l'Emploi, intervenue en 1976, pour faire face notamment à ses nouvelles tâches,

suite à la crise économique qui s'est installée dans notre pays depuis 1975 et à la détérioration du marché de l'emploi qui l'accompagne, n'a jamais été mise en oeuvre de manière intégrale, de sorte que cette Administration se trouve confrontée à des problèmes multiples l'empêchant de satisfaire à toutes les missions lui dévolues par le législateur.

Le Conseil Economique et Social prend acte du fait que le Ministre du Travail se trouve actuellement saisi de propositions syndicales contenant une série de mesures concrètes visant à améliorer le fonctionnement et l'efficacité de l'Administration de l'Emploi.

Ces propositions se réfèrent notamment aux orientations ci-après:

- les entreprises devraient être tenues à informer l'Administration de l'Emploi de tout licenciement et de toute nouvelle embauche suivant les prescriptions de la loi;
- un meilleur déroulement de la procédure de placement devrait être assuré, notamment par:
 - . une transmission écrite détaillée de la description des offres d'emplois aux demandeurs d'emplois;
 - . une meilleure coordination en matière d'orientation professionnelle entre l'Administration de l'Emploi, les écoles, les entreprises, le Ministère de l'Economie et le Ministère de l'Education nationale;
 - . la création d'un centre d'information en matière d'emplois;
 - . la mise en place d'un département d'études sur la prospection d'une politique de l'emploi à moyen et à long terme;
- les délais du paiement des indemnités de chômage seraient à revoir dans le sens d'avances payées par l'Administration de l'Emploi et de la garantie de la sécurité sociale aux chômeurs dès leur demande d'inscription au registre des ayants droit au chômage;

- la procédure à appliquer en cas de litige devrait être réformée dans l'optique suivante :
 - . une première décision serait prise par le directeur de l'ADEM;
 - . en cas de contestation, la Commission de l'Emploi prendrait une décision sujette à recours;
 - . le recours contre la décision de la Commission de l'Emploi pourrait être introduit auprès du Conseil arbitral et du Conseil supérieur;
- le demandeur d'emploi devrait formuler son refus d'une offre d'emploi par écrit afin d'éviter tout abus en matière de retrait de l'indemnité de chômage;
- la période du droit aux indemnités de chômage devrait être étendue sur 18 mois;
- la réforme des réglementations en matière des indemnités à toucher en cas d'intempéries s'imposerait dans le sens de l'élargissement de la période de référence et des modalités d'octroi.

Le Conseil Economique et Social recommande au Gouvernement d'examiner les suites à réserver à ces propositions après consultation de la Commission nationale de l'Emploi, tout en évitant d'imposer de nouvelles charges administratives aux entreprises.

3253. L'Inspection du Travail et des Mines

Le Conseil Economique et Social note que le Gouvernement a convoqué une table ronde ayant pour mission de faire des propositions concrètes en vue du fonctionnement plus efficace de l'Inspection du Travail et des Mines.

Eu égard aux questions de principe en cause, le Conseil Economique et Social se propose de suivre attentivement lesdits travaux.

326. La sécurité sociale

3261. L'assurance-vieillesse-invalidité

En matière d'assurance-pension, le Conseil Economique et Social maintient ses positions retenues dans son avis du 5 juillet 1977 sur la réforme de la structure et du financement de l'assurance pension.

Le Conseil estime en effet qu'avant tout autre progrès en cause, une prise de position du Gouvernement reste souhaitable par rapport à l'avis fondamental cité ci-avant, à moins que le Gouvernement ne décide de préciser ses vues quant à l'ensemble de cette problématique délicate, mais fondamentale dans un avant-projet de loi.

L'urgence d'une réforme globale en matière de pension n'est plus à documenter; l'existence de bases actuarielles solides en est le préalable.

Le Conseil Economique et Social se tient à la disposition du Gouvernement pour prêter son concours si le désir en était exprimé.

3262. La santé

- En dépit de l'introduction de la communauté des risques et malgré les efforts d'assainissement entrepris, les décomptes de 1980 pour l'assurance maladie, prise dans son ensemble, révèlent une situation déficitaire en matière de prestations en nature.

Ce déficit résulte essentiellement de la hausse des coûts globaux des prestations de soins de santé.

Ceci documente que les mesures prises sur la base du catalogue des mesures retenues par les tables rondes, organisées par le Ministère du Travail et de la Sécurité sociale en vue d'assainir les caisses de maladie, n'ont pas porté les fruits escomptés, car leurs effets ont été supportés, en majeure partie, par les assurés.

Dorénavant, les mesures préconisées devraient être appuyées par les fournisseurs des soins de santé, aussi bien privés que publics.

- Le Conseil Economique et Social tient également à rappeler ses propositions en matière de rémunération de l'acte médical, celles en matière de médecine préventive et celles relatives à l'information des assurés.

Pour ce qui est du dernier point, le Conseil Economique et Social regrette que les caisses de maladie ne soient pas autorisées à employer des moyens budgétaires pour sensibiliser l'opinion publique sur les problèmes de la santé publique et sur les coûts de la santé.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social se réfère aux points afférents de la déclaration d'Alma-Ata, adoptée en 1978, conjointement par l'OMS et l'UNICEF et appelant au développement de l'esprit d'auto-responsabilité à chaque stade des soins de santé, en vue de redonner aux individus confiance dans leurs propres connaissances, aptitudes et expériences, afin qu'ils puissent s'aider eux-mêmes dans une plus grande mesure.

- En ce qui concerne la planification et l'organisation hospitalières, le Conseil Economique et Social constate, une fois de plus, que les règlements prévus par la législation font toujours défaut, ce qui ne manque pas d'hypothéquer lourdement l'avenir, notamment par un suréquipement dans le domaine de la santé et un alourdissement des coûts.

- Le Conseil Economique et Social réitère son attachement à une organisation indispensable et urgente des soins à domicile.

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social constate que la réorganisation du service du contrôle médical n'a pas eu l'impact escompté sur la réduction du coût de la santé. D'un autre côté, en tant qu'organe de conseil par rapport aux différentes branches de la sécurité sociale et aux assurés, le service du contrôle médical n'a pas non plus apporté les résultats escomptés.

Dès lors, une organisation plus rationnelle de ce service est de mise pour lui permettre de satisfaire aux missions lui dévolues par le législateur.

327. La politique familiale

3271. Le contexte général

Avec référence à son avis de l'année passée, le Conseil Economique et Social réitère son attachement à une politique gouvernementale d'ensemble tenant compte des besoins de la famille.

Dans ce cadre, le Conseil Economique et Social constate tout particulièrement que les problèmes de logement auxquels sont confrontés de nombreuses familles constituent souvent des obstacles à l'agrandissement de la famille.

Aussi le Conseil Economique et Social soumet-il, dans le chapitre qui suit, quelques réflexions visant à améliorer la politique du logement social en faveur des familles les moins bien loties.

3272. Le logement social

Le nombre des autorisations à bâtir oscille entre 2.400 et 2.700 unités par an depuis 1974, alors que pour les années 1972, 1973 et 1974, ce chiffre était presque le double. Si, d'une part, l'on relève des besoins persistants en matière de logement, l'on constate, d'autre part, que la progression continue des coûts des constructions, du prix des terrains et du taux de financement rendent l'acquisition d'un logement de plus en plus difficile.

Certes, la loi de 1979 concernant le logement social a amené un tournant décisif en cette matière. Cependant, des règlements d'exécution trop restrictifs font que la loi ne peut pas sortir tous les effets voulus. Le cercle des bénéficiaires reste trop limité et un grand nombre d'intéressés à faible revenu est exclu en fait des avantages de la loi.

Il s'y ajoute le relèvement des taux d'intérêts à partir du 1er juillet 1981.

Aussi le Conseil Economique et Social demande-t-il au Gouvernement de revoir les règlements d'exécution dans le sens d'une augmentation des seuils d'octroi, d'une part, et des primes et des subventions, d'autre part.

De plus, il faudrait opérer l'ajustement du niveau des primes d'acquisition à celui des primes de construction.

Par ailleurs, il incombe au Gouvernement et aux communes de promouvoir le logement social en augmentant les crédits budgétaires y relatifs.

Si ces mesures devaient élargir le cercle des bénéficiaires, elles ne sont cependant pas suffisantes pour permettre à des familles et à des groupes cibles, moins bien lotis, de supporter les charges relatives à l'acquisition et à la construction d'un logement individuel.

Aussi les pouvoirs publics devraient-ils également prendre toutes les mesures nécessaires en vue de la construction de logements locatifs accessibles aux revenus de ces personnes, d'encourager l'initiative privée par l'adaptation de la législation sur les baux à loyer et par la stimulation financière des entreprises de créer des logements pour ouvriers étrangers.

D'un autre côté, le Conseil Economique et Social se demande si la mentalité luxembourgeoise en matière de logement ne tend pas à en gonfler le coût.

Il appartient aux initiatives en matière de logement social d'essayer de concilier l'exigence d'un confort satisfaisant avec un coût plus raisonnable.

328. La politique sociale en faveur de quelques groupes cibles

3281. Le cadre général

Le Conseil Economique et Social réitère ses propositions retenues dans son avis de 1979 sur la situation économique, financière et sociale du pays en faveur de cinq groupes cibles à savoir:

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

pour lesquels il a proposé de réduire les inégalités par une politique sociale plus qualitative et plus soucieuse de faire évoluer les mentalités et les structures sociales et culturelles.

En raison de l'année internationale des handicapés, le Conseil Economique et Social a axé, cette année, ses réflexions, plus particulièrement, sur cette catégorie de personnes.

3282. Pour une politique économique et sociale en faveur des handicapés

L'assemblée générale des Nations Unies a déclaré "1981" "Année internationale des personnes handicapées".

Suivant les estimations des experts, quelque 10% de la population mondiale sont mentalement ou physiquement handicapés, % qui s'élève à 25% si l'on tient compte de toutes les personnes qui sont affectées directement ou indirectement par une infirmité (familles, assistants etc.).

En présence de l'étendue des problèmes soulevés par l'état d'infirmité frappant des êtres humains dans tous les pays, les Nations Unies ont adressé un appel solennel aux peuples et aux autorités nationales, régionales et locales, les invitant à renforcer l'action en faveur des handicapés, afin de leur assurer "la pleine participation et l'égalité".

3283. L'approche mondiale

En réponse à ce défi mondial, le Conseil Economique et Social voudrait s'associer à l'engagement de solidarité ainsi défini. L'aide aux pays en voie de développement et surtout celle destinée aux régions les plus démunies dont le développement économique et social risque d'être mis en cause par le handicap de la pauvreté qui a été identifié comme la cause majeure des infirmités qui s'y déploient de façon inquiétante, devient essentielle.

Toujours dans le cadre mondial, le problème se pose différemment dans les pays industrialisés, compte tenu des progrès réalisés dans les législations sociales et aussi des nuances quant à l'approche suivie dans ces pays.

3284. L'approche nationale

Dans l'optique nationale, il échet de rappeler les mesures en faveur des handicapés qui ont déjà été prises dans le passé grâce à l'initiative privée et publique. C'est ainsi qu'un ensemble appréciable mais dispersé de dispositions légales d'aides sur les plans administratif, médical, scolaire et d'assistance publique et privée figurent au bilan des résultats acquis et méritent d'être mieux connues par l'opinion publique.

Le Conseil Economique et Social a pris acte avec satisfaction de la constitution, à l'initiative du Gouvernement, d'un Comité national pour l'année internationale du handicapé, composé de personnes, d'associations et d'institutions intéressées à l'amélioration de la situation des personnes handicapées au Luxembourg.

Aussi le Conseil Economique et Social suggère-t-il que les travaux futurs du comité, appelé à faire une réflexion de fond sur l'ensemble des problèmes et à dégager, le cas échéant, une voie coordonnée à suivre, prenne également en considération les quelques orientations ci-après:

- coordination renforcée et moyens financiers accrus par rapport aux instruments nationaux existants;
- mise en oeuvre des principes d'action préconisés par le Conseil Economique et Social dans son avis sur l'évolution économique, financière et sociale de 1979*;
- examen des lignes d'action figurant dans la résolution de l'Organisation des Nations Unies A/RES/34/154 du 30 janvier 1980 en vue d'en dégager les points susceptibles d'être mis en oeuvre à titre d'intervention complémentaire.

Le Conseil Economique et Social se propose de revenir aux aspects indiqués ci-avant au fur et à mesure que les travaux en cours donneront lieu à des initiatives qu'il faut souhaiter rapides et concrètes.

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

4. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES

Le fléchissement de certaines recettes fiscales, d'une part, et l'impact prévisible sur les dépenses publiques de la solution des problèmes économiques et sociaux telles la restructuration et la rationalisation de l'appareil productif et les réformes des assurances pension et maladie, d'autre part, ont incité la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés ainsi que le Gouvernement à se préoccuper de l'équilibre budgétaire dans les années à venir.

Dans son rapport du 5 novembre 1980 sur le projet de loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice 1981, la Commission des Finances et du Budget a discuté, à l'instar du Conseil Economique et Social, les normes budgétaires appliquées dans le passé pour établir les prévisions de recettes et de dépenses ainsi que l'équilibre du projet de budget. Si le Conseil Economique et Social n'a cessé d'insister sur le fait qu'il n'attachait qu'une valeur toute relative à la corrélation entre l'évolution du PNB et celle du volume budgétaire et que le degré d'utilité des diverses affectations données aux moyens budgétaires lui importait davantage, ladite Commission a surtout démontré que la norme budgétaire calculée ex ante sur une période pluriannuelle de cinq ans ne concordait jamais avec les calculs ex post, notamment à la suite de l'insuffisance de la correction vers le bas de la norme appliquée. Cette pratique aboutit à une augmentation des dépenses publiques entre 1975 et 1981 de 98,2%, alors que le PNB n'a accusé pour la même période qu'une croissance de 59,90%, ce qui veut dire que les dépenses ont augmenté d'environ 40% plus vite que le potentiel économique. Comme pour la même période la progression des recettes fiscales n'a été que de 71,08%, il en est résulté une érosion caractérisée de la réserve budgétaire. En effet, si le compte général de 1978 s'est encore clôturé par un excédent de recettes de 1.021,3 millions de francs luxembourgeois, le compte provisoire de l'exercice 1979 accuse un solde négatif de 1.087,9 millions de francs, qui est résorbé par imputation à la réserve budgétaire.

Sur cette toile de fond, il a paru opportun à la Commission de faire évaluer, par l'Inspection générale des Finances, les réserves budgétaires pour la période quinquennale de 1980 à 1984. En extrapolant la situation budgétaire actuelle, y compris une intervention de 2 milliards de francs luxembourgeois au titre de l'accord de la conférence tripartite "Sidérurgie", la Commission montre que:

"d'une réserve totale de 12,3 milliards en 1979, nous passons à un découvert de 10 milliards en 1984 pour l'hypothèse très optimiste et de 24 milliards pour l'hypothèse très pessimiste".

Le problème auquel les finances publiques se trouveront confrontées sous peu est donc de taille. Si l'on songe que l'hypothèse centrale qui dégage un découvert de plus de 16 milliards de francs luxembourgeois à la fin de 1984 se fonde sur les efforts volontaires d'économies budgétaires, l'on commence à comprendre la nécessité de choix budgétaires plus circonspects que par le passé.

Dans cette perspective, le Conseil Economique et Social prend acte de l'annonce faite récemment par le Gouvernement de présenter une programmation financière. A son sentiment, une telle programmation devrait poursuivre notamment les objectifs suivants:

- la mise en concordance des besoins publics avec les possibilités découlant de la situation économique générale, y compris l'établissement de priorités des dépenses;
- la détermination des moyens financiers requis pour la couverture desdits besoins;
- la coordination de la politique budgétaire et financière des différents organismes publics, tels l'Etat, les communes, les institutions de la sécurité sociale et les chemins de fer;
- la détermination des limites supportables de la dette publique.

Ce dernier point a été discuté également à la Chambre des Députés, en rapport tant avec les projections dont question ci-avant qu'avec le projet de loi autorisant le Gouvernement à émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant global de deux milliards de francs luxembourgeois.

Le Conseil Economique et Social, quant à lui, a déjà évoqué le problème de la dette publique, lorsqu'il a essayé, en 1979, de répondre à la question de savoir si l'on n'aurait pas dû avoir recours davantage à l'endettement durant la crise pour surmonter celle-ci, plutôt que de créer des recettes nouvelles pour le fonds de chômage. Selon lui, le choix pour un endettement plus élevé aurait procédé d'une certaine témérité en présence de l'importance des séquelles de la crise structurelle des économies occidentales et de la sidérurgie luxembourgeoise et des incertitudes pesant sur la place financière du Luxembourg. De plus, le maintien d'une importante capacité d'endettement lui a paru plus approprié pour affronter les charges et les incertitudes de l'avenir.

Cette façon de voir du Conseil Economique et Social s'inscrit dans la ligne de la réflexion qu'il a faite dans son avis du 13 octobre 1970 sur l'endettement de l'Etat. En effet, il y a proposé que la politique de la dette publique s'oriente d'après les principes suivants:

- "-le financement des dépenses publiques ne doit pas entamer les disponibilités de capitaux de manière à empêcher une croissance économique normale;
- les montants empruntés doivent être affectés à des fins productives sous peine d'entraîner un sacrifice de productivité pour l'économie, étant entendu cependant que sous cet angle de vue la satisfaction de besoins d'intérêt général peut également être considérée comme productive dans un sens large du mot;
- dans toute la mesure du possible, l'exécution des travaux d'investissement financés par l'emprunt devrait viser un effet anticyclique."

Pour l'heure qu'il est, l'évolution de la dette de l'Etat par rapport aux recettes publiques totales et aux recettes fiscales totales (voir rapport de la Commission des Finances et du

Budget de la Chambre des Députés document parlementaire no. 2485¹ - Session ordinaire 1980-1981 page 11) fait apparaître que le poids de la dette publique est resté constant depuis 1975, tout en étant inférieur à la moitié de ce qu'il était en 1970. Les statistiques internationales confirment qu'avec 2,9%, le service de notre dette publique par rapport aux dépenses totales est encore modeste et que la capacité d'endettement est restée intacte. La limite afférente a été et est estimée encore de nos jours entre 8% et 10% des dépenses courantes et cela compte tenu "des particularités et de la vulnérabilité" de notre économie.

Une autre limite aux possibilités du recours à l'emprunt est constituée par la capacité d'absorption du marché indigène des capitaux. Le Gouvernement en est conscient lorsqu'il admet qu'un emprunt de 2 milliards de francs luxembourgeois doit être considéré comme un montant proche du plafond annuel. Une appréciation de la capacité d'absorption du marché luxembourgeois des capitaux, compte tenu même d'un reflux de 6,7 milliards de francs luxembourgeois suite au remboursement d'obligations en 1981, est difficile, en raison notamment de l'attrait des placements à court terme et du niveau élevé des taux d'intérêts sur le marché monétaire. Les conditions prévalant sur le marché monétaire ont encore comme effet de renchérir le coût du recours à l'emprunt, ce qui se répercutera sur les dépenses budgétaires ordinaires au titre du service de la dette.

Par ailleurs, l'élargissement du différentiel des taux d'intérêts sur les marchés monétaire et des capitaux n'est guère de nature à faciliter l'orientation de l'épargne luxembourgeoise, chiffrée à plus de 50 milliards de francs luxembourgeois, au moins partiellement, vers le financement de la modernisation de l'appareil productif.

Aussi le niveau optimal d'endettement des pouvoirs publics s'apprécie-t-il également quant à la nature des dépenses financées par l'emprunt. A cet égard, on lit dans le rapport de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de budget pour 1981:

"qu'il n'est nullement aberrant de demander aux générations montantes une participation aux frais des infrastructures qui sont destinées à elles plutôt qu'aux générations actuelles".

Dans la mesure où l'endettement trouve une contrepartie dans les infrastructures, le Conseil Economique et Social partage cette façon de voir, encore qu'il ait demandé, déjà en 1970, au Gouvernement de dresser un inventaire de toutes les contreparties de notre dette publique et d'en faire une évaluation aussi complète que possible. Le Conseil Economique et Social réitère cette demande avec d'autant plus d'insistance que l'accroissement de la dette publique au cours des cinq dernières années provient essentiellement de l'augmentation de la dette à terme non défini dont le montant a sextuplé en 10 ans. Or, la dette à terme non défini étant constituée par des certificats représentant la part de l'Etat dans la constitution de capitaux de couverture des pensions échues est utilisée, en violation des principes régissant la dette publique, pour couvrir des dépenses courantes de consommation. Aussi le Conseil Economique et Social ne saurait-il se lasser de répéter que la réforme du financement de l'assurance pension doit trouver d'urgence une solution. La Commission des Finances et du Budget partage cette opinion lorsqu'elle écrit:

"Le financement même partiel des dépenses de consommation par un emprunt serait politiquement et économiquement inacceptable".

Par ailleurs, la même Commission estime que:

"les dépenses, financées par emprunt ont pour effet de financer des investissements publics qui eux renforceront le potentiel macro-économique du pays",

pour conclure qu' :

"il n'en reste pas moins vrai que tout financement d'investissement par emprunt comporte un report des charges d'investissements sur la génération suivante... Voilà pourquoi le problème fondamental reste le freinage volontariste des dépenses de l'Etat dont le rythme de croissance a, depuis 1975, largement dépassé en termes globaux, la norme de croissance nominale du P.N.B."

Le recours à l'emprunt, pour justifié qu'il soit dans une situation donnée, équivaut à une charge différée à payer à l'avenir par l'impôt et le plus souvent un impôt nouveau. Pour cette raison, le niveau optimal de l'endettement doit être apprécié également en fonction de la charge fiscale et para-fiscale. Cette dernière a augmenté au cours de la période 1970-1978 plus vite au Luxembourg que dans n'importe quel autre pays du monde libre.

Aussi le Conseil Economique et Social reste-t-il fidèle à sa réflexion des années précédentes, lorsqu'il approuve la Commission des Finances et du Budget qui estime que :

"le niveau optimal de la charge fiscale dans notre pays est déjà dépassé et qu'il faut plutôt réduire le poids de la fiscalité dans notre pays si l'on ne veut pas compromettre le processus de la restructuration économique".

Le Gouvernement partage cette façon de voir, lorsqu'il annonce, dans la déclaration sur l'état de la Nation du 2 avril 1981, que l'équilibre budgétaire doit être obtenu par un ralentissement des dépenses publiques plutôt que par l'augmentation des prélèvements fiscaux. Aussi propose-t-il d'appliquer, à partir du budget pour l'exercice 1982, une norme de croissance pluriannuelle sur la base d'une croissance réelle zéro. Concrètement, cela veut dire que le seul facteur de hausse pouvant être admis, pour déterminer l'enveloppe globale des budgets de 1982 et suivants, consistera :

" dans l'évolution des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires".

Ce faisant, le Gouvernement se propose donc de prendre une première mesure volontariste pour freiner la croissance démesurée des dépenses publiques. La réalisation effective de cette mesure, qui trouve l'approbation du Conseil Economique et Social, exige une révision approfondie de toutes les dépenses quant à leur utilité réelle et implique aussi de:

"revoir certains mécanismes budgétaires qui sont devenus des automatismes".

Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social rejoint ceux qui s'interrogent sur la nécessité de lier:

"indifféremment et automatiquement"

le volume global des dépenses publiques à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, alors que toutes les dépenses budgétaires ne constituent pas des traitements et des salaires.

Quoi qu'il en soit, l'heure est aux choix budgétaires. Dans cet exercice douloureux, il importe de répartir équitablement les sacrifices, tout en accordant la priorité au développement de l'appareil productif générateur de ressources futures, au maintien du plein emploi et à la protection des économiquement faibles. Cet exercice a évidemment plus de chances de réussir si une programmation économique et sociale et si un ordre de priorité pour les dépenses des pouvoirs publics, y compris les dépenses d'investissement, ont pu être établis. 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. En avançant les propositions contenues dans le présent avis sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social s'est laissé guider par les principes budgétaires évoqués plus haut. Au delà et en attendant l'élaboration

de l'ordre des priorités des dépenses, le Conseil Economique et Social réitère une fois de plus qu'il est prêt à se prononcer au sujet de cet inventaire. Sans vouloir préjuger des options qu'il sera amené à prendre à cette occasion, il voudrait rappeler, une fois de plus, les points suivants qui comportent un intérêt particulier pour l'évolution 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 l'optique financière, mais surtout dans une conception globale."

5. LES CONSIDERATIONS FINALES

A titre de conclusion générale, le Conseil Economique et Social aimerait souligner les points ci-après:

- Il espère que dans l'optique conjoncturelle, les travaux budgétaires en cours pourront s'inspirer utilement des réflexions contenues dans cet avis, et qu'un dialogue fructueux s'intensifiera avec toutes les instances concernées.
- A moyen terme, il pense avoir apporté un éclairage global, des orientations et des nuances par rapport à certaines données et appréciations.
- Ponctuellement, il tient à mettre l'accent sur les quelques considérations suivantes:

En matière économique.

Lors de l'inventaire des ressources et des objectifs essentiels, ainsi que des besoins potentiels de la sidérurgie, il ne faut pas perdre de vue les besoins vitaux des autres branches économiques du pays.

En matière sociale.

Au-delà de la situation exceptionnelle dans laquelle nous nous trouvons, comportant la mise en oeuvre de moyens, eux aussi exceptionnels, nous devons cependant continuer à axer notre politique sociale sur une vue à long terme, contexte dans lequel tous les problèmes doivent pouvoir être abordés sans exclusion aucune, et éviter que la grave situation du moment, à laquelle il faut raisonnablement chercher une issue ne remette en cause les bases d'un développement économique et social normal.

Dans ce contexte, l'ajustement permanent des systèmes d'éducation, de formation et de recyclage des jeunes et des adultes mérite une attention particulière.

. En matière de finances publiques.

La programmation financière, compte tenu de la situation budgétaire tendue, devrait poursuivre notamment les objectifs suivants:

- .. la mise en concordance des besoins avec les possibilités découlant de la situation économique générale, impliquant l'établissement de nettes priorités de dépenses;
- .. la détermination des moyens financiers requis pour la couverture desdits besoins;
- .. la précision des limites économiquement acceptables de la dette publique;
- .. la coordination de la politique budgétaire et financière des différents organismes publics, tels l'Etat, les communes, les institutions de la sécurité sociale et les chemins de fer.

Résultat du vote:

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

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Raymond Rollinger

Luxembourg, le 7 juillet 1981