



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/BUDG. (82)

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINAN-
CIERE ET SOCIALE DU
PAYS

1982

AVIS

Luxembourg, le 29 juin 1982

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>	3
21. La situation conjoncturelle	3
22. Les aspects structurels	12
221. Les problèmes monétaires	12
2211. La dévaluation du 21 février 1982	13
22111. Les objectifs belges	13
22112. La position luxembourgeoise ...	15
22113. Les conséquences de la dévalua- tion sur l'économie	16
2212. Les problèmes d'avenir des relations monétaires belgo-luxembourgeoises.....	20
22121. Les déficiences de l'associa- tion actuelle	20
22122. Les revendications des autorités luxembourgeoises	21
22123. Les relations monétaires futures entre le Luxembourg et la Belgique	23
22124. Quelques réflexions prélimi- naires sur des politiques de change alternatives (dans le cadre ou en dehors de l'UEBL)..	26
221241. Scénario au sujet du raccrochage direct éven- tuel du franc luxem- bourgeois à l'ECU	27

221242. Scénario au sujet du maintien d'une parité fixe entre le franc luxembourgeois et un panier belgo-néerlandais (solution BENELUX)	28
221243. Scénario au sujet du maintien d'une parité fixe entre le franc luxembourgeois et un panier spécifique des monnaies des principaux partenaires économiques du Luxembourg	29
22125. Les conclusions	29
2213. Des mesures immédiates	32
222. Les relations économiques extérieures	34
2221. Le commerce extérieur	34
2222. L'aide au développement	42
223. La politique de développement et de diversification économiques	43
224. Le secteur de l'énergie	50
225. La situation et les perspectives de la sidérurgie luxembourgeoise au printemps 1982	52
2251. La conjoncture de l'acier en 1981	52
2252. La conjoncture sidérurgique du premier trimestre 1982	57
2253. Les perspectives à court et à moyen terme.....	59
2254. Les investissements et la restructuration	62
22541. Sur le plan industriel	62
22542. Sur le plan financier	65
2255. Les coûts du personnel et le financement de la division anti-crise	68
2256. Les conclusions	72

	Page:
226. Le secteur bancaire	77
227. Les classes moyennes	85
228. L'agriculture et la viticulture	90
229. Les investissements publics	95
3. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u>	100
31. Les relations tripartites et la politique des revenus ...	100
32. La démographie, l'immigration et la formation comme entrants du développement économique et structurel à long terme	104
321. L'évolution démographique - La population luxem- bourgeoise et étrangère	104
3211. La situation actuelle	104
32111. Le mouvement naturel	104
32112. Le mouvement migratoire	105
3212. Les projections à long terme de la population.	105
32121. La population luxembourgeoise et étran- gère	106
32122. La population active résidente dispo- nible	107
322. L'emploi et le développement économique	108
3221. L'évolution de l'emploi depuis 1960 jusqu'en 1980 ...	108
3222. Les projections à long terme	110
323. L'équilibre économie-démographie en 1990	114
324. Les actions à entreprendre au niveau de la formation et de l'immigration	115

	Page:
33. L'aménagement du temps de travail	119
34. La sécurité sociale	122
341. L'assurance-maladie	123
342. L'assurance vieillesse-invalidité	125
4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES</u>	126
5. <u>LES CONSIDERATIONS FINALES</u>	133
Annexe: Amendement présenté par MM. J. EWERT, N. SCHMIT et G. THEIS, représentants de l'agriculture et de la viticulture	136

1. LES CONSIDERATIONS LIMINAIRES

- Les mutations structurelles profondes au niveau de l'économie mondiale ainsi qu'un retour de plus en plus prononcé à des mesures protectionnistes continuent d'être ressentis, de manière douloureuse, par l'économie luxembourgeoise.

La détérioration de la situation économique au Grand-Duché a été accentuée par la dévaluation des francs belge et luxembourgeois.

- Si, les dernières années, le Luxembourg avait pu faire face à la crise économique dans de meilleures conditions que les pays voisins, notamment grâce à une concertation active de tous les partenaires sociaux et à la mise en place d'instruments de crise basés sur le principe de la solidarité nationale, le Conseil Economique et Social se doit de constater l'échec, du moins momentanément, des négociations tripartites menées au sein du Comité de coordination tripartite, échec intervenu à la suite du désaccord des pouvoirs politiques et des partenaires sociaux quant à l'approche à adopter en matière de lutte anti-crise (notamment la politique des prix et des revenus).

- Cet échec est d'autant plus regrettable qu'il intervient à un moment où la crise économique ne cesse de s'accroître et où des réformes essentielles dans les domaines économique, social et financier ne peuvent plus guère être ajournées.

Certes, la recherche d'un consensus quant à un partage équitable des sacrifices s'avère plus délicat dans une période difficile qu'à une époque au cours de laquelle la croissance économique et le progrès social sont relativement faciles à assurer. Néanmoins, la situation actuelle devrait nous amener à mettre en jeu tous nos atouts afin de dépasser ce cap difficile. Dans ce contexte, le développement du dynamisme économique tout comme le maintien de la paix sociale s'avèrent essentiels. De plus, la reconnaissance objective de la gravité de la situation économique, sociale et

financière devrait inciter les responsables politiques, économiques et sociaux à tout mettre en oeuvre afin qu'aucun groupe ne soit spolié ou sacrifié et que l'esprit d'initiative de l'individu soit stimulé plutôt que découragé. Par ailleurs, les groupes économiques et sociaux devraient eux aussi tenir compte, lors de la détermination de leurs revendications et de leurs actions, des intérêts de la collectivité et de la solidarité nationale.

- Face à une situation caractérisée par des incertitudes et aux différents risques qui pèsent sur l'avenir du pays, il est indispensable d'élaborer une politique coordonnée englobant les objectifs économiques, monétaires, financiers, sociaux et culturels du pays en tenant compte de nos moyens et de nos contraintes. Une telle politique ne doit pas se limiter à la restructuration économique, à la diversification industrielle et au redressement de la situation conjoncturelle, mais pour réussir, elle doit tenir compte également d'autres préalables que le Conseil Economique et Social ne se lasse pas de rappeler.

En effet, dans ce contexte une importance particulière revient notamment 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.

Aussi le Conseil Economique et Social a-t-il jugé opportun d'axer son analyse, au-delà de l'évolution de l'année en cours, sur le moyen terme et de soumettre, dans les chapitres suivants, un certain nombre de considérations et de propositions tendant à orienter notre politique économique, sociale et financière, en fonction des impératifs économiques, financiers et monétaires et des objectifs sociaux.

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 se réfère principalement à la déclaration du Gouvernement sur l'état de la Nation du 23 mars 1982, au discours du Ministre de l'Economie, prononcé lors de l'inauguration de la 40me Foire internationale, ainsi qu'à la note trimestrielle de conjoncture no. 1/1982 du STATEC.

Le Conseil Economique et Social partage les analyses des instances précitées qui brossent un tableau global pessimiste, caractérisé par une aggravation de l'inflation et du déficit budgétaire, un recul de l'activité économique et des tensions accrues sur le marché de l'emploi.

Il s'y ajoute que la dévaluation des francs belge et luxembourgeois, dont la parité a été réajustée de 8,5% dans le système monétaire européen le 21 février 1982, a accentué les problèmes auxquels est confrontée l'économie luxembourgeoise, notamment par le biais du renchérissement des prix à l'importation.

- Dans l'ensemble, les résultats de l'activité économique en 1981 ont fait apparaître une dégradation sensible de la situation par rapport à 1980.

. Le secteur industriel a enregistré un recul prononcé de l'activité. Par rapport à 1980, la production industrielle a baissé de 6,8% en volume. Cette régression est d'abord imputable à la sidérurgie dont la production a diminué de 16,6% et les exportations de 19%. Dans les autres branches industrielles, la production a stagné alors que la production agricole a progressé légèrement.

Le secteur de la construction a dû faire face à un début de récession et le recul de l'activité a été, pour l'ensemble de l'année 1981 par rapport à 1980, de 2,3%.

Les paramètres ci-après illustrent la situation:

. indice de la production industrielle :	- 6,8%
. indice de la production sidérurgique :	- 16,6%
. production d'acier brut :	- 17,9%
. construction :	- 2,3%
. agriculture :	+ 1,2%

. La demande extérieure a été faible et la demande intérieure a progressivement décéléré.

. La dégradation du marché de l'emploi s'est poursuivie et le seuil de 2.000 demandeurs d'emploi a été atteint fin 1981.

. Parallèlement à la chute de la production et à la détérioration de l'emploi, l'évolution des prix a été accompagnée d'une nouvelle poussée inflationniste et la hausse des prix à la consommation s'élevait à 8,1% en 1981, contre 6,3% en 1980.

. A ces facteurs s'ajoutent des tensions persistantes au niveau de l'équilibre des finances publiques, dues au recul de l'activité économique ainsi qu'au poids accru des politiques économique et sociale sur les dépenses publiques.

. Le déficit de la balance commerciale du Luxembourg continue d'augmenter de manière préoccupante et a atteint un niveau record qui se chiffre à 23 milliards de francs, ceci sous le double effet de la stagnation des exportations de biens et du renchérissement des prix à l'importation.

Cette évolution est retracée dans le tableau suivant:

Balance commerciale

Unité: Milliards de francs

Spécification	1978	1979	1980	1981
1. Balance commerciale du Luxembourg	- 11,2	- 9,9	- 17,6	- 23,0
2. Balance commerciale (remaniée) avec la Belgique	- 6,0	- 8,1	- 11,9	- 18,7
3. Balance commerciale (remaniée) avec les pays tiers à l'UEBL	- 5,2	- 1,8	- 5,7	- 4,3
(3) = (1) - (2)				

Source: STATEC

. L'expansion des services financiers, implantés dans le pays, constitue l'un des seuls facteurs positifs de l'évolution économique en 1981 et a fait que l'apport du Luxembourg dans la balance des paiements courants de l'UEBL est resté positif.

. Dans cet environnement économique général, la croissance du produit intérieur brut, en volume, a été négative en 1981 et son recul est estimé à 1,5% par rapport à 1980. Le recul du produit intérieur brut, à prix constants, quant à lui, est évalué à 2%.

- En ce qui concerne les perspectives pour 1982, le Ministre de l'Economie, dans son discours prononcé à l'occasion de la Foire de Printemps, retient que

"la Commission des Communautés européennes, dans un document du mois de mars dernier, insiste sur l'incertitude d'une reprise en 1982 et souligne des perspectives assombries à la suite de combinaisons contradictoires d'options industrielles, commerciales, monétaires et budgétaires prises à l'échelle de l'Europe et du monde."

. Sur cette toile de fond morose, aux niveaux international et communautaire, sont venus se greffer les ajustements monétaires commentés dans le chapitre 221.

. La hausse des prix, estimée, pour 1982, à plus de 9% avant la dévaluation de février 1982, risque de dépasser sensiblement la barre des 10% après les deux récents ajustements monétaires.

Les taux de variation intra-annuels, en pourcent, se présentent comme suit:

Taux de variation en pour-cent (mois crt./mois
corresp. de l'année précédente)

	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	intra- annuel
1981/80	7,3	7,0	7,4	7,4	7,6	8,4	8,5	8,5	9,4	8,8	8,5	8,0	8,1
1982/81	8,7	9,1	8,4	8,1	8,7								

. Par ailleurs, la restructuration de la sidérurgie se trouve toujours au centre de nos préoccupations et marque fortement le climat conjoncturel, notamment à la suite d'une régression sensible des tonnages produits et du gonflement des effectifs affectés à la division anti-crise.

Dans ce contexte, il est primordial que la procédure relative aux aides communautaires aboutisse à brève échéance et que la liquidation d'une première tranche cohérente et importante, sans préjudice pour l'ensemble du plan de restructuration sidérurgique, devienne réalité.

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

. La morosité est également de mise à l'égard des perspectives de la demande interne pour ce qui est de la consommation privée, notamment à la suite des mesures de politique des revenus prévues dans la loi du 8 avril 1982, mesures qui risquent de freiner encore davantage la consommation des ménages, la consommation publique et les investissements.

. Parallèlement à cette évolution défavorable, il convient d'ajouter les appréciations pessimistes émises par les chefs d'entreprises au cours de l'enquête de conjoncture réalisée fin mars.

. Finalement, la situation du marché de l'emploi ne manquera pas de se dégrader, même si une certaine stabilisation, voire une amélioration saisonnière a été observée pendant les premiers mois de 1982. Le STATEC prévoit, en effet, que l'évolution conjoncturelle, en 1982, ainsi que la persistance des problèmes dans la sidérurgie seront à l'origine de tensions accrues sur le marché de l'emploi.

Il s'y ajoute que l'existence de mesures de protection sociale complémentaires (DAC, travaux extraordinaires d'intérêt général, chômage partiel) a également contribué à masquer la réalité du chômage au sens économique du terme.

En effet, la division anti-crise compte actuellement plus de 3.000 personnes, situation qui risque de s'aggraver dans les mois à venir.

Le nombre des travailleurs touchés par les travaux extraordinaires d'intérêt général reste également élevé au cours des premiers mois de 1982 (1.100 travailleurs de la sidérurgie).

Le nombre des chômeurs partiels se situe à un niveau de quelque 40% supérieur par rapport à celui enregistré il y a un an.

Quant à la comparaison intra-annuelle (1981-1982) en matière de statistiques d'emploi et de chômage, la situation est la suivante.

COMPARAISON INTRA-ANNUELLE (1981/1982) DES STATISTIQUES
DE L'EMPLOI ET DU CHOMAGE

Référence	Emploi salarié inté- rieur - fin du mois (x 1.000)	Emploi en sidérur- gie (fin du mois)	Demandes d'emploi non satisfaites
Janvier	1981 138,1 1982 139,5	19.335 18.376	1.610 2.139
Février	1981 139,3 1982 140,2	19.263 18.277	1.544 2.078
Mars	1981 140,2 1982 140,6	19.186 18.177	1.535 1.967
Avril	1981 140,5 1982	19.112 17.996	1.317 1.923
Mai	1981 140,7 1982	19.031	1.269
Juin	1981 141,1 1982	18.964	1.199
Juillet	1981 140,1 1982	18.864	1.345
Août	1981 139,4 1982	18.789	1.438
Sept.	1981 141,2 1982	18.825	1.680
Oct.	1981 141,5 1982	18.732	1.806
Nov.	1981 141,7 1982	18.650	1.942
Déc.	1981 139,9 1982	18.321	2.028
Niveau annuel	1981 140,3 1982	18.923	1.559

Source: STATEC

- Face à cette situation économique alarmante, le Gouvernement a complété l'arsenal législatif existant par un train de mesures additionnelles:

- . la loi du 1er juillet 1981 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie;
- . le règlement grand-ducal du 23 septembre 1981 concernant le blocage des marges bénéficiaires en valeur absolue;
- . le règlement grand-ducal du 12 mars 1982 concernant le blocage des prix au 19 février 1982;
- . la loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie et les mesures d'accompagnement.

Si les effets escomptés de ces mesures récentes ne peuvent pas encore être analysés dans leur ensemble, il n'en reste pas moins que l'indice des prix à la consommation continue à accuser une hausse sensible, hausse résultant de la multiplication des dérogations sectorielles et individuelles accordées pour permettre de tenir compte des hausses des prix à l'importation.

Aussi les prix à la consommation pour l'ensemble de 1982 risquent-ils de dérapier au cours des mois à venir.

- Dans cet environnement économique plus qu'incertain, la croissance du produit intérieur brut de 1,5%, prévue pour 1982, apparaît pour le moins optimiste.

- Si les prévisions conjoncturelles pour l'année en cours s'annoncent de manière sombre, il s'y ajoute que l'économie luxembourgeoise est également confrontée à de graves problèmes structurels, problèmes apparus depuis le milieu des années 1970,

quand la crise économique et le retournement d'une situation de plein emploi en sous-emploi se sont installés dans notre pays.

Ainsi, la restructuration de la sidérurgie, le développement et la diversification industriels ont lieu dans le contexte d'une conjoncture nationale et internationale très préoccupante.

Dans les chapitres suivants, le Conseil Economique et Social prend plus particulièrement position par rapport à ces problèmes structurels.

22. Les aspects structurels

221. Les problèmes monétaires

Le système monétaire européen, qui est entré en vigueur le 13 mars 1979, a connu des tensions particulièrement vives depuis le second semestre de 1981 à la suite d'évolutions fortement divergentes des principaux paramètres économiques ainsi que des politiques économiques, financières et sociales dans les pays membres. C'est ainsi que les Ministres des Finances et les Gouverneurs des Banques centrales ont dû procéder à quatre ajustements des parités au cours des 15 derniers mois.

- Le 22 mars 1981, la lire italienne a été dévaluée de 6% vis-à-vis des autres monnaies du SME.
- Le 4 octobre 1981, le DM et le florin néerlandais ont été réévalués de 5,5% alors que le franc français et la lire ont dévalué de 3%.
- Le 21 février 1982, le franc belge et le franc luxembourgeois ont été dévalués de 8,5% et la couronne danoise a été dévaluée de 3%.
- Le 12 juin 1982, le DM et le florin néerlandais ont été réévalués de 4,25%, la lire a été dévaluée de 2,75% et le franc français a été dévalué de 5,75%.

On constate donc qu'en l'espace de huit mois environ le franc luxembourgeois a perdu quelque 19% en valeur par rapport au principal partenaire économique du Luxembourg. Ce changement de parité dramatique par rapport à notre principal fournisseur constitue évidemment un choc majeur sur les équilibres économiques internes de notre pays, et notamment sur l'évolution des prix.

Comme c'est la dévaluation du 21 février 1982 qui a constitué l'épreuve majeure de l'association monétaire belgo-luxembourgeoise, cette opération sera examinée plus en détail ci-après.

2211. La dévaluation du 21 février 1982

Le vendredi soir 19 février 1982, le Gouvernement belge annonça officiellement aux autres pays membres du système monétaire européen son intention d'abaisser de 12% le cours pivot du franc belge. Après de laborieuses négociations, tant bilatérales belgo-luxembourgeoises (samedi 20 février 1982 à Val-Duchesse) que communautaires (dimanche 21 février 1982 à Bruxelles), les Ministres des Finances et les Gouverneurs des Banques centrales se sont finalement mis d'accord sur une dévaluation des francs belge et luxembourgeois de 8,5% (ainsi que d'une dévaluation de 3% de la couronne danoise). Cette opération, initiée par la Belgique, sans consultation véritable du Luxembourg, a produit un choc profond, tant sur les équilibres fondamentaux de l'économie luxembourgeoise que sur l'opinion publique du pays. S'il menait trop loin de reprendre les nombreux arguments et avis qui ont été présentés depuis lors dans les différentes enceintes au sujet des relations monétaires belgo-luxembourgeoises, le Conseil Economique et Social se doit toutefois, vu l'importance primordiale de la question, de faire succinctement le point sur les effets de la dévaluation du 21 février 1982 et sur la politique monétaire future du Luxembourg.

22111. Les objectifs belges

Le Gouvernement belge, en sollicitant une dévaluation d'un taux exceptionnellement élevé par rapport à l'expérience du passé ainsi que par rapport à la philosophie de base du système monétaire européen, a surtout insisté sur le contexte général de la politique d'austérité, notamment en matière de politique des revenus, la dévaluation étant censée comporter à la fois un choc pour l'opinion publique et un élément de compensation de la déflation de la demande interne. Par ailleurs, le Gouvernement belge n'a pas nié que celle-ci constituait en partie une "competitive dévaluation".

visant à rendre la Belgique de nouveau plus concurrentielle sur les marchés internationaux. Comme explication essentielle de la dégradation économique, le Gouvernement belge a allégué, d'une part, le dérapage sensible dans les revenus intervenu en 1973-1974 et, d'autre part, le gonflement incontrôlable du déficit budgétaire au cours des dernières années. On constate d'emblée que si ce diagnostic touche au coeur des problèmes belges, la dévaluation n'y porte aucun remède automatique, mais tire simplement les conséquences des faiblesses politiques des dernières années pour pouvoir "repartir sur une nouvelle base". A relire les études approfondies de la Banque Nationale de Belgique qui s'est toujours prononcée avec vigueur contre une telle opération "qui se révélerait créer plus de problèmes qu'en résoudre" (rapport 1981 de la Banque Nationale de Belgique, page XXXVIII), il n'est pas évident que l'objectif de redressement annoncé par le Gouvernement sera atteint rapidement, même si certaines mesures courageuses ont été prises entretemps dans le cadre des pouvoirs spéciaux. Le Conseil Economique et Social se doit en tout cas de constater que deux buts n'ont pas pu être atteints jusqu'ici, à savoir, d'une part, la réduction du déficit budgétaire à 200 milliards de francs, comme l'a demandé la Commission des Communautés européennes dans sa recommandation du 21 juillet 1981, et d'autre part, la réduction des taux d'intérêts d'au moins 2%, ceci pour faciliter l'investissement et la création d'emplois. En ce qui concerne ce dernier point, après avoir dû intervenir sur le marché des changes pour plus de 50 milliards au cours des six semaines qui ont suivi la dévaluation du 21 février 1982, la Banque Nationale de Belgique a dû se résigner à relever de nouveau à 14% le taux d'escompte à partir du 8 avril 1982, l'écart entre le marché libre et le marché réglementé ayant de nouveau très largement dépassé les 10%, tout comme avant la dévaluation.

De toute façon, il est clair que le redressement entamé par les autorités belges devra être poursuivi avec esprit de conséquence et de rigueur pendant plusieurs années encore avant d'arriver à un assainissement en profondeur des principaux déséquilibres économiques et financiers, ce qui exige aussi la nécessaire stabilité politique.

22112. La position luxembourgeoise

A l'occasion des discussions au sujet de la dévaluation du franc belge, les autorités luxembourgeoises, tout en ne méconnaissant pas les problèmes de structure, de compétitivité et de prix qui affectent leur propre économie, ont souligné avec force les principales différences dans la situation économique des deux pays, à savoir notamment:

- le taux de chômage officiellement enregistré, qui est de l'ordre de 1,5% au Luxembourg, contre 11% environ en Belgique;
- le solde à financer du budget, qui est de l'ordre de 2,5% du PNB au Luxembourg, contre 15% environ en Belgique (moyenne communautaire de 3%);
- le solde de la balance des opérations courantes luxembourgeoises, qui est largement positif (de l'ordre de 10% à 15% du PNB, soit quelque 20 à 40 milliards par an au cours des dernières années), alors que le solde belge a atteint un déficit de plus de 7% du PNB, soit quelque 215 milliards de francs en 1981.

Il résulte de ces quelques paramètres que suite à des évolutions fortement divergentes depuis le milieu des années 70, le Luxembourg se trouve dans une situation économique et financière différente de celle de la Belgique et n'avait donc aucun intérêt à dévaluer. Si les autorités luxembourgeoises se sont malgré tout résignées à suivre le franc belge, cette décision a été motivée surtout, suivant la déclaration du Président du Gouvernement à la Chambre des Députés, par trois types de considérations, à savoir:

- des pertes de change importantes découlant pour le système bancaire luxembourgeois de la rupture de la parité entre le franc belge et le franc luxembourgeois (et qui ont été évaluées à quelque 10 à 15 milliards de francs);
- la perte de compétitivité de certaines entreprises vivant de l'exportation;
- des problèmes techniques (par exemple parité "incongrue" entre le franc belge dévalué de 8,5% et le franc luxembourgeois non dévalué, "manque de transparence des prix").

Abstraction faite des problèmes découlant de la taille du pays, le Conseil Economique et Social constate donc que ce sont très largement des problèmes techniques (y compris certains problèmes de technique bancaire) qui ont entraîné la décision. Toutefois, si le pays veut conserver vraiment sa souveraineté monétaire, et partant sa souveraineté tout court comme l'a souligné la Chambre des Députés, il se doit d'entreprendre tous les efforts possibles pour maîtriser "à froid" les différents problèmes techniques qui peuvent se poser en rapport avec le libre choix, compte tenu de l'intérêt national, d'un taux-pivot qui, le cas échéant, pourrait être différent de celui de la Belgique.

En tout cas, l'expérience du 21 février 1982 a illustré d'une façon dramatique que des divergences d'intérêt fondamentales peuvent apparaître entre les deux partenaires de l'UEBL. Il serait donc erroné et irresponsable de se refuser à envisager à temps une situation certes non souhaitable, mais pouvant devenir indépendante de notre propre volonté politique. Cette question sera approfondie dans le chapitre 2212 ci-après.

22113. Les conséquences de la dévaluation sur l'économie

Théoriquement, la dévaluation entraîne une double conséquence pour l'économie:

- d'une part, elle rend les exportateurs plus compétitifs et décourage les importateurs;
- d'autre part, elle appauvrit l'économie et la population, étant donné qu'il faut exporter davantage pour un même volume d'importations qu'il faut payer plus cher.

En pratique, dans une économie de petite dimension et aux structures aussi particulières que celles du Luxembourg, si le deuxième effet prémentionné est fatal et indiscutable, le premier est malheureusement beaucoup plus limité et aléatoire.

Aussi, dans une première réaction commune, les organisations patronales du pays ont fait un constat entièrement négatif des effets de la dévaluation, en soulignant que

"dans un pays où l'économie est petite, ouverte et indexée, les conditions d'efficacité d'une dévaluation ne sont pas remplies".

"L'économie luxembourgeoise est à plus de 80% tributaire de l'étranger pour son approvisionnement en matières premières, en biens d'investissement et de consommation, pour lesquels il n'existe pas de substitution par la production nationale.

Comme les salaires et autres prestations sont liés à l'évolution de l'indice du coût de la vie, la hausse des prix à l'importation se répercute très rapidement sur l'ensemble des coûts et prix intérieurs."

Par conséquent, plutôt que de stimuler la compétitivité, la dévaluation - sans autres mesures d'encadrement - risquerait, dans un pays comme le Luxembourg d'ébranler celle-ci.

En ce qui concerne plus particulièrement la situation des principaux secteurs économiques, un premier inventaire sommaire donne des résultats assez contradictoires:

- Le secteur de la sidérurgie vit pour le moment dans un régime de contingentement quantitatif et de discipline de prix au niveau européen, de sorte qu'il n'est pas possible pour lui de gagner d'intéressantes parts de marché. Toutefois, la rentabilité financière des entreprises est améliorée par le fait que plus de 70% des expéditions sont libellées en devises (autres que le franc belge), alors que les matières premières importées libellées en devises représentent moins de 50% par rapport au chiffre d'affaires.

L'effet bénéfique immédiat - et qui se traduit par un cash flow amélioré - est toutefois compensé partiellement à terme par l'alourdissement des dettes en devises (DM, FS et US dollars) contractées par les entreprises. A cet égard, l'écart très prononcé, ceci malgré la dévaluation entre les cours du marché réglementé (par lequel les entreprises touchent le résultat de leurs exportations, par exemple 45 francs pour 1 dollar) et le marché libre (par lequel se fait normalement le paiement des dettes, par exemple à 50 francs pour 1 dollar) est particulièrement préjudiciable pour les entreprises. Il conviendrait donc d'aménager et d'assouplir la réglementation de l'IBLC qui date d'une époque où l'endettement extérieur des firmes a été moins fréquent qu'à l'heure actuelle.

- Le secteur bancaire aurait été le grand perdant d'une non-dévaluation du franc luxembourgeois. Par ailleurs, les eurobanques devraient enregistrer une diminution relative de la charge des frais de fonctionnement à Luxembourg. Il n'en reste pas moins que l'ajustement des parités s'est traduit dans les ratios bilantaires en dévaluant les fonds propres en francs luxembourgeois par rapport aux engagements en devises et risque de freiner le développement futur du volume des affaires de certaines banques. Par ailleurs, ce secteur est particulièrement sensible à l'égard des incertitudes au sujet de nos relations monétaires futures, vu le risque de change, en partie incompressible, entre le franc belge et le franc luxembourgeois, auquel sont surtout exposées les banques domestiques.
- Les petites et moyennes entreprises industrielles et artisanales ont d'abord ressenti le coup de la hausse de leurs matières premières et de semi-produits, avant de pouvoir essayer de tirer profit de chances accrues à l'exportation. Si le premier effet est mécanique, le deuxième effet est toutefois loin d'être automatique, étant donné qu'il nécessite des structures de vente très développées.

- Quant au commerce, le blocage des prix à la vente, jumelé à la hausse des prix à l'importation et donc à l'accroissement du coût de la reconstitution des stocks, n'a pas manqué de poser les problèmes de rentabilité et de financement.
- Quant aux incidences de la dévaluation sur le secteur agricole, il est renvoyé au chapitre 228.
- Le secteur du tourisme devrait compter parmi ceux qui pourront gagner le plus de l'opération, étant donné que les prix de la restauration et de l'hôtellerie sont certainement devenus plus attractifs à la suite de la dévaluation. Toutefois, ce résultat peut être aléatoire, étant donné que la saison touristique dépend largement des conditions météorologiques des mois d'été.
 - Enfin, pour certains grands exportateurs de services, tels que la CLT, la structure en devises des recettes et des dépenses laisse plutôt présager un résultat positif.

Il convient toutefois de souligner que le résultat véritable de l'opération est largement influencé par l'impact de la hausse mécanique des prix sur les salaires et par l'importance du coût salarial dans la structure du prix de revient des différents secteurs, d'une part, ainsi que par le gain de parts de marché, d'autre part.

Pour apporter plus de lumière dans cette question fondamentale de l'économie luxembourgeoise, le Conseil Economique et Social propose que le STATEC entreprenne dans les meilleurs délais une enquête rapide (du type "enquête de conjoncture" ou "enquête mensuelle sur la production industrielle"), afin de collecter des informations plus systématiques et pour permettre de rendre le débat public sur cette question aussi objectif que possible.

En attendant cette clarification, le Conseil Economique et Social constate que si jusqu'ici les pronostics les plus pessimistes en matière de hausse des prix ne se sont pas vérifiés, la grande majorité des entreprises luxembourgeoises ne voient guère de raison de se féliciter de l'initiative belge de la dévaluation.

Par ailleurs, comme le gain de parts de marché nouvelles est plus facile dans une conjoncture ascendante, il faudra attendre la reprise - pronostiquée par les experts pour 1983-1984 - pour juger de l'ampleur des effets de la dévaluation sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

2212. Les problèmes d'avenir des relations monétaires belgo-luxembourgeoises

22121. Les déficiences de l'association actuelle

La dévaluation du 21 février 1982 a provoqué dans une bonne partie de l'opinion publique un mouvement de contestation à l'égard de l'association monétaire belgo-luxembourgeoise et a déclenché une large discussion sur un changement éventuel du régime monétaire luxembourgeois.

Le Président du Gouvernement, pour sa part, a estimé que plutôt que de viser le divorce, il fallait "mieux équilibrer le contrat de mariage" avec la Belgique.

En effet, une analyse même sommaire montre que malgré quelques améliorations notables obtenues par le Luxembourg à l'occasion des négociations de 1981 sur la prorogation de l'association monétaire, celle-ci demeure foncièrement "asymétrique", notamment sur les points suivants:

- de facto les autorités belges décident seules des dévaluations sans se renseigner et a fortiori sans tenir compte du point de vue luxembourgeois; à cet égard, l'obligation de concertation, ancrée à la fois dans l'article 12 du traité instituant l'Union économique Benelux et dans l'article 2 alinéa 1, du protocole spécial entre la Belgique et le Luxembourg relatif au régime d'association monétaire, est restée lettre morte, du moins lors de la dernière dévaluation;

- Les réserves de change de l'UEBL sont de facto la propriété de la seule Banque nationale de Belgique. La part du Luxembourg n'apparaît pas dans les comptes de la Banque nationale de Belgique, ce qui est regrettable du fait que depuis des années le Luxembourg a fait un apport positif élevé à ces réserves, alors que la balance des opérations courantes de la Belgique s'est fortement dégradée. Malgré ce fait non contesté, le Luxembourg ne bénéficie pas d'une situation juridique claire en ce qui concerne ses droits sur ces réserves en cas de dissolution de l'association monétaire. En attendant, il ne participe pas, à l'encontre de l'Etat belge, à la répartition des bénéfices de change (qui ont rapporté quelque 18 milliards de francs à l'Etat belge pour l'ensemble de la période de 1966 à 1980). Le Luxembourg n'a pas non plus de garantie de change sur les créances en francs belges qu'il doit accepter en échange de cet apport en devises. Enfin, il n'est pas non plus protégé contre la politique d'endettement extérieur du secteur public belge qui constitue une hypothèque de plus en plus lourde sur les réserves de change et sur l'or de la Banque nationale de Belgique;
- Le Luxembourg se voit imposé l'obligation de limiter sa circulation de monnaie fiduciaire en francs luxembourgeois à 10% de la circulation totale, alors que la Belgique n'assume aucune garantie de change pour les 90 à 95% de monnaie belge circulant au Luxembourg et y ayant cours légal.

22122. Les revendications des autorités luxembourgeoises

Face à cette situation d'infériorité injustifiée pour le bon fonctionnement de l'association monétaire, le Gouvernement a demandé depuis le 21 février 1982 une renégociation de certains aspects fondamentaux de l'association monétaire.

Il s'agit notamment des points suivants:

- séparation des réserves de change belges et luxembourgeoises au vu des performances respectives des deux économies. A cet effet, il y aurait lieu désormais de calculer de façon précise et officielle des balances de paiements séparées des deux pays (des estimations d'experts se font déjà depuis des années par la Banque nationale de Belgique, l'INS et le STATEC). Quant aux apports nets respectifs depuis 1960 - début de l'établissement des comptes nationaux - au Luxembourg - le FMI devrait pouvoir arbitrer les chiffres contradictoires, mais qui donnent tous un solde positif pour le Luxembourg (ce solde cumulé se situant, suivant les sources, entre \pm 100 et \pm 250 milliards pour la période de 1960 à 1980);
- délimitation précise et équitable par rapport à l'Etat belge des droits de l'Etat luxembourgeois sur les réserves de change et sur l'or de la Banque nationale de Belgique, ceci tant durant le fonctionnement courant de l'association qu'à l'occasion d'une dissolution éventuelle de celle-ci;
- garantie de change, au cours avant ajustement, des avoirs en francs belges des résidents luxembourgeois, détenus obligatoirement en raison des règles de fonctionnement de l'association monétaire. En ce qui concerne plus particulièrement la garantie de change des billets belges en circulation au Luxembourg - comme des pertes de change découlant d'un décrochage éventuel du franc luxembourgeois par rapport au franc belge sont fondamentalement la conséquence d'une exigence belge qui force le Luxembourg à limiter l'émission de billets luxembourgeois à un montant plutôt symbolique - il n'y a, en bonne logique, que deux solutions:

- . ou bien la Belgique garantit aux Luxembourgeois le cours de ses billets avant ajustement;
- . ou bien la Belgique laisse aux Luxembourgeois le libre choix entre les billets belges et les billets luxembourgeois, ce qui aurait pour conséquence que dorénavant la limite spéciale imposée à l'émission de monnaie fiduciaire luxembourgeoise devrait être abolie.

Il est entendu que le principe de la consultation belgo-luxembourgeoise, préalable à la saisine des autorités monétaires européennes, en cas de demande d'un ajustement, doit être strictement respecté .

Le Conseil Economique et Social est conscient que les problèmes soulevés sont très complexes et que le Gouvernement belge a des vues différentes en la matière et a tendance à considérer l'architecture actuelle de l'association monétaire belgo-luxembourgeoise comme étant acquise une fois pour toutes. Il voudrait néanmoins souligner qu'une clarification des questions précitées s'impose avant la ratification, par le Parlement luxembourgeois, du protocole relatif à l'association monétaire ainsi qu'avant le vote du projet de loi sur l'Institut monétaire luxembourgeois. Par ailleurs, le Conseil Economique et Social estime que l'association monétaire belgo-luxembourgeoise et l'UEBL comportent également suffisamment d'avantages pour le côté belge, pour que les autorités de ce pays puissent considérer un aménagement à froid de l'association existante plutôt que de renforcer les tensions internes et d'accélérer ainsi, le cas échéant, une rupture.

22123. Les relations monétaires futures entre le Luxembourg et la Belgique

Le choix du Gouvernement luxembourgeois pour le maintien de la parité 1 à 1 entre le franc luxembourgeois et le franc belge s'est fondé notamment sur l'acquis commun de 60 années d'union économique et monétaire ainsi que sur l'espoir que l'opération du 21 février soit vraiment "unique" et qu'elle permette aux autorités belges de redresser la situation

intérieure et la balance des relations économiques extérieures. Il est évident que la réalisation de cette prévision serait l'hypothèse optimale pour le Luxembourg qui n'aurait alors aucune raison de rechercher une alternative par rapport à l'association monétaire actuelle. Si les probabilités de réalisation de cette hypothèse paraissent toujours les plus élevées aux membres du Conseil Economique et Social, malheureusement la situation politique et financière de la Belgique s'est tellement compliquée au cours des dernières années que des évolutions moins favorables ne peuvent pas être exclues a priori. Sans vouloir s'adonner à un jeu de "politique-fiction", le Conseil Economique et Social voudrait toutefois signaler au moins trois hypothèses qui créeraient pour le Luxembourg une situation "inacceptable", à savoir:

- l'introduction de mesures de contrôle des changes, qui seraient vexatoires pour la population et les entreprises et qui entraveraient le bon fonctionnement de la place financière de Luxembourg;
- la sortie temporaire de la Belgique du système monétaire européen ("opting out"), par exemple à la suite d'une crise politique, alors que la Banque nationale de Belgique n'aurait plus les moyens de défendre seule la stabilité de la monnaie;
- la dévaluation en cascade qui signifierait un abandon par les autorités belges de la priorité à accorder à la stabilité monétaire et à l'ajustement intérieur avant l'ajustement via les parités.

A cet égard, il convient toutefois de rappeler que le bon fonctionnement du système monétaire européen inclut des réalignements périodiques entre monnaies pour tenir notamment compte des écarts dans les taux d'inflation.

Par conséquent, tant que la Belgique poursuit une politique de stabilité des prix rigoureuse, afin de maintenir son taux d'inflation à un niveau proche du niveau allemand, le Luxembourg devrait pouvoir accepter des réalignements périodiques modérés, à l'instar de ceux pratiqués avant le 21 février 1982 et qui ont

moins d'inconvénients pour l'ensemble de l'économie que ceux découlant d'une nouvelle relation de parité "quelque peu incongrue" avec la Belgique. Par contre, un abandon de la politique économique de rigueur, telle qu'elle a été notamment préconisée avec constance et conviction par la Banque nationale de Belgique, - et qui inclut la rigueur en matière de taux de change, de prix, de revenus, et de finances publiques - risquerait d'accentuer les divergences d'évolution et de politiques entre les deux pays, ce qui ne manquerait pas d'entraîner des conséquences pour l'association monétaire.

A cet égard, il convient de rappeler que depuis la création du serpent européen au début des années 1970, il s'est avéré qu'il y avait trois groupes de pays en matière de taux de change, à savoir:

- la République fédérale d'Allemagne, à monnaie forte;
- le groupe des pays à monnaie "moyenne", c'est-à-dire le Benelux;
- le groupe des pays à monnaie faible, c'est-à-dire la France, le Danemark, l'Irlande, l'Italie.

Or, depuis octobre 1981, cette situation de fait a fondamentalement changé en ce sens que la "solidarité" bénéluxienne n'a plus joué et que les Pays-Bas se sont volontairement hissés dans le peloton de tête pour s'accrocher dorénavant à la DM. (Parallèlement, en raison du redressement spectaculaire du dollar, le taux de change effectif du franc belge a baissé de 17% en 15 mois, ceci avant le réaligement du 21 février 1982). Toute la question est donc de savoir si la Belgique, après l'ajustement unilatéral du 21 février dernier, réussit à se maintenir à l'avenir en position moyenne entre les monnaies fortes et les monnaies faibles ou si, au contraire, le redressement économique en Belgique sera insuffisamment rapide et la spéculation contre le franc sera tellement forte que les autorités monétaires belges opteront ou seront forcées d'opter pour le peloton des monnaies faibles. Il est évident qu'une telle évolution placerait le Luxembourg devant un choix déchirant et crucial et qu'il aurait alors sans doute intérêt,

devant l'alternative entre la stabilité monétaire et la stabilité des prix, d'une part, et l'érosion monétaire progressive et l'appauvrissement économique, d'autre part, à se donner une nouvelle politique de taux de change et à modifier son régime monétaire. Ceci serait d'autant plus impérieux qu'une monnaie fondante paraît incompatible à la fois avec le maintien d'une place financière internationale et l'attraction d'investisseurs industriels étrangers.

22124. Quelques réflexions préliminaires sur des politiques de change alternatives (dans le cadre ou en dehors de l'UEBL)

La pratique constante d'une parité de 1 à 1 entre le franc belge et le franc luxembourgeois depuis la fin de la deuxième guerre mondiale a tellement marqué les institutions économiques et financières ainsi que la mentalité et le comportement des agents économiques du Grand-Duché que tout changement de cette parité ne manquerait pas de créer des problèmes techniques et institutionnels très difficiles à résoudre.

Par conséquent, la réflexion sur des politiques de change alternatives ne vise que des hypothèses extrêmes, où la situation politique, économique et financière de la Belgique se serait fondamentalement dégradée au point que la Belgique serait entraînée à une nouvelle dévaluation massive ou à un système de glissement continu.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la parité actuelle entre le franc belge et le franc luxembourgeois n'est pas, du moins en théorie, un pilier indispensable à l'association monétaire, l'opération monétaire de 1935 ayant précisément illustré que cette association monétaire peut continuer sur une parité différente de la parité actuelle. Il est indiscutable que toute solution permettant de maintenir l'UEBL malgré un changement dans la parité entre franc belge et franc luxembourgeois, serait avantageuse pour les deux pays concernés.

Quant à l'esquisse d'alternatives par rapport à l'UEBL, il faut signaler d'emblée que pour des raisons diverses qu'il mènerait trop loin d'approfondir ici, il ne semble guère possible, pour le Luxembourg, d'avoir une coopération économique, financière et politique aussi vaste, approfondie et privilégiée avec l'un des deux autres voisins (République fédérale d'Allemagne ou France) que cela n'a été le cas jusqu'ici avec la Belgique. Il en est de même d'un partenaire éventuel avec qui le Luxembourg n'aurait pas de frontière commune, ni des relations économiques très développées.

D'autre part, il y a lieu de signaler que dans une économie largement ouverte sur l'extérieur et qui comprend un système bancaire aussi fortement développé que celui du Luxembourg, il est indispensable pour les opérateurs économiques et financiers de connaître à l'avance de façon précise la politique de taux de change poursuivie par les autorités publiques. C'est pourquoi un éventuel décrochage "in extremis" du franc luxembourgeois par rapport au franc belge ne devrait pas être un saut dans le vide, mais devrait être un acte réfléchi se fondant sur une option de base et de long terme en matière de politique de taux de change. Il est évident que pareil acte politique fondamental nécessite des études préalables approfondies et une concertation avec les "forces vives" du pays. Si le Conseil Economique et Social n'est pas en mesure d'approfondir, dans le cadre du présent avis, les nombreux aspects techniques de ces problèmes, il voudrait tout de même évoquer brièvement quelques "scenarios" qui pourraient constituer des axes de la réflexion future, étant entendu qu'il est prématuré de vouloir avancer à ce stade des réponses définitives.

221241. Scénario au sujet du raccrochage
direct éventuel du franc luxembourgeois
à l'ECU

Cette hypothèse, qui a été largement discutée dans la presse et à la Chambre des Députés, conduirait en fait les autorités politiques du pays à abandonner toute politique de change autonome dans le cadre du système monétaire européen. Le franc

luxembourgeois étant censé maintenir, quoi qu'il arrive, une parité fixe envers l'ECU, il suffirait aux banques de se "couvrir" dans la stricte proportion du panier de l'ECU pour éviter tout risque de change. Sans vouloir émettre un jugement définitif, on peut se demander si cette solution apparemment séduisante, surtout dans une optique pro-européenne, ne risque pas de s'avérer subjuguée à tellement de contraintes et de complications découlant du caractère embryonnaire et complexe de l'ECU, qu'il paraît prématuré de considérer cette hypothèse comme une alternative réaliste. Par ailleurs, il convient de signaler qu'au-delà des complications techniques éventuelles, les paramètres fondamentaux de l'économie luxembourgeoise - courants d'échange, prix, taux d'intérêt - ne cadrent pas avec ceux découlant du panier de l'ECU, c'est-à-dire d'une moyenne arithmétique communautaire (par exemple en ce qui concerne le taux d'intérêt) qui au surplus sera sensiblement influencée par l'accession de nouveaux pays membres aux structures économiques différentes des nôtres.

221242. Scénario au sujet du maintien d'une parité fixe entre le franc luxembourgeois et un panier belgo-néerlandais (solution BENELUX)

L'orientation de la politique de change luxembourgeoise d'après un panier BENELUX (50% de florins, 50% de francs belges) pourrait constituer éventuellement une alternative à approfondir, d'autant plus qu'elle présente quelques avantages intéressants quant au souci de stabilité monétaire, tant que les autorités monétaires des Pays-Bas s'orientent aussi directement que par le passé récent d'après le cours du DM. En particulier, cette solution pourrait s'appuyer sur une infrastructure politique et administrative établie de longue date, ainsi que sur les liens privilégiés que le Luxembourg entretient depuis de longues années - à côté de la Belgique - avec les Pays-Bas.

221243. Scénario au sujet du maintien d'une parité fixe entre le franc luxembourgeois et un panier spécifique des monnaies des principaux partenaires économiques du Luxembourg

A cet égard, on pourrait examiner l'opportunité de lier le franc à un panier ne contenant que 2 ou 3 monnaies, à savoir par exemple 50% de francs belges et 50% de DM ou alors 1/3 de francs belges, 1/3 de DM et 1/3 de florins néerlandais. En d'autres termes, les autorités publiques se fixeraient comme objectif de maintenir le cours de change du franc luxembourgeois fixe par rapport à ce panier spécifique, ce qui permettrait au secteur bancaire de "se couvrir" de façon beaucoup plus simple que dans l'hypothèse du rattachement à l'ECU. Il est évident que cette solution nécessiterait une collaboration privilégiée entre le futur Institut monétaire luxembourgeois, d'une part, et les banques centrales des monnaies du panier de référence, d'autre part.

22125. Les conclusions

Les quelques scénarios théoriques évoqués brièvement ci-dessus comportent évidemment des aspects techniques très complexes qu'il y aurait lieu de faire clarifier par des experts nationaux et internationaux. S'il n'est donc pas possible, dans ce cadre, de recommander des options définitives, on peut toutefois retenir d'emblée que toute approche alternative par rapport à la parité actuelle "FB/Flux" doit répondre aux critères suivants:

- être une solution de long terme, vu le caractère fondamental de la matière en cause;
- être une solution claire et simple, afin de permettre aux opérateurs économiques et financiers de faire des calculs et prévisions économiques rationnels;
- être fondée sur une coopération privilégiée avec les autorités politiques et monétaires dont les monnaies serviraient de référence, afin de mettre le pays en mesure de défendre le taux de change défini;
- être conforme aux principes de la libre circulation des capitaux qui est une des bases de l'activité économique au Luxembourg.

Si l'hypothèse du changement de la parité actuelle entre franc belge et franc luxembourgeois devait se concrétiser un jour, la principale question est évidemment de savoir si le pays a une taille suffisante pour soutenir son propre système monétaire. A cet égard, en l'absence d'étude approfondie, il est difficile de donner une réponse définitive. On constate toutefois que parmi les 146 pays membres du Fonds monétaire international, il y a une bonne cinquantaine de pays qui ont un quota plus petit suivant la formule de Bretton Woods que le Luxembourg. Par ailleurs, les statistiques internationales sur les réserves de change permettent de déduire que sur base de son propre stock or (\pm 9,5 milliards de Flux au cours de 330\$/once), des billets belges en circulation au

Luxembourg et qui peuvent être échangés en d'autres devises en cas d'échange de billets luxembourgeois contre les billets belges (soit quelque 15 milliards), de ses droits de tirage spéciaux auprès du Fonds monétaire international (43,7 millions, soit environ 2 milliards de francs) le Luxembourg détient d'ores et déjà plus de réserves propres qu'un grand nombre de pays membres du Fonds monétaire international. Si l'on y ajoute nos droits sur une part (à préciser) de l'or et des devises de la Banque nationale de Belgique, les créances nettes de notre système bancaire ainsi que nos possibilités de crédit à court et à moyen terme auprès des Communautés européennes, auprès du Fonds monétaire international et auprès des grandes banques privées, il apparaît que les montants de réserves de change que le pays pourrait ainsi rassembler dépasseraient largement le niveau de 3 à 4 mois d'importations luxembourgeoises, qui est considéré comme coefficient technique fondamental.

Si, du point de vue des réserves de change, une politique monétaire autonome du Luxembourg ne paraît donc pas impossible a priori, il faut toutefois savoir qu'un tel choix devrait comporter une autodiscipline très stricte en matière de stabilité des prix, de modération dans la hausse des revenus et d'équilibre des finances publiques, car c'est moins le niveau des réserves de change que la cohérence de la politique économique et financière interne qui détermine la valeur d'une monnaie sur les marchés des changes. Par ailleurs, l'exemple de la Suisse - qui n'est certes pas comparable au cas du Luxembourg - montre qu'une telle politique pourrait entraîner également une certaine "internationalisation" de notre monnaie dont les Suisses ont pu mesurer toutefois les inconvénients au cours des dernières années. Par conséquent, l'option pour une souveraineté monétaire pleine et entière ne serait certes pas une solution de facilité, mais comporterait, au-delà des difficultés techniques précitées et qui risqueraient d'affecter surtout le circuit bancaire domestique, des contraintes évidentes en matière de respect des équilibres économiques et financiers fondamentaux qui excluent toute politique de complaisance.

2213. Des mesures immédiates

La présente contribution à la discussion au sujet des relations monétaires futures du Luxembourg ne doit pas donner l'impression que les membres du Conseil Economique et Social n'apprécieraient pas à leur juste valeur les mérites éminents de l'UEBL et qu'ils seraient enclins à proposer l'abandon de cette union à la légère. Il ne faudrait pas non plus que l'opinion publique sous-estime les complications techniques et les contraintes politiques, économiques et financières qui découleraient fatalement de la rupture de la parité actuelle entre le franc belge et le franc luxembourgeois, que ce soit à l'intérieur de l'UEBL ou dans le cadre d'une association avec d'autres pays.

La matière en cause est toutefois d'une importance tellement fondamentale pour la vie économique et politique du pays qu'il convient d'examiner ces problèmes "à froid" et dans un contexte général et une optique du long terme.

L'esquisse de quelques scénarios alternatifs n'implique donc pour le moment aucune recommandation en dehors du souhait de faire approfondir l'étude des éléments techniques et politiques inhérents à ces hypothèses. En effet, on ne doit pas faire perdre de vue que, face à un contexte monétaire international qui change rapidement, la sauvegarde de la souveraineté et du libre choix en matière monétaire requiert que le pays soit vraiment préparé à toute éventualité. A cet égard, les mesures immédiates suivantes devraient être entreprises dans les meilleurs délais par les autorités compétentes:

- analyse sectorielle des répercussions de la dévaluation du 21 février 1982 sur les principales entreprises du pays;
- analyse détaillée de l'évolution comparée des coûts de production au Luxembourg, en Belgique et en République fédérale d'Allemagne au cours de la dernière décennie. Comparaisons sectorielles récentes des structures de coûts de production dans ces trois pays;
- étude approfondie, avec l'aide d'experts étrangers et des organisations internationales, des implications économiques et financières d'un changement dans la politique du taux de change suivant les hypothèses esquissées ci-dessus;

- clarification des critères de délimitation entre francs luxembourgeois et francs belges dans les transactions financières;
- réduction par les banques, dans la mesure du possible, du déséquilibre dans leur position en francs belges et en francs luxembourgeois, notamment dans le domaine des dépôts à plus d'un million de francs;
- examen, par les autorités publiques et les milieux professionnels concernés, de la possibilité d'aménager les circuits financiers luxembourgeois en vue de la constitution d'un marché monétaire luxembourgeois spécifique, ainsi que des problèmes techniques, juridiques, institutionnels et fiscaux qui seraient à résoudre;
- réexamen du projet de loi sur l'Institut monétaire luxembourgeois à la lumière de l'expérience du 21 février 1982 et dans l'optique d'une politique de taux de change autonome à assumer pleinement, le cas échéant, par les autorités luxembourgeoises;
- préparation, dans les meilleurs délais, d'un stock "stratégique" de billets luxembourgeois suffisant pour couvrir, le cas échéant, l'ensemble de la circulation fiduciaire du pays;
- poursuite des négociations avec la Belgique au sujet de l'aménagement du protocole relatif à l'association monétaire, avec l'objectif d'apporter une clarification indispensable aux questions fondamentales mentionnées ci-dessus.

L'ensemble de ces mesures devrait permettre de clarifier un débat qui gagne à être dépassionné et qui devrait être conduit dans la sérénité et sur base d'un inventaire aussi complet et objectif que possible des possibilités et des limites du pays dans le domaine monétaire.

222. Les relations économiques extérieures

2221. Le commerce extérieur

En 1982, les relations économiques extérieures ont été marquées par la dévaluation des francs belge et luxembourgeois à laquelle un chapitre est consacré dans le présent avis sous le point 221. Seules les répercussions sur le commerce extérieur de cet événement important seront brièvement évoquées ci-après, alors que le Conseil Economique et Social se propose d'axer cette année ses réflexions essentiellement sur les modifications structurelles à moyen et à long terme. Au sujet de la dévaluation, le STATEC a exprimé dans sa note trimestrielle, mentionnée au début de ce chapitre, l'avis que les exportateurs luxembourgeois

"ne pourront profiter de l'avantage théorique de compétitivité procuré par la dévaluation. Ainsi, l'expansion en volume des produits sidérurgiques est bloquée par le système d'organisation de marché dans lequel s'insère cette industrie dans le cadre européen (quotas de production et de livraison)".

Le STATEC continue qu'

"en ce qui concerne la demande extérieure pour l'année 1982, les impulsions positives demeurent faibles malgré le bénéfice initial de la dévaluation, compte tenu de la structure de nos exportations et de la stagnation des marchés vers lesquels elles sont orientées principalement."

Le Conseil Economique et Social renvoie, à cet égard, au développement figurant sous le point 221 et réitère l'exigence de cerner l'impact des ajustements monétaires sur nos différents secteurs économiques à la faveur d'enquêtes et d'analyses spécifiques.

Le réajustement des parités au sein du système monétaire européen décidé le 12 juin 1982, risque de renforcer les inconvénients de la récente dévaluation de février par le renchérissement de presque 60% du volume de nos importations suite à la réévaluation du DM et du florin néerlandais, ainsi qu'indirectement du franc suisse et du dollar.

En ce qui concerne les chiffres globaux pour 1981, le STATEC relève dans sa prédite note, que la balance des opérations sur marchandises fait apparaître, avec 23 milliards de francs, "un déficit encore sensiblement plus élevé que celui de 1980". Il est vrai que ce chiffre demande d'être nuancé au regard des achats effectués par des particuliers de part et d'autre de la frontière. Le prédit déficit a été

"largement compensé par le solde de la balance des services et notamment des revenus de placement et d'investissement"

solde de l'ordre de 64 milliards de francs, dont 50 milliards de francs imputables essentiellement aux activités financières. Compte tenu des soldes cumulés, l'excédent de la balance des paiements se chiffre, pour l'exercice 1981, à 40 milliards de francs.

L'analyse de ces chiffres a inspiré le passage suivant de la déclaration sur l'état de la Nation du 23 mars 1982:

"Le déficit commercial a atteint un niveau record, soit près de 25 milliards, sous l'effet du recul des exportations et du renchérissement des importations. Ce déficit structurel qui depuis 1975 s'aggrave d'année en année, reflète en effet des déséquilibres profonds au sein de notre économie même si on tient compte des résultats acquis au titre des opérations de service et des revenus de facteur. Il montre que notre économie connaît une détérioration continue et importante de notre compétitivité qui s'explique à la fois par la structure de nos exportations et par la croissance des coûts de production.

Le niveau de l'emploi dépend ainsi, dans une large mesure, de la relance de nos exportations. Celles-ci nécessitent une politique industrielle active visant la création d'entreprises qui sont compétitives sur les marchés extérieurs ainsi qu'une maîtrise des coûts de production qui nous est imposée par une concurrence internationale de plus en plus vive.

Rien que la facture pétrolière pour 1981 s'est élevée à 12,8 milliards de francs, soit un accroissement de 2,9 milliards en dépit d'une baisse en volume de la consommation de produits pétroliers de 4%."

Le Conseil Economique et Social constate que ce raisonnement se confond avec le sien, alors qu'il n'a pas cessé d'insister dans ses avis annuels précédents sur le fait que le Grand-Duché de Luxembourg restera largement tributaire du renforcement des entreprises exportatrices pour la croissance de tous les autres secteurs de son économie, et partant pour la création d'emplois. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social aimerait d'ailleurs rappeler l'importance des entreprises exportatrices de biens d'équipement, importance mise en relief par une récente étude* dans laquelle il a été démontré que toute exportation supplémentaire de biens d'équipement de 1 milliard de francs assure, en Belgique, 800 à 850 emplois par an. Même si cette constatation doit être pondérée en fonction de la structure économique de notre pays, elle garde toutefois sa pleine signification. En effet, elle souligne, à l'instar d'autres paramètres telles les pertes de compétitivité sur les marchés extérieurs et la saturation des débouchés intra-communautaires - aux conséquences néfastes pour un pays qui exporte presque 80% de ses biens dans les pays de la Communauté Economique Européenne -, la nécessité de continuer les efforts de diversification de la structure économique, efforts repris avec vigueur dès 1977.

A l'encontre de ce que l'on observe dans les pays de grands espaces, le commerce extérieur luxembourgeois est le reflet fidèle de la structure industrielle du pays, au niveau tant des exportations que des importations. Cette structure est en pleine mutation qui, toutefois, ne s'opère que lentement, comme le montre l'étude publiée dans le bulletin no. 8/79 du STATEC sur l'évolution de la structure des transactions courantes, évolution qui est complétée par les chiffres provisoires de 1981. Aussi, entre 1960 et 1981, la part respective des principaux produits dans les exportations totales a-t-elle évolué comme suit:

* Mémoire de licence, ULB, Bruxelles 1978.

Groupe de produits	1960	1970	1978	1981*
Métaux communs	83,1	67,5	57,1	53,0
Matières plastiques, caoutchouc	3,5	8,1	10,1	12,2
Matières textiles	0,3	8,7	7,2	6,0
Machines et appareils	2,0	4,6	7,1	8,7
Aliments, boissons, tabac	2,7	2,6	3,1	2,4
Animaux et produits du règne animal	1,2	2,3	3,1	3,0

* Chiffres provisoires.

Cette lenteur dans la mutation indique clairement les limites d'une politique volontariste. D'une part, l'élargissement de la gamme des produits à l'exportation se concrétise nécessairement par l'implantation d'industries nouvelles et par l'innovation qui constituent des opérations à moyen et à long terme et, d'autre part, la sauvegarde des marchés traditionnels d'exportation de nos entreprises dans les pays des Communautés européennes risque de se heurter de plus en plus à des mesures protectionnistes.

Pour lent qu'il soit, l'effet positif de la création d'activités nouvelles sur la diversification de notre commerce extérieur n'est toutefois pas niable. Ainsi, les industries nouvelles, en élargissant la gamme des produits et services destinés à l'exportation, réduisent le poids des produits sidérurgiques qui constituent encore près de la moitié de nos exportations totales ; elles assurent encore une dispersion géographique des risques par l'accès à de nouveaux marchés. De plus, à moyen terme, les entreprises nouvellement implantées, en générant une demande locale, sont susceptibles d'inciter les petites exploitations locales du secteur de la sous-traitance à étoffer leur programme de fabrication et de prestation. Une partie de ces entreprises sous-traitantes ayant perdu le marché de la sidérurgie se tournent actuellement de plus en plus, vers les marchés de nos voisins immédiats. Cet enrichissement du programme de production se fait même souvent par application de nouvelles technologies que le Gouvernement se

propose d'ailleurs de soutenir par son programme d'encouragement à l'innovation. Le Conseil Economique et Social ne peut qu' approuver une telle politique.

Quant au protectionnisme, il a pris de l'envergure après 1974. Avant cette date, on a assisté à une réduction presque ininterrompue des barrières douanières et autres ainsi que des contrôles sur les mouvements de capitaux liés aux transactions commerciales. Cette réduction avait pour corollaire que le commerce et les restrictions qui lui étaient apportées relevaient de règles internationales et que les pays n'étaient pas libres d'imposer toutes les entraves qu'ils souhaitaient. Ce principe s'imposa si totalement que l'on a sans doute mésestimé sa nouveauté et son importance pour expliquer l'expansion du commerce international par rapport au mérite de la libération des échanges. Mais, depuis 1974, les gouvernements n'ont cessé de se tourner davantage vers des mesures de protection de leur marché national. S.A.B. Page a analysé dans le Journal of Common Market Studies (Oxford) sous le titre "The revival of protectionism and its consequences for Europe" les causes de la montée du protectionnisme. Selon Page, l'arsenal des mesures restrictives purement nationales est très riche: quota, droits antidumping, licences, certificats d'origine ou autres mesures administratives, contrôle de prix, contrôle "volontaire" des exportations imposé aux fournisseurs, limitation des importations réalisées par l'Etat ou les entreprises qu'il possède ou qu'il assiste. Ces pratiques contreviennent à l'idée d'une régulation internationale du commerce. Comme elles ne font l'objet d'aucune statistique internationale officielle et notamment dans le cas des accords volontaires, souvent d'aucun enregistrement national, Page écrit qu'il est très difficile d'en dresser un bilan. Selon lui, ce bilan est d'autant plus malaisé à faire qu'il n'est pas possible de tenir compte des mesures telles que les normes de sécurité, les normes de qualité

sanitaire et technique du produit, les lois sur les brevets ou les licences et la politique officielle des stockages publics et la complexité des procédures d'importation. Ne retenant que les premières entraves, Page est arrivé à la conclusion qu'environ 50% du commerce international est ainsi contrôlé par les Etats en 1981 contre environ 40% en 1974. Pour l'essentiel, le marché des produits non manufacturés était déjà "administré" en 1974. Le protectionnisme n'a guère progressé sur ce plan. Pour les produits manufacturés, cependant, cette part est passée de 13% à près de 15%. Les importations des Communautés européennes étaient protégées à concurrence de 36% en 1974, mais à 45% en 1980. Pour les produits manufacturés, on est passé de pratiquement 0 à 16%. Sur l'ensemble des produits, la part du marché protégé par les pays européens est légèrement inférieure à la moyenne mondiale, mais le mouvement de protection y a été plus rapide depuis 1974. Page conclut que

"Le protectionnisme aura pour conséquence qu'à l'avenir le commerce international ne stimulera pas autant la croissance qu'il l'a fait dans les années 1950 à 1970."

Les petits pays dont la croissance économique dépend essentiellement de l'évolution positive de leurs exportations, devront réagir contre toutes velléités de protectionnisme. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social signale que certains pays obligent les industriels étrangers à y investir soit sous la forme d'une "joint venture", soit sous la forme d'une unité de production en contrepartie de l'autorisation de vendre leur production nationale sur ce marché étranger. Sous ce rapport, il y a lieu de rappeler les possibilités d'intervention de la Société nationale de Crédit et d'Investissement pour soutenir les exportateurs luxembourgeois contraints de s'implanter à l'étranger pour assurer l'écoulement dans un pays étranger de leurs produits luxembourgeois.

Ce nouveau désavantage s'ajoute d'ailleurs à ceux qui depuis toujours défavorisent les exportateurs luxembourgeois. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social rappelle qu'en raison de la structure industrielle incomplète du pays, les biens d'équipement exportés comportent des matières importées, dont la valeur varie entre 35% et 45% du prix à l'exportation. Pour la mise en place à l'étranger d'installations complètes "clé sur porte" et la livraison de "lots intégrés" de marchandises, l'incorporation croissante de sous-produits d'origine étrangère et le recours à des contrats de sous-traitance et/ou de coopération font que les exportations de ce genre ne contiennent souvent guère plus de 15 à 25% de produits d'origine luxembourgeoise. De plus, de tels projets de fournitures d'envergure atteignent, de par leur taille et de par les sommes engagées, des proportions qui touchent aux limites de nos moyens de financement.

Les distorsions des conditions de concurrence résultant de la contribution des Etats étrangers dans le financement de ces projets sont telles que les chances de réussite des entreprises luxembourgeoises sur ces marchés-là se sont révélées à l'expérience faite ces dernières années être des plus minimes. Si ces entreprises-là sont obligées de rechercher une issue possible dans la sous-traitance à la grande exportation, il ne faut pas pour autant négliger ces marchés précisément dans les branches où l'industrie luxembourgeoise dispose de savoir-faire et de connaissances spécifiques que ce soit dans l'ingénierie ou dans la production. Les pouvoirs publics pourraient d'ailleurs, par leurs commandes à l'industrie luxembourgeoise, assurer aux entreprises qui créent de nouveaux produits pour ces marchés-là un label de qualité nationale fort utile pour la pénétration de ces marchés extérieurs.

Pour une partie importante d'entreprises, le recours à la sous-traitance à la grande exportation constitue, du moins dans une première étape, l'issue à leur problème des débouchés.

Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social approuve les efforts déployés par le Gouvernement et Luxdevelopment pour aider ces entreprises dans leurs recherches d'un contact avec des ensembliers étrangers qui ont une longue expérience à la grande exportation et sont ouverts à une collaboration avec des entreprises luxembourgeoises. La chance de l'entreprise luxembourgeoise d'être agréée par un tel entrepreneur étranger sera d'ailleurs d'autant plus grande que l'entreprise luxembourgeoise sera en mesure d'apporter, pour sa part de production et de livraison incorporée dans l'ensemble, un financement valable et une couverture-ducroire. Au sentiment du Conseil Economique et Social, il faudra mettre au point, dans le cadre des instruments existants, tels l'Office du Ducroire, le COPEL, la SNCI et les crédits d'Etat à Etat, les modalités pratiques de cette approche "sous-traitance à la grande exportation" et, en conséquence, augmenter progressivement les moyens financiers de ces organismes.

Quant au rôle que les petites entreprises peuvent jouer en tant que sous-traitants de grandes unités de production localisées dans nos pays voisins, il s'apparente par un aspect à l'innovation. En effet, en dehors de la régularité dans les livraisons et de la surface financière saine, ces petites entreprises, intéressées à une activité de sous-traitance, doivent avoir la flexibilité nécessaire pour adapter leur appareil de production à l'exigence du produit que le producteur étranger propose de manufacturer. Cette approche qui nécessite une sérieuse préparation de ces petites entreprises à la sous-traitance, mérite également d'être encouragée dans sa longue et patiente mise en oeuvre.

En conclusion, le Conseil Economique et Social retient que seule une action continue à long terme sur les structures industrielles peut avoir une influence sur les différentes variables déterminant les structures du commerce extérieur. Afin d'utiliser au mieux les moyens disponibles, il importe de donner l'appui logistique adéquat aux entreprises et de concentrer les actions ponctuelles envisagées par les différentes instances et organismes, tels le Ministère des Affaires étrangères, Luxdevelopment, l'Office belge du Commerce extérieur, le Ducroire, la SNCI et le COPEL.

2222. L'aide au développement

A côté des rapports commerciaux à l'échelle internationale, les relations plus particulières avec les pays en voie de développement, en général, et avec le groupe des pays les plus désavantagés ne devront pas être perdues de vue. En effet, la croissance de l'économie mondiale, dont le Luxembourg dépend dans une si forte proportion, risque d'être gravement perturbée, si les pays industrialisés ne réussissent pas à trouver une solution adéquate aux problèmes complexes qui se posent pour les différentes catégories de pays du tiers monde.

Le Grand-Duché aura donc tout intérêt à poursuivre activement les efforts entrepris dans le cadre des enceintes internationales, tout en continuant à augmenter progressivement sa contribution financière directe et multilatérale pour le développement et les secours en cas de catastrophe.

223. La politique de développement et de diversification économiques

Le Conseil Economique et Social renvoie dans le contexte évoqué aux études et documents récents élaborés dans plusieurs enceintes:

- avis du Comité de coordination tripartite du 17 février 1982;
- déclaration sur l'état de la Nation en date du 23 mars 1982;
- avis de la Commission parlementaire spéciale à propos de la loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et de la compétitivité générale de l'économie;
- prédite loi du 8 avril 1982;
- travaux de la session spéciale consacrée aux questions industrielles en février-mars 1982, dans le cadre de l'Institut universitaire international de Luxembourg.

Compte tenu de l'ampleur de la documentation produite et examinée, eu égard aussi à la somme des réflexions faites, le Conseil Economique et Social se borne à ajouter une série de considérations complémentaires et de nuances.

- Il est indiqué d'actualiser périodiquement les listes des réalisations par rapport aux entreprises nouvelles et quant aux investissements réalisés dans les entreprises existantes. Le rapport sur l'état de la Nation fournit les données de base qui demandent une mise à jour régulière. Compte tenu des fluctuations inhérentes à la matière, il est sage de choisir - pour les réalisations nouvelles - une période suffisamment longue et d'enregistrer soigneusement les projets nouveaux, pour ce qui est des activités qui s'implantent et des investissements additionnels dans les entreprises existantes, (investissement, emploi, secteur, intérêt de la diversification ou de l'innovation).

- Cet exercice permanent est à relier à un inventaire global à renouveler, suivant le modèle éprouvé du passé, en relation avec l'ensemble des activités de production et de prestation de services, l'infrastructure générale du pays devant également être cernée à cette occasion. Compte tenu de la collaboration nécessaire entre services publics, des agents économiques et de leurs organisations, cette approche implique un délai suffisamment long, étant entendu aussi que les prévisions des entrepreneurs seront forcément difficiles à établir en période de crise.

- Les réunions tripartites gardent une utilité certaine, encore qu'il y ait eu des accidents de parcours. Les missions des différents organismes de consultation et d'analyse sont à différencier quant à la nature des problèmes, leur gravité et l'urgence; le rôle général d'éclairage, de réflexion et de conseil revenant à des institutions déterminées, dont le Conseil Economique et Social.

- L'oeuvre de consolidation et de renouveau est à poursuivre en permanence.

Elle est d'autant plus essentielle dans une période caractérisée par d'urgents problèmes de réadaptation structurelle.

- A moyen et à long terme, les efforts doivent être poursuivis à l'échelle nationale et européenne pour vaincre une série de handicaps qui font que les économies européennes, engagées dans un processus laborieux d'intégration, accusent des retards grandissants par rapport à d'autres blocs industriels (cf. document de la Commission des Communautés européennes du 5 mars 1982 - La compétitivité des industries de la Communauté).

- Les recettes à suivre pour y parvenir ne sont pas toutes faciles ou idéales.

Le Conseil Economique et Social est informé des travaux en cours au Conseil des Ministres des Affaires économiques et de l'Industrie des Communautés européennes en vue de définir une stratégie industrielle à l'échelle européenne. Si de bonnes intentions y sont exprimées et qu'on puisse toujours souscrire à la nécessité d'investir dans des créneaux prometteurs pour l'avenir, il faut, en revanche, prêter une attention maximum à plusieurs écueils qui risquent de se présenter à l'occasion de pareil exercice multilatéral:

- . ne pas disloquer le grand marché intérieur;
 - . enrayer le protectionnisme dans ses formes astucieuses et multiples;
 - . éviter la confusion sur la notion de préférence industrielle communautaire, propre à déboucher sur l'hostilité organisée à l'égard d'investisseurs potentiels en provenance de pays tiers.
- Il échet de coordonner efficacement et de parfaire, dans la mesure du possible, les instruments au profit du commerce extérieur.
- Les moyens d'intervention classiques au profit des investissements ont été enrichis, ce que le Conseil Economique et Social salue (prorogation du dégrèvement fiscal temporaire, pour un an, amélioration de l'amortissement économique par le biais de la loi budgétaire du 21 décembre 1981; aide fiscale à l'investissement renforcée grâce aux articles 11 et 12 de la loi du 8 avril 1982, citée déjà plus haut).

Le Conseil Economique et Social rappelle que des incitations à l'investissement par la voie fiscale sont salutaires. Il importe cependant de les insérer dans un ensemble, au mieux dans la législation fiscale, et de ne pas leur donner un caractère ponctuel et trop temporaire, les décisions en matière d'investissement se situant par la force des choses dans un plus long terme.

- Les interventions de la SNCI en 1981 ont été présentées et commentées dans une récente publication.

Le Conseil Economique et Social prend note avec satisfaction d'une tenue améliorée du volet "crédits d'équipement", rappelle la nécessité d'un équilibre satisfaisant entre les prêts à moyen et long terme, d'une part, et les crédits d'équipement, d'autre part, ces derniers devant être accordés sur une base saine de fonds propres de la SNCI, et souligne à nouveau l'extrême prudence dont il faut témoigner, en ce qui concerne le mécanisme de la prise de participation, à propos de projets discutables ou à l'initiative d'entreprises ébranlées.

- Le secteur sidérurgique est traité dans un chapitre à part.

Le Conseil Economique et Social, dans le présent contexte de politique économique, souligne l'importance de plusieurs démarches à poursuivre parallèlement:

- . le plan de restructuration doit être mené à bien sur la base des arrangements tripartites de 1979 et de 1981;
- . dans l'optique internationale, plusieurs volets se révèlent être complémentaires et très importants. Il est souligné que l'accord de coopération complémentaire d'Hanzinelle, récemment conclu, doit s'insérer dans une stratégie globale. Les négociations avec la Commission des Communautés européennes, activement engagées, doivent être terminées dans un délai raisonnable et donner lieu, à titre minimal, à l'autorisation d'une tranche d'investissement à la fois substantielle et cohérente, ne préjugant pas l'ensemble du plan de restructuration. Le Conseil Economique et Social encourage le Gouvernement dans ses efforts afférents.

Enfin, les tractations qui sont engagées en vue de maintenir ou de corriger un cadre de discipline communautaire à partir de juillet 1982, sur les plans de la production et de la commercialisation, sont à suivre par le Gouvernement, appelé à y donner un appui actif;

- . le Gouvernement, assisté à cet égard par la Conférence tripartite "Sidérurgie", se doit de suivre, de façon continue, l'évolution de la situation technique, commerciale et financière de la sidérurgie, afin de prévenir des accidents au détriment du centre de décision à Luxembourg.

- L'action au profit de l'innovation et de la recherche-développement est sur les rails et doit être poursuivie méthodiquement, voire même accentuée à l'avenir.

Le Conseil Economique et Social rappelle que les efforts en cours requièrent encore un encadrement financier (capitaux à risque) et fiscal plus cohérent.

Par ailleurs, la précaution nécessaire est indiquée.

Il résulte des enquêtes effectuées jusqu'ici que la recherche appliquée se trouve en vedette, ce qui est fort compréhensible dans notre situation.

Plusieurs écueils sont cependant à éviter.

La recherche de base, faute d'encadrement universitaire complet, ce dernier étant de toute façon à déconseiller, n'est pas réellement à notre portée. L'appui logistique d'universités de la grande région, s'il est possible, engendrerait de toute façon un coût appréciable et poserait un problème d'organisation.

D'autre part, il importe de ne pas voir trop grand en relation avec l'implantation d'entreprises des secteurs concernés, puisque les découvertes et les raffinements en la matière sont foudroyants et affectent dès lors les établissements y engagés. Enfin, la même prudence, bien comprise, s'impose à l'égard d'initiatives de promoteurs étrangers sur le plan de l'information et de l'enseignement à haut niveau, en l'absence d'un véritable environnement universitaire.

Les pouvoirs publics, en revanche, seraient bien inspirés en encourageant le développement de noyaux de recherche existants et celui d'outils déjà en place. (Institut supérieur de Technologie). Un des moyens pourrait consister dans la conclusion, par l'Etat, de contrats de recherche avec l'industrie, accompagnés éventuellement d'une première réalisation.

L'organisation de l'enseignement technique supérieur, les contacts vivifiants avec l'industrie et la formation continue prennent ici un relief particulier.

Le Conseil Economique et Social se réserve la possibilité d'éclairer davantage ces aspects à une prochaine occasion.

- La volonté politique a été exprimée à plusieurs reprises d'aménager à court terme la loi-cadre d'expansion économique, prorogée, quant aux mécanismes de base, jusqu'au 31 décembre 1984, à la faveur du règlement grand-ducal du 15 février 1982.

Le Conseil Economique et Social rappelle ses propositions à cet égard et approuve les suggestions reprises notamment dans l'avis du Comité de coordination tripartite du 17 février 1982. Au stade actuel, il se limite à y ajouter trois brèves considérations.

Les instruments en place pouvant être maniés efficacement et rapidement, requièrent, certes, des compléments et des corrections, nécessaires en toutes choses. Il n'est cependant pas besoin d'introduire un bouleversement de

l'arsenal existant ou de donner l'impression qu'on résoudra les problèmes avec des aides massivement accrues, ce qui de toute façon est budgétairement impossible.

Le dosage des choses et les corrections ponctuelles peuvent déjà valoir des progrès.

En second lieu, il faut approuver une prise en compte plus conséquente du secteur tertiaire, sans par ailleurs favoriser le brouillage par rapport à d'autres instruments, comme par exemple la loi-cadre des classes moyennes. Une résolution parlementaire, adoptée dans la Chambre des Députés le 5 avril 1982, est à examiner de près sous ce rapport.

Enfin, il importe d'avoir à l'esprit que l'encadrement communautaire est à la fois strict et nuancé dans le contexte des aides publiques et que des contraintes concrètes se renforcent pour des initiatives nationales, impliquant notamment des consultations préalables et le feu vert de la Commission des Communautés européennes sur le fond d'une réforme.

224. Le secteur de l'énergie

Dans son avis annuel du 7 juillet 1981, le Conseil Economique et Social n'avait pas abordé les questions énergétiques, puisque l'avis devancier du 15 juillet 1980 avait retracé les prises de position déjà intervenues, rappelé l'approche adoptée entre 1973 et 1980 et confirmé la disposition de l'Institution de prendre une nouvelle attitude de principe sur un document d'options annoncé dans le temps par le Gouvernement pour la fin de 1980.

La déclaration sur l'état de la Nation du 23 mars 1982 revient ponctuellement sur les mesures d'économies d'énergie, l'amélioration des structures de distribution et de stockage et la diversification dans l'approvisionnement.

Le Conseil Economique et Social, s'il enregistre certains progrès dans l'un ou l'autre domaine, constate aussi que différentes questions de principe restent toujours à l'étude ou en état d'avant-projet.

Ceci est vrai notamment pour le problème du stockage des produits pétroliers et l'extension du réseau de gaz naturel.

La première question se complique d'un aspect de coût, sans parler de certaines difficultés, à voir en relation avec la structure de la distribution, et étant due notamment aux réseaux de commercialisation en place et à la taille des entreprises concernées. La seconde pose un problème d'infrastructure et de coût élevé, à examiner dans le cadre des priorités des initiatives publiques. Dans l'optique industrielle des choses, l'approvisionnement en gaz naturel dans différentes parties du pays devient un facteur important pour la consolidation et le développement d'une série d'entreprises.

Le bref chapitre consacré dans le rapport sur l'état de la Nation aux économies d'énergies mentionne, entre autres, la possibilité d'un amortissement accéléré au profit des investissements industriels dans l'intérêt d'économies d'énergie, ceci par le biais de la loi-cadre d'expansion économique à réaménager encore en 1982.

A ce stade, le Conseil Economique et Social se borne à constater qu'il n'est guère possible de discriminer par secteurs et qu'une mesure du type souhaité aurait plutôt sa place dans la législation fiscale.

Le Conseil Economique et Social réitère sa disposition de présenter un nouvel avis global sur les options à retenir dans le domaine général de l'énergie à moyen et à long terme. A l'heure actuelle, il prend acte seulement du fait que le projet d'une centrale thermique au charbon est définitivement abandonné. Dans le même contexte, le projet d'implantation d'une cokerie, à l'initiative de la sidérurgie, pourrait constituer un élément novateur d'importance, aussi sur le plan énergétique.

La prise de position que le Conseil Economique et Social est disposé à élaborer le moment voulu ne pourra être arrêtée qu'au vu d'un document de base préparé par le Gouvernement.

225. La situation et les perspectives de la sidérurgie luxembourgeoise au printemps 1982

2251. La conjoncture de l'acier en 1981

- Dans un climat conjoncturel déprimé dans son ensemble, marqué par des politiques économiques restrictives d'un certain nombre de grands pays industriels et, partant, par une insuffisance générale de la propension à investir dans les secteurs de consommation intensive de produits sidérurgiques, la production mondiale d'acier a diminué pour la deuxième année consécutive pour revenir à 707,3 millions de tonnes, accusant en 1981 une baisse de 1,4% par rapport au niveau de l'exercice précédent et de 5,4% par rapport à 1979.

Pour la première fois depuis le début de la crise, en 1974, le recul a été ressenti globalement dans les deux grands blocs économiques, dans le monde à économie de marché et dans celui à économie dirigée d'Etat qui, pourtant, avait connu une progression assez régulière jusqu'ici.

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

	Production d'acier (en millions de t)			Variations en %	
	1974	1980	1981	1981/80	1981/74
Total mondial	708,9	717,7	707,3	- 1,4	- 0,2
Pays à économie d'Etat	214,4	252,4	248,4	- 1,6	+15,8
Pays à économie de marché	494,5	465,1	458,9	- 1,3	- 7,2
dont: CEE (10)	156,5	129,0	126,0	- 2,3	-19,5
CEE (6)	132,6	115,7	108,9	- 5,9	-17,9
Luxembourg	6,448	4,618	3,791	-17,9	-41,2

225. La situation et les perspectives de la sidérurgie luxembourgeoise au printemps 1982

2251. La conjoncture de l'acier en 1981

- Dans un climat conjoncturel déprimé dans son ensemble, marqué par des politiques économiques restrictives d'un certain nombre de grands pays industriels et, partant, par une insuffisance générale de la propension à investir dans les secteurs de consommation intensive de produits sidérurgiques, la production mondiale d'acier a diminué pour la deuxième année consécutive pour revenir à 707,3 millions de tonnes, accusant en 1981 une baisse de 1,4% par rapport au niveau de l'exercice précédent et de 5,4% par rapport à 1979.

Pour la première fois depuis le début de la crise, en 1974, le recul a été ressenti globalement dans les deux grands blocs économiques, dans le monde à économie de marché et dans celui à économie dirigée d'Etat qui, pourtant, avait connu une progression assez régulière jusqu'ici.

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

	Production d'acier (en millions de t)			Variations en %	
	1974	1980	1981	1981/80	1981/74
Total mondial	708,9	717,7	707,3	- 1,4	- 0,2
Pays à économie d'Etat	214,4	252,4	248,4	- 1,6	+15,8
Pays à économie de marché	494,5	465,1	458,9	- 1,3	- 7,2
dont: CEE (10)	156,5	129,0	126,0	- 2,3	-19,5
CEE (6)	132,6	115,7	108,9	- 5,9	-17,9
Luxembourg	6,448	4,618	3,791	-17,9	-41,2

En ce qui concerne la Communauté européenne, qui reste le premier producteur d'acier du monde occidental, sa production est tombée à 126 millions de tonnes, en diminution de 2,3%. A l'exception des Pays-Bas, la baisse de production a concerné tous les pays membres pour s'étaler de -0,3% en Belgique à -24,9% en Grèce.

Encore est-il que le taux moyen de la Communauté économique européenne est influencé par le programme de réduction draconien de la British Steel Corporation, la production de la Grande-Bretagne ayant diminué de 30,3% depuis 1974.

La Belgique (-24,3%), la République fédérale d'Allemagne (-21,8%) et la France (-21,7%) sont des pays proches les uns des autres, à un niveau de réduction légèrement supérieur à 50% de celle du Luxembourg. Mais l'Italie a augmenté sa production de 3,2%, se hissant au deuxième rang des producteurs de la Communauté économique européenne, après la République fédérale d'Allemagne.

- Quant à la production luxembourgeoise, elle est revenue à 3,8 millions de tonnes, accusant une baisse de presque 18% par rapport à l'exercice précédent. A signaler que par comparaison au record de production, établi en 1974, la production de l'exercice est en retrait de 41,2%, soit plus du double du taux de baisse moyen de la Communauté.

Dans ce climat commercial défavorable, les expéditions de produits sidérurgiques au départ des cinq usines luxembourgeoises sont tombées à 3,649 millions de tonnes, contre 4,332 millions de tonnes en 1980, accusant une diminution de 15,8%.

Alors que l'on doit considérer que la sidérurgie luxembourgeoise, à travers sa stratégie concertée de restructuration, avait déjà réalisé la réduction de capacité indispensable dès avant 1980, force est au Conseil Economique et Social de constater que le Luxembourg subit une amputation supplémentaire de sa part de marché en 1981, amputation incompatible avec un remaniement équilibré de l'industrie sidérurgique dans la Communauté européenne.

. Le bas niveau des expéditions de l'exercice, ainsi que les prix de vente largement insuffisants pendant la majeure partie de l'année ont entraîné une régression du chiffre d'affaires de l'ARBED. Celui-ci est revenu en effet de 45,322 milliards de francs luxembourgeois en 1980 à 42,903 milliards en 1981, soit une baisse de 5,3%. Quant à la MMR-A, dont les expéditions n'ont

baissé que de 13,8% par rapport à 1980, contre 16,1 à l'ARBED, elle a enregistré une hausse de 7,7% de son chiffre des ventes. Au total, le chiffre d'affaires de la sidérurgie luxembourgeoise est revenu à 50,503 milliards de francs luxembourgeois, contre 52,380 milliards en 1980, accusant une diminution de 3,6%.

La régression plus faible du chiffre d'affaires de l'ARBED par rapport à celle du volume des expéditions s'explique pour l'essentiel par les relèvements des prix de vente intervenus à partir du 3e trimestre de l'exercice, ainsi que par une amélioration du "product mix" en faveur de produits plus rémunérateurs.

La hausse du chiffre des ventes de la MMR-A s'explique partiellement par les prix de vente plus favorables obtenus dans le secteur spécifique du matériel de voie, mais surtout par la prise en compte pour un montant de 1.097 millions de francs luxembourgeois (contre 197 millions en 1980) des expéditions de laminés à façon produits pour le compte de l'ARBED.

. En ce qui concerne les résultats de l'exercice, les pertes des deux sociétés concernées ont augmenté considérablement par rapport à l'exercice précédent.

Dans le cas de l'ARBED, l'amélioration des rendements techniques a été insuffisante pour enrayer la progression du coût de production, dont tous les éléments ont été en hausse.

A ces facteurs, il convient d'ajouter l'incidence monétaire de la faiblesse persistante du franc belge qui a eu un impact sur le résultat d'exploitation de l'ARBED.

Il est vrai que la hausse des prix de vente a dépassé celle de la moyenne des coûts; cependant, l'amélioration des prix ne s'est fait sentir que graduellement à travers l'année 1981 et ne pouvait, de ce fait, combler les très lourdes pertes industrielles enregistrées au cours des deux premiers trimestres.

Mais la perte bilantaire de l'ARBED est essentiellement le fait de l'utilisation très insuffisante des capacités de production.

Comme on vient de le voir, la production d'acier au Luxembourg a diminué beaucoup plus fortement que celle des pays de la Communauté en général, le cas de la Grande-Bretagne pouvant être considéré comme non comparable.

Or, la sidérurgie luxembourgeoise est en même temps celle qui est la plus avancée sur le plan des mesures de rationalisations et de restructuration, et ce avec des moyens "orthodoxes", c'est-à-dire à travers un endettement de plus en plus lourd (les subventions d'investissement étant plutôt modestes par rapport aux aides pratiquées dans d'autres pays) et sans que les moyens propres de la société fussent renforcés par des injections de capitaux publics, comme cela fut le cas pour la presque totalité des concurrents - à l'exception des sidérurgies allemande et néerlandaise.

La politique de restructuration et l'effort conséquent d'investissement qui l'accompagne provoquent, tout naturellement, des transformations dans la structure des coûts, les coûts de capital (amortissements, frais financiers) prenant la place des coûts de main-d'oeuvre et d'autres coûts variables (matières premières, énergie).

Si les mesures de restructuration entraînent dès lors une baisse des coûts globaux - surtout dans une vue dynamique - c'est-à-dire compte tenu de l'évolution des différentes catégories de coûts - et une amélioration des prix de vente

par une meilleure qualité des produits, il est indéniable que l'alourdissement des coûts fixes par rapport aux coûts variables rend normalement l'entreprise plus vulnérable à une sous-utilisation des capacités de production ainsi restructurées.

Or, le plan luxembourgeois a été conçu, publié et soumis aux autorités communautaires à un moment où tous les experts tablaient sur une production nettement supérieure à celle résultant des dernières mesures communautaires sur le plan des restrictions.

On peut se demander dans quelle mesure de telles restrictions sont opposables ex post à un pays dont le plan d'investissement se poursuit d'une façon continue (fût-ce avec des aménagements quant à la nature des engins) depuis cinq ans, dans la même mesure où il est imposé à des sidérurgies qui en sont encore à la conception de leur plan d'investissement et qui, dès lors, sont encore plus flexibles.

Il est d'autant plus paradoxal que c'est le Grand-Duché de Luxembourg qui est de loin le pays qui s'est imposé la diminution de production la plus rigoureuse.

Il ne fait pas de doute que la restructuration la plus systématique ne peut réussir lorsque le niveau de production tombe en dessous d'un certain seuil; il ne fait pas de doute non plus que la production d'acier luxembourgeoise a atteint ce seuil.

La perte de l'exercice de l'ARBED s'est élevée ainsi à 3,177 milliards de francs luxembourgeois, contre 1,583 milliard en 1980.

Quant à la MMR-A, le résultat industriel positif enregistré au titre de l'exercice n'a pu empêcher une nouvelle perte qui s'est élevée à 322 millions de francs luxembourgeois, contre 273 millions pour l'exercice précédent. Le résultat final a été fortement influencé par le coût de la restructuration et plus particulièrement par les charges résiduelles prises en compte en 1981.

2252. La conjoncture sidérurgique du premier trimestre 1982

- Le manque de dynamisme qui a caractérisé le marché mondial de l'acier durant l'exercice 1981, a continué au premier trimestre 1982 de freiner le développement en volume de la production d'acier dans un certain nombre de pays grands producteurs.

Selon les chiffres fournis par l'IISI, qui reprennent les statistiques des principaux pays producteurs à économie de marché, l'évolution de la production a été la suivante.

Pays IISI	Premier trimestre 1982 (en 1.000 t)	Premier trimestre 1981 (en 1.000 t)	Variations en %
CEE	31.893	30.988	+ 2,9
USA	20.885	29.361	-28,9
Japon	25.784	24.453	+ 5,4
Autres	28.800	29.234	- 1,5
Total	107.362	114.036	- 5,9

Contrairement à cette évolution globalement défavorable dans le monde à économie de marché, une tendance positive s'est dessinée à l'intérieur de la Communauté européenne.

Pays CEE	Premier trimestre 1982 (en 1.000 t)	Premier trimestre 1981 (en 1.000 t)	Variations en %
RFA	10.760	10.436	+ 3,1
Italie	6.781	6.194	+ 9,5
France	5.346	5.350	- 0,1
Royaume-Uni	4.065	3.673	+10,7
Belgique	2.534	2.915	-13,1
Pays-Bas	1.218	1.293	- 5,8
Luxembourg	1.014	973	+ 4,2
Danemark	175	154	+13,6
Total	31.893	30.988	+ 2,9

Après un mois de janvier encore très faible, la production d'acier de la sidérurgie luxembourgeoise a augmenté rapidement au cours des deux mois suivants pour s'élever à 1,014 million de tonnes pour l'ensemble du premier trimestre, soit une progression de 4,2% par rapport au même trimestre de l'année précédente. Avec 394.000 tonnes, la production du mois de mars a été supérieure de presque 8% à celle de mars 1981 et elle a dépassé de plus de 24% la moyenne annuelle de l'année dernière.

- En dehors de l'augmentation des tonnages vendus, les hausses sensibles des prix de vente intervenues le 1er janvier 1982 au niveau communautaire ont exercé une influence favorable sur les résultats des sociétés sidérurgiques luxembourgeoises.

Ainsi, le "cash flow" de l'ARBED est redevenu positif à partir du mois de février. A fin mars, il s'est établi à 320 millions de francs luxembourgeois, contre un "cash drain" de 1.108 millions au 1er trimestre 1981. A fin mars, le "cash flow" de la MMR-A dégageait un solde positif de 85,6 millions*, contre

* Avant Fonds de pension.

un solde négatif de 96 millions pour la période correspondante de 1981. Il convient de signaler à cet égard que la discipline des principaux producteurs européens a été observée au premier trimestre, sauf exception notamment en ce qui concerne le fil machine et les ronds à béton.

Au second trimestre, il est vrai, cette discipline risque de s'effriter sous l'effet d'un marché intérieur extrêmement déprimé, d'une part, sous la pression des importations venant de pays tiers, d'autre part.

Alors que la sidérurgie européenne se voit accusée par ses concurrents américains de menacer la stabilité du marché des Etats-Unis, elle souffre de l'insuffisance totale de protection périphérique sur son propre marché.

2253. Les perspectives à court et à moyen terme

Les résultats plus avantageux du premier trimestre ne permettent dès lors pas d'être optimiste, quant à l'évolution de la situation sidérurgique au cours des prochains mois de l'année.

En effet, aucune reprise notable ne se manifeste sur le marché de l'acier et la demande effective de produits sidérurgiques continue de se situer à un niveau très bas.

- En ce qui concerne le très court terme, on ne peut qu'espérer que l'évolution de la production d'acier de la Communauté européenne s'orientera suivant les lignes tracées par le programme prévisionnel "Acier" pour le deuxième trimestre de 1982, qui sera affecté d'ailleurs par un nouveau renforcement des restrictions quantitatives.

Pour ce qui est du moyen terme, les perspectives restent également prudentes, du moins en ce qui concerne les quantités.

Or, tous les experts, notamment les économistes de la Commission des Communautés européennes, prévoient un ralentissement notable de la croissance moyenne dans les pays de la Communauté économique européenne pour l'horizon 1985, d'autant plus que, dans la récession actuelle, tous les critères économiques sont affectés, ce qui n'était pas le cas en 1975.

L'interdépendance entre ces facteurs aggrave la situation, retarde la date de la reprise et en limite l'ampleur. Par conséquent, il est hautement probable que la croissance future dans les pays de la Communauté économique européenne, bien que positive, ne sera pas assez forte pour éviter, d'ici à 1985, la quasi-stagnation de la consommation d'acier dans la Communauté économique européenne, et partant, des productions de la sidérurgie européenne.

Il faudra sans doute continuer à vivre avec des tonnages réduits, un ralentissement des rentrées des commandes nouvelles n'étant, d'ores et déjà, pas exclu.

La menace d'un tel ralentissement est d'autant plus réelle que le niveau élevé des prix de vente à l'intérieur de la Communauté économique européenne représente un vif attrait pour les importations d'acier en provenance de pays tiers, alors qu'à la grande exportation les positions sont de plus en plus difficiles à défendre pour les producteurs européens, qui se voient notamment confrontés avec une attitude de plus en plus protectionniste de la part de la sidérurgie américaine, harassée, elle aussi, par des difficultés très graves.

C'est sur cet arrière-plan d'une sous-utilisation générale des capacités qu'il convient de placer l'évolution de la production au Grand-Duché, comparée à la moyenne de la Communauté.

- Si les prévisions relatives au développement des tonnages ne sont dès lors guère encourageantes, on doit au moins espérer que la discipline des producteurs en matière de prix résiste aux pressions que subit le marché de la Communauté de la part des importateurs de pays tiers, alléchés par un niveau des prix qui redevient très intéressant sur le plan international. La signature de l'accord Eurofer III, reconduisant jusqu'au 31 décembre 1983 les dispositions de l'accord Eurofer II, venant à expiration au 30 juin 1982, devrait stabiliser le marché, du moins en ce qui concerne les pressions subies de l'intérieur. Le Conseil de Ministres des Communautés européennes a décidé l'application de l'article 58 du Traité de Paris, pour une durée d'un an (30 juin 1982), susceptible de prorogation dans la suite pour ce qui est des principales catégories de produits sidérurgiques.

- Dans ces conditions, l'objectif visé par l'ARBED et la MMR-A, pour l'exercice 1982, ne peut être - dans une hypothèse favorable - que d'atteindre le point d'équilibre en matière de résultats.

Toutefois, même si les prévisions commerciales devaient se vérifier, ce seuil ne sera atteint qu'à condition que des solutions appropriées soient poursuivies dans les seuls domaines où, pour l'instant, peut s'exercer une action efficace sur le plan national, à savoir les efforts de restructuration en direction d'une réduction des coûts de production. Dans cette optique, les problèmes majeurs de l'exercice en cours seront posés par les impératifs de l'investissement de restructuration et de la compression des charges salariales.

2254. Les investissements et la restructuration

22541. Sur le plan industriel

En 1981, les dépenses d'investissement de l'ARBED au Luxembourg se sont élevées à 3,196 milliards de francs luxembourgeois, portant à 25,720 milliards de francs luxembourgeois le montant total des investissements effectués depuis 1974, soit une moyenne annuelle de 3,215 milliards.

Les dépenses d'investissement de la MMR-A ont atteint 220 millions de francs luxembourgeois, portant à 3,416 milliards le total des investissements effectués, en 1981, par la sidérurgie luxembourgeoise.

L'essentiel de ces dépenses a porté sur la construction, par MecanARBED/KSW, d'une seconde installation de coulée continue à la division d'ARBED-Esch-Schifflange, ainsi que sur la modernisation du train à fil à cette même usine.

Le programme d'investissement pour l'exercice 1982 prévoit des dépenses d'un montant de 2,606 milliards de francs luxembourgeois à l'ARBED et de 103,9 millions de francs luxembourgeois à la MMR-A.

Abstraction faite du train à fil d'Esch-Schifflange, ce nouveau programme d'investissement ne contient aucun des grands projets figurant dans le plan d'investissement pluri-annuel entériné par l'accord Tripartite II qui a été paraphé le 22 janvier 1981.

Les décisions concernant la mise en oeuvre de ces projets dépendent, en effet, de l'accord préalable de la Commission des Communautés européennes sur le plan de restructuration présenté par l'ARBED et le Gouvernement. La procédure de consultation devrait, à présent, aboutir au moins pour ce qui est d'une première tranche substantielle et cohérente.

Les dépenses prévues pour l'exercice 1982 restent provisoirement inférieures au montant de 4 milliards de francs luxembourgeois prévu à l'accord Tripartite.

En fonction de l'avancement des études économiques et des procédures communautaires, des décisions d'investissement devraient intervenir dans le courant de l'année 1982, entraînant ainsi une révision en hausse des dépenses d'investissement prévues.

Pour les matières relevant de sa compétence, la Commission des Communautés européennes a fait part au Gouvernement luxembourgeois et à l'ARBED de ses préoccupations, en se référant aux objectifs généraux "Acier" et aux résolutions du Conseil de Ministres des 26 et 27 mars 1981, qui ont estimé indispensable une réduction globale des capacités.

En ce qui concerne cette dernière exigence, sans aucun doute hautement fondée sur le plan général de la Communauté, étant donné l'excédent toujours considérable des capacités, il est indispensable, cependant, de prendre en considération la situation spécifique de la sidérurgie luxembourgeoise, son importance capitale dans l'économie du pays, ainsi que les efforts de restructuration et les sacrifices déjà consentis depuis le début de la crise en direction d'une adaptation de l'offre à la demande sur le marché de l'acier.

En ce qui concerne plus précisément ce dernier point, il faut souligner que les capacités de laminés à chaud de l'ARBED et de la MMR-A auront diminué, entre 1974 et 1984, de 14,5%, alors que les capacités correspondantes de l'Europe des Neuf auront augmenté de 11,7% en moyenne. Même en prenant comme point de référence l'année 1980, la réduction des capacités visées se chiffre à 10,4% pour la sidérurgie luxembourgeoise.

Du fait du comportement très orthodoxe sur les marchés et du souci d'optimiser les résultats des ventes, la production d'acier brut du Luxembourg a régressé plus que celles de tous les autres pays communautaires de 1974 à 1981 (-41,2%).

De ce fait, ARBED et MMR-A sont arrivées à un seuil de production en dessous duquel il n'est plus possible de descendre sans mettre en danger la viabilité du site sidérurgique.

Le Conseil Economique et Social sait que toutes ces données ont été transmises à la Commission des Communautés européennes. Il encourage dès lors le Gouvernement dans la défense énergique du dossier de restructuration présenté aux instances communautaires voilà 18 mois déjà.

Il estime pour le surplus que tout retard additionnel sera préjudiciable et de nature à affecter le programme d'ensemble, sans parler de la circonstance que le très long délai mis par la

Commission pour apprécier le dossier luxembourgeois, risque d'être interprétée dans l'opinion publique comme une sorte de traitement "par solde".

L'arrêt provisoire du train à feuillards de l'usine de Differdange a été rendu définitif par l'accord paraphé le 9 mars 1982 entre l'ARBED et Cockerill-Sambre, dans le cadre de la déclaration de Val Duchesse du 7 février 1981, encore que suivant d'aucuns, les composantes dudit arrangement soient critiquables quant à l'équilibre général.

Aux termes de cet accord, l'ARBED fermera définitivement, au plus tard le 31 décembre 1983, le train à feuillards de Differdange, d'une production maximum possible de 720.000 t/an. Cette réduction de production maximum possible sera mise au crédit de Cockerill-Sambre dans le cadre de son plan de restructuration.

Cockerill-Sambre confirmera la fermeture définitive du train 850 de Montignies, d'une production maximum possible de 350.000 t et fermera définitivement, au plus tard le 31 décembre 1983, le train 900 de Marchienne, d'une production maximale possible de 525.000 t. Une réduction de 720.000 t en profilé lourds sera mise au crédit de l'ARBED dans le cadre de son plan de restructuration.

En matière d'échange de productions, l'accord - d'une durée de 10 ans - prévoit qu'au plus tard le 1er janvier 1984, l'ARBED abandonnera, à Cockerill-Sambre, la production de 400.000 tonnes par an de produits plats à chaud que Cockerill-Sambre s'engage à produire.

Au plus tard à la même date, Cockerill-Sambre abandonnera, à ARBED, la production de 300.000 t de profilés lourds et de 100.000 t de billettes par an qu'ARBED s'engage à produire.

Cette situation nouvelle doit être valorisée en rapport avec le dossier de la restructuration sidérurgique, cela d'autant plus que les arrangements afférents ont été conclus en plein accord avec la Commission des Communautés européennes.

Si cet accord permet au partenaire luxembourgeois de mieux utiliser sa capacité existante de profilés lourds, il ne représente pas de progrès en termes de création d'outils nouveaux, alors que pour le partenaire belge cet accord réalise une étape sur la voie de la restructuration du Bassin de Charleroi.

Le Conseil Economique et Social constate par ailleurs que les accords tripartites prévoient la création d'emplois nouveaux, par le développement des activités en aval du noyau sidérurgique. Au sentiment du Conseil Economique et Social, la société Techno-ARBED, nouvellement créée, devrait dépasser sa mission de gestion d'entreprises existantes et être l'instrument de cette stratégie de développement.

22542. Sur le plan financier

Si la restructuration industrielle de la sidérurgie luxembourgeoise et européenne doit pouvoir tabler sur des tonnages ne tombant pas en dessous du seuil minimum de rentabilité en rapport avec les investissements réalisés, elle risque par ailleurs de se heurter aux problèmes du financement.

La crise sidérurgique est entrée dans sa huitième année et les bilans des sociétés ont été saignés à blanc par les pertes accumulées, dues notamment au désir des dirigeants et des gouvernements d'éviter des conséquences sociales trop douloureuses, dans une Communauté déjà harassée par la stagnation économique et le chômage. La nécessité impérieuse d'investir d'une façon conséquente pour consolider la position à terme de la sidérurgie européenne aggrave évidemment, à court terme, les difficultés financières qu'éprouvent les entreprises.

C'est ainsi que les sidérurgies belge et française ont vu leurs bilans restructurés de fond en comble par l'injection massive de fonds publics. Il en est de même des sidérurgies britannique

et italienne, déjà nationalisées avant la crise. Les sidérurgies néerlandaise et allemande éprouvent actuellement des difficultés financières certaines et cherchent une solution pour éviter que des entreprises industriellement valables ne coulent pour des raisons bilantaires et financières.

Malgré sa structure financière robuste au départ de la crise, l'ARBED n'échappe pas à la règle.

En effet, les pertes accusées durant les sept derniers exercices, ont entamé sensiblement les fonds propres de l'ARBED. D'autre part, les efforts de restructuration entrepris dès avant la survenance de la crise et poursuivis à un rythme accéléré durant celle-ci, ont conduit à un endettement qui n'est plus dans un rapport adéquat avec les fonds propres de la société. Aussi les charges financières qui en résultent par suite du renchérissement du coût de l'argent, atteignent-elles un ordre de grandeur trop important.

En conséquence, l'Assemblée générale extraordinaire de l'ARBED a autorisé l'émission d'un ou de plusieurs emprunts convertibles subordonnés pour un montant maximum de 9 milliards de flux. La souscription de ceux-ci n'est pas réservée aux anciens actionnaires.

Par ailleurs, la même Assemblée a décidé d'augmenter le capital social à concurrence d'un montant maximum de 3.150 milliards de flux par la création et l'émission de parts sociales nouvelles à partir de leur souscription et libération par voie de conversion des obligations convertibles subordonnées à créer en vertu de l'émission d'emprunts décrite ci-dessus.

Il apparaît au Conseil Economique et Social qu'il ne suffit pas de créer un simple moule juridique. L'initiative de l'ARBED sera dès lors à examiner d'urgence sur plusieurs plans:

- . restructuration financière;
- . problèmes de trésorerie;
- . tentative d'accaparer des titres ARBED de la part de francs-tireurs.

Au cours de l'exercice 1981, de nouveaux progrès importants ont été réalisés dans le cadre de la restructuration financière de la MMR-A.

La profonde mutation de l'activité industrielle opérée pendant la période 1978-1980 en vue d'amener MMR-A au rôle de relamineur n'avait pas réglé la question des très importantes charges résultant des engagements à long terme qui avaient été souscrits pour l'exploitation d'une entité sidérurgique intégrée.

A l'issue de longues négociations avec les fournisseurs concernés, l'apurement de ces charges en principal et en intérêts a été rendu possible, en grande partie, grâce à une intervention du Gouvernement luxembourgeois s'inscrivant dans le cadre des accords de la Tripartite.

D'autre part, une Assemblée Générale extraordinaire des actionnaires a été convoquée le 7 décembre 1981 et a décidé d'augmenter le capital social d'un montant de 480 milliards de flux pour le porter de 1.275 à 1.755 millions par la création de 480.000 actions nouvelles privilégiées. Ces actions ont été entièrement souscrites et libérées à concurrence de 380 millions par l'ARBED et de 100 millions par la SNCI luxembourgeoise. De ce fait, la participation de l'ARBED a été portée de 25,10% à 39,89%.

Une nouvelle participation au capital a également été sollicitée auprès du Gouvernement belge qui a signifié officiellement son intervention au même niveau que l'Etat luxembourgeois, soit 100 millions de flux.

Malgré ces redressements bilantaires qui sont de nature à alléger le coût de l'endettement, le problème-clé de la charge financière de la sidérurgie luxembourgeoise reste posé.

Dans le cas de l'ARBED, celle-ci s'est élevée à 3,865 milliards de flux en 1981, soit 9% du chiffre d'affaires, contre 5,3% en 1979. Par tonne de laminés produits, elle a dépassé 1.000 flux. Pour 1982, les prévisions portent sur un montant de 4,6 milliards de flux, en progression de 18%.

Pour la MMR-A, la charge financière a baissé de 24 millions de flux en 1981 pour revenir à 347 millions de flux, soit néanmoins 4,6% du chiffre d'affaires.

2255. Les coûts du personnel et le financement de la division anti-crise

- La progression du coût du personnel, et plus particulièrement le financement de la division anti-crise, constitue un autre facteur qui continue de grever lourdement les résultats de la sidérurgie.

Malgré les mesures prises dans le cadre de l'accord tripartite du 21 mai 1981, en vue d'une modération de la politique des salaires et des traitements, et en dépit d'une nouvelle et forte diminution des effectifs en cours de cet exercice, le coût du personnel de l'ARBED, ramené à la t de laminés produite, a augmenté de 5,9% en 1981 et s'est élevé au total à 15,684 milliards de flux, soit quelque 37% du chiffre d'affaires.

Cette évolution s'explique par les effets de l'adaptation automatique des salaires et des traitements à l'indice du coût de la vie. L'accord de réduction temporaire des rémunérations conclu avec le syndicat des employés et la baisse des effectifs ont été insuffisants pour compenser l'incidence des trois tranches indiciaires de l'exercice 1981.

Il va de soi que le coût salarial à la tonne s'est aussi ressenti de l'important recul de la production au cours de 1981; la sidérurgie se heurte, ici encore, à un seuil de production minimum en dessous duquel les effectifs ne sont plus compressibles.

Si les mesures prises par le Gouvernement pour accompagner la dévaluation des francs belge et luxembourgeois sont de nature à atténuer la progression des revenus, les prévisions de l'ARBED, en matière de frais de personnel pour 1982, portent néanmoins sur un montant de 15,6 milliards de flux, pratiquement identique à celui de 1981. Ce chiffre sera atteint, malgré une réduction de presque 1.200 personnes des effectifs escomptés pour l'exercice en cours.

Au 31 mai 1982, l'effectif d'exploitation des usines luxembourgeoises était de 14.847 personnes. L'effectif inscrit était à la même date de 17.720 personnes dont 15.897 pour l'ARBED et 1.823 pour la MMR-A (effectif global en 1981 de 18.782 travailleurs et en 1974 de 27.225 salariés). Le dégage ment par rapport à 1974 atteint dès lors quelque 44%.

Il convient de souligner qu'en 1981 encore, la réduction des effectifs s'est faite sans recours au licenciement ni à l'introduction de chômage partiel, alors que, parallèlement, il n'a pas été touché à la garantie des salaires.

Le coût élevé payé par l'ARBED, depuis le début de la crise, pour le financement de cette politique sociale (plus de 3 milliards de flux), intervient, d'une façon considérable, dans la détérioration des résultats financiers de la société. En cas de dégage ment d'effectifs, cette charge incomberait, en majeure partie, aux pouvoirs publics.

Devant les perspectives très pessimistes en ce qui concerne l'utilisation des capacités, la sidérurgie a annoncé au Gouvernement qu'elle doit envisager l'introduction d'un régime de chômage partiel à partir du 1er juillet, mesure courante dans toutes les sidérurgies européennes.

Cette approche, rejetée en l'état actuel des choses par les syndicats, a donné lieu, entretemps, à l'étude de solutions alternatives.

Le Conseil Economique et Social estime que la Conférence tripartite "Sidérurgie" doit prendre position, dans les meilleurs délais, en vue d'une solution urgente à ce délicat problème.

- Or, le maintien de la division anti-crise ne peut être garanti sans la solution du problème de son financement.

Les fonds de 600 millions de flux mis à disposition par le Gouvernement, à titre d'aide extraordinaire, dans le cadre de l'accord tripartite du 21 mai 1981, ont été épuisés en février 1982. Depuis lors, le financement de la division anti-crise est de nouveau à charge de la sidérurgie à concurrence de 84% du coût.

Or, le ralentissement de la production, en 1981, a gonflé considérablement les effectifs de la DAC, commune à l'ARBED et la MMR-A, comme il ressort du tableau ci-après:

Division anti-crise	Fin mai 1980	Fin avril 1981	Fin avril 1982
ARBED	863	2.975	2.508
MMR-A	701	825	597
TOTAL	1.564	3.800	3.105

En 1981, l'effectif moyen de la DAC se chiffrait à 3.628 ouvriers et employés; en fin d'exercice, il était de 3.170 personnes. La tendance légèrement régressive des derniers mois ne devrait cependant pas se poursuivre à un même rythme. Les arrêts temporaires, en mai, du train 5 et du haut fourneau A d'Esch-Belval, devraient entraîner à eux seuls une augmentation de quelque 350 à 600 personnes des effectifs de la DAC. Par ailleurs, l'action entreprise pour inciter des travailleurs sidérurgistes à occuper un emploi productif dans d'autres secteurs, n'a pas encore pu connaître le succès escompté.

Dans le contexte du coût de la DAC, il convient de rappeler que le soutien apporté, par les pouvoirs publics, a évolué comme suit au cours des dernières années:

1979	62,4 millions de flux
1980	183,2 millions de flux
1981	736,0 millions de flux

Quant au coût des travaux extraordinaires, il s'est élevé à 117 millions de flux en 1980 et à 851 millions de flux en 1981 (pour ARBED et MMR-A).

L'introduction du chômage partiel, qui représente une alternative à la DAC, réduirait, d'un tiers environ, les pertes de la sidérurgie imputables à la division anti-crise, alors que la facture de l'Etat doublerait, sans que cette dépense soit associée à la moindre prestation. Par ailleurs, les sommes allouées par l'Etat n'ont couvert qu'une partie des pertes réelles de la sidérurgie subies dans le cadre de la DAC. Compte tenu des aides, celles-ci se sont élevées à 660,2 millions de flux en 1979, à 599,8 millions de flux en 1980 et à 641,8 millions de flux en 1981.

Des solutions alternatives au chômage partiel ont été examinées et leur résultat chiffré a été communiqué au Gouvernement. A ce stade, le Conseil Economique et Social estime qu'une éventuelle approche nouvelle pour compenser le coût social gagnerait à prendre une forme se rapprochant le plus possible du droit commun et à se traduire dans un système fonctionnel et durable, compatible par ailleurs avec les ressources de l'Etat.

2256. Les conclusions

- La crise sidérurgique perdure depuis sept ans avec une intensité et des particularités propres à chacun des pays de la Communauté européenne, chacun de ces pays y faisant front à sa façon.

L'année 1982 constitue, en ce sens, une année cruciale, dans la mesure où un consensus communautaire est en voie de réalisation suite à l'élaboration d'un plan coordonné des mesures à envisager, tant sur le plan général qu'au niveau des sidérurgies nationales.

Aussi, le Conseil Economique et Social s'est-il cru obligé de présenter un bilan circonstancié de la situation de la sidérurgie luxembourgeoise à la veille de l'établissement d'un plan de restructuration au niveau communautaire, plan coercitif à respecter par tous les partenaires concernés. La date de fin septembre 1982 devrait représenter, à cet égard, un point de non-retour.

- L'abondance de détails - justifiée dans le cadre de l'examen approfondi susmentionné - ne doit cependant pas cacher les problèmes spécifiques qui caractérisent ce secteur toujours vital pour notre économie.

A cet effet, le Conseil Economique et Social voudrait résumer les points de force ci-après:

. Alors que la restructuration de la sidérurgie luxembourgeoise, en avance sur ses concurrents communautaires, permettait d'espérer une certaine consolidation de son niveau de production, celui-ci a connu, en 1981, un recul relatif qui risque de mettre en péril la survie de notre sidérurgie.

. Après l'évolution des résultats en dents de scie, enregistrée, par la sidérurgie luxembourgeoise, depuis le début de la crise, celle-ci pouvait espérer retrouver un certain équilibre dès 1983. Il n'en reste pas moins vrai que l'arrière-fond d'un endettement de plus en plus lourd est préoccupant selon les critères d'un financement orthodoxe.

En effet, étant donné le coût de l'argent, la sidérurgie luxembourgeoise est confrontée à une course de vitesse entre les frais financiers, d'une part, les retombées économiques de la restructuration, d'autre part.

Aussi dans le contexte spécifique du plan d'investissement luxembourgeois est-il essentiel qu'une première tranche substantielle et cohérente soit libérée par la Commission des Communautés européennes sans retard additionnel et que le plan de restructuration global ne soit pas remis en cause, sinon l'impression pourrait se faire jour que l'on aurait réservé, au dossier luxembourgeois, un traitement "par solde".

. Indépendamment du succès de la restructuration sur le plan purement industriel et commercial, il importe également de consolider la situation financière, ce problème risquant, en effet, de mettre en péril un programme réussi sur un plan économique général.

Ainsi, même si la sidérurgie luxembourgeoise est en voie de réussir sa consolidation fondamentale, il faudra veiller attentivement à d'éventuels accidents de parcours sur le plan purement financier, à savoir:

- .. le plan de la trésorerie à court terme;
- .. la structure des bilans (insuffisance de capitaux à long terme);
- .. les manoeuvres émanant du monde de la finance internationale.

. Au-delà de ce contexte purement sidérurgique, avec tous les problèmes cruciaux qu'il a fait naître et pour lesquels il faut trouver une solution négociée, il ne faut cependant pas perdre de vue les besoins vitaux des autres branches économiques, qui, elles aussi, n'ont pas été épargnées par la crise.

Dans ces secteurs également, des efforts de restructuration et de diversification sont indispensables et les moyens à mettre en oeuvre doivent aussi être structurés de telle façon qu'ils s'intègrent, ensemble avec le contexte sidérurgique, dans une stratégie globale de développement.

Production luxembourgeoise d'acier brut
(en millions de t)

1948	2,453
1949	2,272
1950	2,451
1951	3,770
1952	3,002
1953	2,659
1954	2,828
1955	3,225
1956	3,456
1957	3,493
1958	3,379
1959	3,663
1960	4,084
1961	4,113
1962	4,010
1963	4,032
1964	4,559
1965	4,585
1966	4,390
1967	4,481
1968	4,834
1969	5,521
1970	5,462
1971	5,241
1972	5,457
1973	5,924
1974	6,448
1975	4,624
1976	4,566
1977	4,329
1978	4,790
1979	4,950
1980	4,619
1981	3,790

ARBED Luxembourg: Charge salariale totale (salaraires + traitements)

Total 1981: 13.714.406.000 de flux

dont: Fonds de
garantie salariale: 267.854.000 de flux

Total 1980: 13.709.769.000 de flux

dont: Fonds de
garantie salariale: 449.457.000 de flux

PAYS	<u>Production d'acier</u> (en mio de t)			<u>Variations en %</u>	
	1974	1980	1981	1981/80	1981/74
Total mondial	708,9	717,7	707,3	- 1,4	- 0,2
Pays à économie d'Etat	214,4	252,4	248,4	- 1,6	+ 15,8
Pays à économie de marché	494,5	465,1	458,9	- 1,3	- 7,2
dont: République fédérale d'Allemagne	53,2	43,8	41,6	- 5,1	- 21,3
France	27,0	23,2	21,1	- 8,7	- 21,7
Italie	23,8	26,5	24,6	- 7,3	+ 3,2
Belgique	16,3	12,32	12,28	- 0,3	- 24,3
Luxembourg	6,448	4,618	3,791	- 17,9	- 41,2
Pays-Bas	5,9	5,3	5,5	+ 3,8	- 6,4
Communauté européenne (6)	132,6	115,7	108,9	- 5,9	- 17,9
Grande-Bretagne	22,4	11,4	15,6	+ 37,5	- 30,3
Grèce	0,9	1,2	0,9	- 24,9	- 2,7
Danemark	0,5	0,7	0,6	- 16,6	+ 14,2
Irlande	0,1	0,002	0,03	-	-
Communauté européenne (10)	156,5	129,0	126,0	- 2,3	- 19,5

226. Le secteur bancaire

- Pour la place financière l'année écoulée a été passablement agitée. Le dollar, soutenu par des taux très élevés, a effectué une remontée spectaculaire. En Europe, les relations entre les monnaies du système monétaire européen ont une fois de plus été réajustées. Les taux ont connu des fluctuations très importantes, mais à un niveau élevé. Les marges, par contre, se sont rétrécies encore avec cependant des velléités de résistance dans la seconde moitié de l'exercice. Les créances à taux fixe ont été exposées, une fois de plus, aux risques de dépréciation et de trésorerie accompagnant les soubresauts des taux d'intérêt. Dans un monde en récession, les risques de crédit se sont aggravés et la situation s'est encore compliquée par les événements politiques en Pologne et ailleurs et par l'endettement croissant des pays non producteurs de pétrole. La guerre entre la Grande-Bretagne et l'Argentine n'a fait qu'augmenter les risques encourus par le secteur bancaire à Luxembourg.

Le franc luxembourgeois a accompagné le franc belge dans le réajustement effectué le 4 octobre 1981 sur le plan européen. Le franc belge n'avait ni été évalué ni réévalué, mais il faut dire que le marché libre a affiché des décotes par rapport à la parité officielle, qui ont atteint jusqu'à 15%. Des moins-values considérables ont dès lors été enregistrées à l'égard des principales devises traitées par les banques luxembourgeoises. Il en est résulté un gonflement des bilans et des problèmes tant en ce qui concerne le respect du coefficient de solvabilité qu'en ce qui concerne le traitement fiscal des bénéfices fictifs sur la réévaluation des fonds propres.

La dévaluation de 8,5%, décidée le 22 février 1981 pour les deux monnaies, n'a fait qu'accentuer ce problème.

- Un texte important pour la place financière est la loi du 23 avril 1981 qui traduit, dans la législation luxembourgeoise, la directive européenne sur les conditions d'agrément pour les établissements de crédit. C'est une mise à jour de notre législation bancaire

qui codifie des pratiques comme le "Vieraugenprinzip". En même temps, ce texte confirme de manière explicite que les banques sont soumises aux règles du secret professionnel tout en prévoyant une dérogation pour le côté actif des bilans qui permet au Luxembourg de participer à un système de centrale des risques.

La nouvelle loi sert de base à une circulaire du Commissariat au Contrôle des Banques précisant les modalités d'assimilation des emprunts subordonnés aux fonds propres. Plusieurs banques ont eu recours à ce mode de financement au cours de l'année 1981 tant en francs luxembourgeois qu'en devises.

- Les banques luxembourgeoises ont traversé les tempêtes de l'année écoulée avec des fortunes diverses, suivant leur structure bilantaire et leur spécialisation. En 1981, comme les années précédentes, elles ont apporté une contribution importante à l'économie du pays et l'on doit relever ici quelques chiffres du rapport de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés:

- . la valeur ajoutée des établissements de crédit est de l'ordre de 20 à 25% du produit national brut ou du produit intérieur brut;
- . les banques occupent 5% de la population active et déboursent presque 10% de la masse salariale globale;
- . le secteur bancaire assure l'équilibre de la balance courante;
- . le total des impôts, taxes et redevances supportés par les banques est de l'ordre de 8 milliards (dont quelque 70% de l'impôt sur le revenu des collectivités); compte tenu des impôts sur le revenu du personnel bancaire et des impôts indirects sur les dépenses des banques, la contribution globale atteint environ 25% des recettes fiscales totales.

- L'ambition des banques de la place est de rester des pourvoyeurs d'emplois et d'excellents contribuables. Il faut pour cela rester

extrêmement attentif à l'ensemble des conditions de fonctionnement de la place financière qui doit rester globalement concurrentielle avec les autres places qui offrent des "facilités bancaires internationales", comme vient de le faire New York, à partir de décembre 1981.

Nos autorités en sont parfaitement conscientes puisque, d'une part, un groupe de travail a été constitué pour examiner les possibilités d'expansion et de diversification des activités financières et, d'autre part, une commission a été créée au sein du Commissariat au Contrôle des Banques pour proposer des améliorations à l'infrastructure législative de la place financière. Des représentants de banques de la place participent aux travaux de ces organes, dont les propositions sont graduellement mises en exécution. La volonté d'adapter continuellement le contexte dans lequel doivent opérer les banques est un fait extrêmement positif.

- Le total des bilans des banques (115 à fin 1981) a progressé d'une manière spectaculaire: de 3.917 milliards de francs à fin 1980 à 5.000 milliards de francs à fin 1981. Cette hausse serait évidemment nettement moins impressionnante si les chiffres étaient exprimés en dollars.

La participation des banques luxembourgeoises dans les syndicats d'émission publiques d'euro-obligations a atteint un niveau record. A la fin de l'année 1981, on en était à 5.296 millions de dollars (contre 4.122 millions en 1977) et, en même temps, un léger redressement a été enregistré dans le pourcentage du volume total coté à la Bourse de Luxembourg qui remonte à 45%.

Les euro-crédits non bancaires, par contre, marquent le pas. D'un encours de 45 milliards de dollars enregistré par la Banque des Règlements internationaux pour l'ensemble des banques luxembourgeoises à la fin de l'année 1980, ils sont revenus à 42 milliards de dollars fin juin 1981. Une plus grande sélectivité dans le choix des débiteurs et la recherche de marges plus rémunératrices, mais peut-être aussi le transfert d'opérations sur d'autres places financières, expliquent sans doute cette évolution qui ramène la part du Luxembourg de 12,4% fin 1979 à 11,6% fin 1980 et 11,2% fin juin 1981.

Pour les certificats de dépôt et les opérations sur or une série de stimulants ont été mis en route. Sur le marché de l'or on assiste à un intéressant développement. Le fixing de l'or à la Bourse de Luxembourg se situe harmonieusement entre les marchés de Hong-Kong, de Zurich et de Londres.

- Un intérêt prononcé est manifesté pour les fonds d'investissement, la possibilité d'élargir la gamme des investissements par l'inclusion d'instruments du marché monétaire étant sans doute déterminante. De nouvelles dispositions législatives sur les organismes de placement collectif encadrant cette activité sont à l'examen. Il faut souhaiter que la flexibilité qui est un des attraits de la domiciliation à Luxembourg soit maintenue, mais que la situation fiscale soit adaptée aux exigences d'une place internationale.

Il y a lieu de veiller à ce que l'encadrement juridique fiscal et réglementaire de la profession bancaire soit propice à l'expansion des affaires. Une collaboration fructueuse entre banques et administrations gouvernementales est de rigueur.

L'activité internationale des banques luxembourgeoises impose aux responsables de rester à l'écoute du monde, de suivre les réglementations de tous ordres, notamment en matière de consolidation bancaire, de fiscalité, de contrôle du crédit et des changes, qui affectent l'avantage

comparatif que doit présenter Luxembourg pour justifier la domiciliation d'opérations internationales sollicitées simultanément par plusieurs places concurrentes.

- Employant plus de 8.000 personnes, le secteur bancaire a de lourdes responsabilités dans le domaine social.

Aussi pour des raisons stratégiques, la place financière de Luxembourg devrait disposer d'un véritable outil de formation qui, tout en tenant compte des moyens disponibles, tiendrait à réaliser l'adéquation aux besoins, à rendre possible l'adaptation permanente aux circonstances évolutives de l'environnement.

- A l'heure qu'il est, la modification de différentes dispositions fiscales est attendue avec impatience par les banques de la place et qui est d'une importance vitale, à savoir:

- . le traitement fiscal des bénéfices comptables sur réinvestissements de fonds propres;
- . les amortissements forfaitaires pour risques de non-recouvrement.

Il est entendu qu'une prise de position du Gouvernement et la mise en oeuvre des dispositions réglementaires des autorités compétentes au sujet de la comptabilisation séparée des avoirs et engagements, selon qu'il s'agit de francs luxembourgeois ou de francs belges, devraient intervenir dans les meilleurs délais.

SITUATION GLOBALE DES ETABLISSEMENTS BANCAIRES ET D'EPARGNE

en milliards de francs

En fin de période	Total de l'actif	Total de l'actif dont en devises	Nombre des établissements	Total du passif	Total du passif dont en devises	Capital et capital emprunté, réserves et provisions
1977	2.115	1.828	90	2.115	1.783	76
1978	2.509	2.170	97	2.509	2.118	95
1979	3.253	2.820	108	3.253	2.764	120
1980	3.917	3.367	111	3.917	3.322	148
1981	5.081	4.457	115	5.081	4.397	190

Source: Bulletin trimestriel du Commissariat au Contrôle des Banques.

Il résulte de ce qui précède que le capital et le capital emprunté, les réserves et les provisions libellés en francs s'élevaient au 31 décembre 1981 à 150 milliards de francs les mêmes chiffres ont augmenté de 1977 à 1981 de 250%.

Luxembourg, le 24 mai 1982

SITUATION DE L'EMPLOI DANS LES ETABLISSEMENTS DE CREDIT

En fin de période	Dirigeants		Employés				Ouvriers			Total du personnel		En % de l'emploi total	
	Hommes	Femmes	Total	Hommes		Femmes		Total	Hommes	Femmes	Total		
				Hommes	Femmes	Hommes	Femmes						
déc. 1977	561	23	584	2.877	2.678	5.555	70	97	167	3.508	2.798	6.306	4,0%
déc. 1978	653	35	688	2.993	2.840	5.833	82	102	184	3.728	2.977	6.705	4,3%
déc. 1979	707	36	743	3.155	3.006	6.161	73	114	187	3.935	3.156	7.091	4,5%
déc. 1980	793	46	839	3.326	3.262	6.588	64	109	173	4.193	3.417	7.600	4,8%
déc. 1981	845	42	887	3.512	3.509	7.021	55	106	161	4.412	3.657	8.069	5,0%

Source: Bulletin trimestriel du Commissariat au Contrôle des Banques.

Selon une évaluation personnelle la répartition du personnel d'après les études accomplies saurait être évaluée comme suit:

- universitaires: 10%
- porteurs du diplôme de fin d'études secondaires: 20%
- porteurs du diplôme de fin d'études moyennes: 30%
- fin d'études professionnelles (CATP) et autres: 40%

Luxembourg, le 24 mai 1982

TAUX D'INTERETS CREDITEURS ET DEBITEURS ET TAUX D'INFLATION

En fin de période	Luxembourg				Belgique				Allemagne				France						
	Dépôts		Crédits		Inflation		Dépôts		Crédits		Inflation		Dépôts		Crédits		Inflation		
1977	I	6,25	8,00	8,3	5,50	10,24	7,4	4,52	7,47	3,9	6,50	15,00	9,1	6,50	15,00	10,2	6,50	15,00	9,7
	II	6,25	8,00	7,6	5,50	10,24	7,8	4,02	6,98	4,0	5,50	15,00	9,7	5,50	15,00	9,0	5,50	15,00	9,0
	III	6,25	8,00	5,8	5,00	9,72	6,5	4,01	6,69	3,7	5,50	15,00	9,2	5,50	14,75	9,7	5,50	14,75	9,7
	IV	6,25	8,00	4,3	5,00	9,72	6,4	3,98	6,56	3,5	5,50	15,00	9,2	5,50	14,75	9,7	5,50	14,75	9,7
1978	I	6,25	8,00	3,2	5,00	9,72	5,8	3,53	6,12	3,1	5,50	15,00	9,0	5,50	15,00	10,2	5,50	15,00	9,0
	II	6,25	8,00	2,7	4,50	9,72	3,8	3,52	6,08	2,5	5,50	15,00	9,2	5,50	14,75	9,7	5,50	14,75	9,7
	III	6,25	8,00	3,2	4,50	9,72	3,9	3,51	6,37	2,3	5,50	15,00	9,7	5,50	14,75	9,7	5,50	14,75	9,7
	IV	6,25	8,00	3,4	4,50	9,72	3,9	3,52	6,57	2,5	5,50	15,00	10,1	5,50	14,50	10,2	5,50	14,50	10,2
1979	I	6,25	7,75	3,9	4,75	9,98	3,7	3,62	6,93	3,3	5,50	15,00	11,0	5,50	15,75	11,8	5,50	15,75	11,8
	II	6,25	7,75	4,2	5,25	10,77	4,5	4,00	7,63	3,8	5,50	15,00	13,6	5,50	16,17	13,6	5,50	16,17	13,6
	III	6,25	7,75	5,1	6,00	11,29	4,5	4,52	8,13	5,0	5,50	15,00	13,4	5,50	16,45	13,4	5,50	16,45	13,4
	IV	6,25	7,75	6,0	6,50	11,82	5,1	5,02	8,74	5,5	5,50	15,00	13,6	5,50	16,45	13,6	5,50	16,45	13,6
1980	I	6,50	8,50	6,3	8,50	13,41	6,5	5,78	9,89	5,7	6,50	16,83	12,5	6,50	16,83	12,5	6,50	16,83	12,5
	II	7,00	9,25	6,4	8,25	14,74	6,1	6,01	9,93	6,0	6,50	19,28	13,0	6,50	19,28	13,0	6,50	19,28	13,0
	III	7,00	9,25	5,9	7,50	14,74	6,8	5,53	9,30	5,1	6,50	19,63	13,9	6,50	19,63	13,9	6,50	19,63	13,9
	IV	7,00	9,25	7,0	7,50	14,74	7,5	5,52	9,57	5,3	6,50	18,63	-	6,50	18,63	-	6,50	18,63	-
1981	I	7,00	9,25	7,4	7,50	14,74	7,6	5,97	10,72	5,6	6,50	19,63	13,9	6,50	19,63	13,9	6,50	19,63	13,9
	II	7,00	9,25	8,4	7,50	14,74	7,3	6,01	11,46	5,6	6,50	18,63	-	6,50	18,63	-	6,50	18,63	-
	III	8,50	10,00	9,4	7,50	14,74	8,4	6,01	11,91	6,6	6,50	18,63	-	6,50	18,63	-	6,50	18,63	-
	IV	8,50	10,00	8,0	7,50	15,54	-	6,01	11,01	-	6,50	18,63	-	6,50	18,63	-	6,50	18,63	-

Les taux créditeurs retenus sont ceux qui s'appliquent à des instruments d'épargne relativement courants dans les pays respectifs, jusqu'à un terme d'un an. Les taux débiteurs sont ceux des prêts hypothécaires.

Source: OCDE et Caisse d'Epargne (taux d'intérêt). IFS et STATEC (taux d'inflation).

Source: Bulletin trimestriel du Commissariat au Contrôle des Banques.

227. Les classes moyennes

- Durant les temps difficiles que nous traversons, les entreprises relevant des classes moyennes, particulièrement l'artisanat et le commerce, font preuve d'une bonne capacité de résistance et d'adaptation.

Si même une volonté d'expansion a été documentée dans la mauvaise conjoncture qui perdure, cela s'explique aussi par le fait que le pouvoir d'achat des consommateurs a pu être maintenu à peu près grâce à des mesures publiques d'appui, grâce aussi aux efforts d'investissements des entreprises existantes et à l'établissement d'une série d'entreprises moyennes nouvelles qui ont enrichi le tissu économique.

Dans le passé, la création d'emplois de petites unités a généralement été considérée comme un processus spontané non directement lié aux tendances de la politique macro-économique.

Actuellement on attribue, du point de vue économique, au secteur des petites et moyennes entreprises un potentiel de croissance considérable. Cet état de choses est aussi reconnu dans plusieurs études de base de la Commission des Communautés européennes, qui soulignent la "réalité petites et moyennes entreprises" et la nécessité de faire une réflexion plus systématique et d'organiser les mesures de promotion appropriées.

- Le Conseil Economique et Social, vu la dynamique propre au secteur des classes moyennes, avec ses quelque 11.000 entreprises occupant plus de 61.000 personnes, appuie cette façon de voir et se prononce en faveur d'une politique économique et sociale globale qui tienne compte des aspects et des besoins spécifiques de ces entreprises.

Si le secteur des classes moyennes pouvait enregistrer jusque maintenant une augmentation de l'emploi salarié, les milieux professionnels sont amenés à constater un net ralentissement de cette tendance à la hausse, fait qui peut être attribué, d'une part, à la situation conjoncturelle générale et, d'autre part, à la réaction psychologique des entreprises face aux mesures prises dans le domaine des prix et des revenus salariaux.

- Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social estime qu'un blocage des prix et des marges ne peut, du point de vue économique, constituer qu'une mesure temporaire.

La circonstance que cet encadrement est ressenti dans sa durée d'application et qu'il est admis qu'il sera maintenu encore pendant un certain temps - les différents aspects de la politique de prix sont examinés dans un avis à part, compte tenu de diverses composantes et du cadre dans lequel elles s'intègrent - la hausse des taux d'intérêt, qui entrave les initiatives, l'inflation qui accroît les coûts, le manque de motivation pour investir qui s'installe, tous ces éléments concourent pour engendrer progressivement une certaine résignation dans le chef des agents économiques des classes moyennes. A part la lassitude signalée, il y aura comme conséquence le risque de voir naître à court terme des problèmes d'emploi, encore qu'il faille avoir à l'esprit que le mouvement des engagements est sujet à des fluctuations, le volume des engagements le cas échéant plus nombreux antérieurement comportant normalement une décélération dans la période consécutive. L'évolution économique générale, les mutations qui sont entraînées, les changements de comportement dans le chef des consommateurs auront un effet négatif sur l'évolution du chiffre d'affaires d'une série de prestataires de services.

- Par ailleurs, la Commission du Bâtiment qui vient de déposer son rapport annuel sur la situation conjoncturelle dans le domaine de la construction, ne manque pas d'attirer l'attention sur la situation précaire du marché de la construction qui, à court et à moyen terme, risque de se dégrader davantage, alors que les quelque 1.500 entreprises de construction occupent encore actuellement 15.000 salariés environ. La poursuite d'une politique anticyclique dans ce domaine ainsi que la prise d'un certain nombre de mesures pour stimuler et la mise en valeur de la construction existante et la relance de la construction nouvelle ne doivent pas être perdues de vue dans le cadre d'une programmation des dépenses publiques.

Les mesures proposées par la Commission du Bâtiment, de même qu'une accélération des travaux sur le plan du logement social, seront à prendre en considération et à exécuter après un choix judicieux, le tout compte tenu d'une approche anticyclique.

- Il convient de souligner aussi que les mesures prises dans la foulée de la loi du 8 avril 1982 en faveur des rémunérations modestes à charge des entreprises relevant des classes moyennes, aggravent les frais de fonctionnement des entreprises concernées et affectent le résultat d'exploitation.

Ce fait avait déjà été signalé au cours des travaux du Comité de coordination tripartite.

- S'il est vrai que la politique d'aide à la formation des apprentis, politique préconisée en vue d'une réévaluation du travail manuel, a certainement porté des fruits, il est non moins vrai que l'accroissement du coût de la formation des apprentis, suite au relèvement des indemnités d'apprentissage dans l'artisanat - encore qu'il ne faille pas se limiter à enregistrer les hausses afférentes en termes de %, le niveau antérieur de l'indemnité de base devant également être pris en compte - n'est pas de nature à encourager certains chefs d'entreprises à prêter leur concours pour la formation d'apprentis.

Aussi le problème du chômage des jeunes risque-t-il de s'aggraver à nouveau.

Si une déficience se concrétisait dans le contexte pré-rappelé, l'Etat serait appelé à intervenir d'urgence pour redresser la barre (instruments scolaires, aides compensatoires aux entreprises qui continuent de former les jeunes).

Le Conseil Economique et Social relève l'importance primordiale d'une formation professionnelle solide et la nécessité d'une formation continue aussi bien des chefs d'entreprise que de leurs collaborateurs en vue de les préparer à un avenir moins facile que par le passé. En effet, l'évolution technique ainsi que les modifications structurelles iront en s'accélégrant. Les progrès de la télématique et de la bureautique entraîneront dans un certain nombre de domaines des mutations profondes.

- L'évolution ascendante du nombre de faillites risque d'être accélérée suite à plusieurs phénomènes dont certains rappelés plus haut.

- Quant à d'autres thèmes intéressant directement les petites et moyennes entreprises, le Conseil Economique et Social constate que la réforme en matière de concurrence déloyale constitue un premier pas dans une direction donnant satisfaction au commerce.

Les engagements pris par le Gouvernement en ce qui concerne l'élaboration d'un livre blanc des classes moyennes ont abouti à de premiers résultats concrets.

- Enfin, le Conseil Economique et Social entend rappeler ses prises de position antérieures se rapportant à différents problèmes essentiels, à propos desquels il y a lieu de faire le point le moment voulu dans une double optique, celle des considérations émises par le Conseil Economique et Social et celle des progrès réalisés entretemps à l'initiative du Gouvernement dans les domaines en cause.

Ceci est indiqué plus particulièrement pour les points ci-après:

- . les grandes surfaces - lien avec le livre blanc;
- . la revalorisation des professions manuelles, les avis du Conseil Economique et Social du 17 octobre 1967 et du 23 janvier 1968 ayant à ce sujet pris position sur le fond;
- . l'encouragement à l'investissement (loi-cadre des classes moyennes, SNCI);
- . appui aux institutions professionnelles suivant les axes d'action qui leur sont propres;
- . lutte contre le travail clandestin organisé;
- . stimulation prioritaire en cas de premier établissement.

Les classes moyennes, en tant que couche médiane, représentent un secteur important dans les structures économiques et sociales du pays et les fonctions y assumées sont aussi nombreuses qu'essentiellles.

L'action de soutien et d'encadrement doit dès lors être poursuivie, aussi dans une optique à long terme, afin de garantir le maintien et le développement d'entreprises dynamiques et compétitives.

228. L'agriculture et la viticulture

Dans ses avis précédents relatifs au secteur agricole et viticole, le Conseil Economique et Social a dégagé différents aspects jugés essentiels pour soutenir l'évolution souhaitée en agriculture et il a recommandé au Gouvernement d'en tenir compte lors de la formulation de la politique agricole.

Pour le secteur agricole et viticole, il s'agit notamment des domaines d'action énumérés succinctement ci-après:

- évaluation objective des ressources et des facteurs, tant humains que matériels, susceptibles d'être valorisés;
- détection des déficiences qui risquent de compromettre un sain développement, ceci notamment du point de vue de la structure démographique et de certaines productions en net recul, comme la production porcine;
- orientation et aménagement de l'environnement économique, fiscal, social et humain touchant l'agriculture-viticulture en général et les exploitations en particulier;
- urgence d'une politique agricole active apte à maintenir un nombre minimum d'exploitations agricoles de type familial (cf. avis juillet 1979);
- prise en considération d'exploitations agricoles/viticoles ainsi que des industries agro-alimentaires comme un facteur d'entraînement aussi bien pour l'industrie que pour le commerce situés en amont et en aval du secteur agricole;
- prise en compte de l'apport appréciable que le secteur agricole et agro-alimentaire est susceptible de faire au profit du plein emploi et de l'équilibre de la balance commerciale;
- attention soutenue à donner aux répercussions que la construction parfois désordonnée de l'Europe agricole, économique et monétaire peut avoir sur le développement harmonieux des exploitations agricoles.

Les lignes de force, énoncées par le Conseil Economique et Social et nécessaires dans l'optique d'une valorisation des seules ressources naturelles renouvelables dont dispose notre pays, ont été reprises pour l'essentiel et confirmées dans le rapport du budget 1982. Elles gardent toute leur valeur pour les années à venir.

A titre d'exemple, il y a lieu de relever les inquiétudes manifestées depuis de nombreuses années, et par la profession agricole et par le Conseil Economique et Social, concernant la sauvegarde d'un noyau vital de la population et des exploitations agricoles.

Nombre d'exploitations agricoles de 2 ha et plus

<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
4.857	4.651	4.519	4.366	4.202

Une récente enquête sur la structure familiale et de production dans les exploitations familiales, menée en 1981 par le Ministère de l'Agriculture, ne fait que confirmer une situation précaire - depuis longtemps dénoncée - quant à la relève non assurée dans de nombreuses exploitations.

Lors de l'enquête prémentionnée, 4.462 exploitations agricoles et viticoles ont été contactées. Pour les 4.035 questionnaires retournés, il y a eu p. ex. 3.114 exploitations agricoles à titre principal. A la question de savoir s'il y a un successeur pour reprendre par après l'exploitation agricole, 1.516, soit 48,7% ont répondu par "oui", 1.092, soit 35% ont répondu par "non" et 506, soit 16,3%, ont répondu par "pas encore décidé".

Cela étant, le maintien des coûts de production à un niveau acceptable ainsi que la formation des revenus à un niveau satisfaisant demeurent à l'avant-scène des préoccupations en agriculture.

Quant au revenu agricole, la prévision, faite en son temps pour l'année 1980, qui impliquait une légère augmentation du revenu agricole, a dû être corrigée en baisse (5,7%). Rapporté au nombre d'exploitations agricoles, le revenu agricole a reculé de 2,2%. Finalement, en tenant compte de l'évolution de l'indice du coût de la vie, l'agriculture s'est vue confrontée, en 1980, à une baisse de son pouvoir d'achat de 8,7%. L'évolution du revenu agricole, en 1981, a permis de compenser en partie le retard subi en 1980. En effet, le revenu réel rapporté au nombre d'exploitations, après élimination d'un taux d'inflation de 8,1%, s'est accru en 1981 de 5,5%.

Dans cet ordre d'idées et étant donné les récents désordres monétaires, le Conseil Economique et Social voudrait consacrer la suite de ses réflexions essentiellement à un examen des incidences des perturbations monétaires et autres sur l'agriculture luxembourgeoise.

L'agriculture, pleinement intégrée dans le marché agricole, est soumise aux réglementations de la communauté en cette matière. Certes, elle profite des avantages de la gestion agricole communautaire de l'espace européen, mais elle en subit forcément et également tous les désavantages, voire les revers que peuvent provoquer les imperfections et les déficiences dues à la quasi inexistence de l'union économique et monétaire.

Suite à la dévaluation du franc belge/luxembourgeois de 8,5% (9,6% par rapport à l'ECU), le franc vert n'a pas suivi intégralement le mouvement de dévaluation. Par conséquent, l'agriculture luxembourgeoise s'est vu imposer l'instauration du régime de montants compensatoires monétaires (MCM) négatifs fixés à 8,1% (avec une franchise de 1,5%). Ceci équivalait au prélèvement d'une taxe à l'exportation et à l'octroi d'une subvention à l'importation pour les produits agricoles. En d'autres termes, l'agriculture a subi de plein fouet la coût de

la dévaluation, alors que les avantages à escompter éventuellement pour l'exportation n'existaient point.

Le Conseil Economique et Social comprend les inquiétudes du milieu agricole d'autant plus que l'agriculture venait de subir à nouveau des pertes de revenus dues aux tergiversations excessives lors de la fixation des prix communautaires pour la campagne 1982/1983. La fixation des prix aurait dû intervenir, en effet, au plus tard le 1er avril.

Au vu de l'expérience et des tractations communautaires des derniers mois, le Conseil Economique et Social s'inquiète de la tournure que le processus décisionnel en matière de fixation des prix agricoles risque de prendre; en effet pour les années à venir, on ne peut guère entrevoir un plus large consensus entre les différents pays membres, à moins d'un changement radical dans les attitudes adoptées au niveau communautaire.

Les prix agricoles, finalement entrés en vigueur le 20 mai, connaissent pour la campagne 1982/1983 une hausse moyenne de 10,5% au niveau du stade d'intervention (stade de gros). Par ailleurs, pour le Luxembourg et la Belgique, le franc vert a été dévalué de 5,6% avec effet au 6 mai, ce qui se traduit en outre par une augmentation analogue des prix agricoles réglementés.

Si les consommateurs se voient ainsi confrontés avec une brusque augmentation des prix des denrées alimentaires, le Conseil Economique et Social s'interroge toutefois, au vue d'une situation monétaire plutôt confuse, sur l'impact réel que peut avoir la fixation des prix communautaires sur la formation du revenu des agriculteurs.

D'une part, l'augmentation des prix n'intervient pas au niveau de la ferme, et, d'autre part, la dévaluation du franc vert ne s'est faite que partiellement et laisse subsister des montants compensatoires monétaires négatifs de 2,5%, assortis d'une franchise de 1,5%.

A ce propos, le Conseil Economique et Social se demande si la position concurrentielle de l'agriculture luxembourgeoise qui a une vocation exportatrice, n'est pas en train de subir un grave préjudice, face aux agricultures des autres pays membres.

En effet, à cause des désordres monétaires, les exportations luxembourgeoises continuent d'être grevées de taxes, alors que les importations de produits étrangers vers le Luxembourg sont subsidiées dans un même ordre de grandeur.

Le tableau ci-après indique du point de vue luxembourgeois et à titre d'exemple l'importance des MCM (y sont compris aussi bien les MCM du Luxembourg que ceux du pays destinataire et inversement):

(les montants sont exprimés en francs luxembourgeois)

PRODUITS	ALLEMAGNE		PAYS-BAS		FRANCE	
	1.3.1982	20.5.1982	1.3.1982	20.5.1982	1.3.1982	20.5.1982
1 kg de lait (3,7% de m.g.)	1,72 FL	0,90 FL	1,24 FL	0,52 FL	0,77 FL	0,27 FL
1 kg de beurre	23,46 FL	12,25 FL	16,93 FL	6,97 FL	10,50 FL	1,57 FL
1 kg de lait en poudre	9,77 FL	5,12 FL	7,06 FL	2,92 FL	4,38 FL	3,75 FL

Le Conseil Economique et Social est conscient des difficultés auxquelles peut donner lieu le désordre monétaire. Il plaide dès lors en faveur de la transparence du marché agricole et recommande au Gouvernement de militer en faveur de l'abolition intégrale des MCM et partant de l'ajustement des parités vertes. Cette transparence pourrait également aboutir à terme à une appréciation plus sereine des conditions de concurrence au niveau de la collecte de lait par les laiteries allemandes et luxembourgeoises.

En 1981, la viticulture a connu une récolte qui s'est approchée jusqu'à concurrence de 60% d'une récolte normale. Les conditions atmosphériques en ce début d'année sont encourageantes pour la récolte 1982. Il faut espérer que la récolte ne décevra pas les espoirs et qu'elle contribuera à faire oublier les déficits des années passées.

229. Les investissements publics

De 1975 à 1982, l'ensemble des dépenses d'investissement* financées par l'Etat a porté sur un total de 37,6 milliards de flux et au cours de la même période, les communes ont financé des investissements d'une valeur de 31,4 milliards de flux. Au total, l'effort consenti par les pouvoirs publics depuis l'avènement de la crise économique en 1975 dans un but d'améliorer les équipements collectifs se traduit au budget avec près de 80 milliards de flux. Cet effort exceptionnel d'investissement d'infrastructure était également justifié par le souci de mener une politique tendant à compenser le recul de l'activité dans le secteur du bâtiment par l'ouverture d'importants chantiers.

Le Conseil Economique et Social approuve cette politique dont l'incidence bénéfique sur le secteur de la construction se répercute par effet multiplicateur sur l'économie luxembourgeoise dans son ensemble.

A cet égard, le Conseil a pris connaissance avec intérêt du programme pluriannuel élaboré par le Gouvernement en vue du financement des investissements à réaliser par l'Etat au cours des exercices 1983 à 1985. Tout en marquant son accord de principe avec les orientations proposées par le Gouvernement dans ce domaine, le Conseil donne à considérer au Gouvernement s'il n'est

* Groupe 7 de la classification économique des dépenses publiques cf. Budget de l'Etat, exercice 1982, volume II, pages 271 et 406.

pas opportun de compléter la programmation pluriannuelle des investissements par une programmation au niveau des autres paramètres budgétaires en vue de s'assurer que le programme d'investissement envisagé pourra être financé par les ressources disponibles. Par ailleurs, le Conseil estime qu'une coordination plus étroite des travaux d'investissement projetés respectivement par l'Etat et les communes s'impose dans l'intérêt d'une gestion efficace des deniers publics.

En ce qui concerne plus particulièrement le secteur relevant de la compétence du Ministère des Travaux publics, la programmation pluriannuelle prévoit des investissements annuels de l'ordre de 1,1 milliard de flux pour les travaux autoroutiers et de 1,2 milliard de flux pour les travaux réalisés à charge des trois fonds d'investissements publics. Compte tenu des réserves disponibles et des dotations prévues, la réalisation de ce programme semble être assurée jusqu'en 1985.

Les chiffres afférents aux investissements à effectuer pour les fonds d'assainissement des eaux et des télécommunications ne sont pas publiés, sauf que l'alimentation pluriannuelle de ces fonds prévoit une croissance annuelle de 50 millions de flux jusqu'en 1985.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social tient à rappeler la proposition suivante, émise déjà dans son avis de 1974 sur la situation économique, financière et sociale du pays:

"Pour la mise en oeuvre de cette programmation, il faut qu'un plan des soumissions publiques soit publié au plus tard au début de chaque année pour l'année suivante et que les cahiers des charges soient disponibles suffisamment à l'avance, de manière à permettre aux entreprises d'organiser leurs travaux et de réaliser une plus grande stabilité de l'emploi dans le secteur concerné".

Une telle façon de procéder permettrait aux entreprises concernées de réagir avec une plus grande flexibilité aux impulsions du marché, ce qui augmente d'autant plus l'efficacité d'une politique orientée plus précisément dans le but du maintien d'un degré suffisant d'activité dans les entreprises établies dans le pays.

Une comparaison avec la situation des autres Etats membres de la Communauté européenne montre que l'effort d'investissement au niveau des équipements collectifs a été considérable au Grand-Duché de Luxembourg au cours de ces dernières années. Ainsi, 27,6% de la formation brute de capitaux fixes relevaient en 1978 dans notre pays du secteur des services non marchands, alors que le chiffre correspondant pour les autres Etats membres oscillait entre 9,4% et 16,9% (moyenne communautaire: 13,9%*). De même, la part des immeubles non-résidentiels et des ouvrages en génie civil a atteint 45,9% de la formation brute de capital fixe au Luxembourg, tandis que la proportion varie de 24,9% à 35,8% dans les autres Etats membres (moyenne communautaire: 31,3%).

Cet effort d'investissement, exceptionnellement élevé de notre pays, explique d'ailleurs que la formation brute de capital fixe par habitant enregistrée au Luxembourg a dépassé la moyenne communautaire de près de 50% au cours des 10 dernières années: rapportées à la population, les dépenses d'investissement immobilier engagées par les pouvoirs publics luxembourgeois dépassaient 20.000 flux en 1978, alors que les dépenses correspondantes des pouvoirs publics allemands (Bund, Länder, Gemeinden ...), atteignaient, pour la même époque, à peine 10.000 flux.

Si la collectivité nationale a ainsi consacré, comparativement aux autres pays européens, une part autrement substantielle des ressources disponibles aux investissements en équipement collectif, le Conseil Economique et Social doute

* Source: Eurostat, revue 1970-1979, pages 75 à 80,

Statistisches Jahrbuch 1981 für die Bundesrepublik.

cependant que le niveau de développement, atteint par les équipements collectifs luxembourgeois, se compare favorablement à celui de nos pays voisins. En particulier, l'état de notre réseau routier normal, tant à l'intérieur des localités qu'au niveau des accès aux agglomérations et à la grande voirie, se caractérise par un impérieux besoin de rattrapage par rapport aux normes usuelles en vigueur dans nos pays voisins. Cet état de choses est d'ailleurs reconnu dans la déclaration du 23 mars 1982 dans le passage suivant:

"En matière de voirie normale le Gouvernement a triplé ses crédits, ce qui a porté pour 1982 l'enveloppe budgétaire en faveur du redressement des routes nationales et des chemins repris jusqu'au total de 1,4 milliard flux. Le redressement des grands axes de circulation se fait en priorité. Pour le budget en cours, le Gouvernement a jugé utile d'y inscrire un nouveau crédit doté de 300 millions de flux et libellé comme suit: renforcement de l'infrastructure et amélioration des revêtements, notamment par du béton asphaltique, des routes nationales et chemins repris à grand trafic.

Ce crédit supplémentaire permettra au Gouvernement de consacrer un effort particulier au renforcement et à la réfection des routes nationales et des chemins repris à grand trafic, si bien que, à la fin de l'année 1984, l'état de cette voirie puisse répondre aux exigences d'un trafic moderne".

L'amélioration du réseau de voirie normale et la construction progressive d'axes de grande voirie permettront de valoriser les zones industrielles situées le long des importants axes de communication et par conséquent permettront d'assurer une meilleure intercommunication des différents éléments entrant dans l'activité productive du pays. En ce qui concerne les échanges avec les pays limitrophes, l'infrastructure routière contribuera à accélérer le désenclavement de notre espace économique.

Tout en approuvant cet aspect de la politique des travaux publics, le Conseil Economique et Social estime que la mise en oeuvre d'une politique efficace des travaux publics doit éviter à l'avenir les défauts d'une planification désordonnée, les

répercussions néfastes d'un agencement irrationnel des travaux et les dépassements de compétence constatés dans le passé. Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement devrait établir une série de critères auxquels devraient répondre l'organisation et l'exécution des projets de travaux publics, critères qui devraient s'orienter à la rigueur technique, à la rigueur financière et à la méthode moderne de gestion de chantiers.

Compte tenu de la situation tendue des finances publiques et des possibilités limitées de recours à l'emprunt, il se pose dans ce contexte également le problème de la sélectivité, de la rentabilité et du contrôle des projets d'investissements publics. A l'avenir, il s'agira de tenir compte dans l'appréciation de chaque projet d'investissement, des possibilités économiques et financières du pays et des retombées sur l'économie. Les projets devront encore répondre à un besoin réel du pays, ce qui amène le Conseil Economique et Social à se rallier à la proposition de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre qui exige du Gouvernement de faire accompagner dorénavant chaque projet d'investissements publics d'un avis motivé en certifiant la conformité avec les impératifs économiques comprenant un avis détaillé et une analyse de détail des frais d'exploitation et d'entretien et éventuellement une proposition de variantes.

Ces exigences devraient s'appliquer également aux investissements publics effectués par les communes, ceci d'autant plus que la majorité de celles-ci ne disposent pas encore d'un plan d'investissement pluriannuel.

Une dernière remarque s'impose à l'égard du gigantisme de certains investissements publics. Au moment où le Gouvernement exige de la part de chaque groupe socio-professionnel un effort de modération dans la croissance de ses revenus, ce dernier se doit, s'il veut rester crédible, de réexaminer l'envergure de certains projets et établir une étude rentabilité-coût avant d'ouvrir les chantiers.

Il s'y ajoute qu'au regard du niveau élevé de 13 milliards de flux par an, atteint depuis 1980, compte tenu aussi de la détérioration progressive des finances publiques, un effort rigoureux doit être entrepris dorénavant pour en arriver à une sélectivité accrue et à une polarisation par rapport aux investissements publics reconnus les plus importants.

Cette approche sera d'autant plus nécessaire que, d'une part, le budget de l'Etat et des Communes se ressent de la crise économique qui affecte les ressources et que, d'autre part, il subsiste un besoin urgent d'améliorer les infrastructures nécessaires à la restructuration, à la consolidation et à l'extension de notre potentiel économique.

3. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

31. Les relations tripartites et la politique des revenus

Le Conseil Economique et Social juge indiqué d'analyser certaines évolutions pour mieux cerner les prises de position sur ces thèmes essentiels.

Le système de concertation appelé communément "modèle luxembourgeois" fut instauré au milieu des années 70.

Malgré, ou peut être à cause de la crise économique, les problèmes économiques, de même que leurs retombées dans le domaine social ont toujours donné lieu à des négociations, d'abord entre les partenaires sociaux, ensuite avec la participation des représentants du Gouvernement dans un cadre tripartite.

Ce modèle avait profondément changé les relations entre les dirigeants politiques et économiques et les travailleurs représentés par leurs organisations syndicales.

La participation au niveau décisionnel, limitée jusque-là à un certain éventail de questions sociales au niveau des grandes et moyennes entreprises, fut élargie de la sorte.

C'est surtout dans le secteur de la sidérurgie que ce modèle a fait ses preuves. D'un côté, l'Etat était associé aux négociations portant sur les garanties salariales et de l'emploi en faveur des travailleurs du secteur. Il participait également au financement de la réalisation de ses garanties.

De l'autre côté, les organisations syndicales étaient également associées aux négociations ayant trait aux problèmes économiques et industriels du secteur.

Les solutions retenues faisaient l'objet d'un accord qui liait les trois parties en cause.

Pour la première fois dans l'histoire du Luxembourg un véritable droit de codécision dépassant le cadre de l'entreprise et le domaine social fut ainsi accordé dans le secteur sidérurgique aux organisations syndicales, qui de leur côté endossaient des responsabilités économiques.

Sur un plan plus général, les problèmes de la politique industrielle et économique, ainsi que les mesures à prendre pour maintenir l'emploi étaient également sujets à négociation dans le cadre tripartite.

Ledit "modèle luxembourgeois" fut consacré dans la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

En fait, dans l'article 21 de la loi précitée, le législateur, sur recommandation du Gouvernement et qui en avait négocié les conditions avec les forces vives de la Nation, accordait, pour une période limitée, aux organisations patronales ainsi qu'aux organisations syndicales le droit de veto pour toutes les mesures d'austérité à prendre, pour des raisons économiques, par voie réglementaire.

Pour les organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national cette décision n'était pas seulement la consolidation du droit de représenter et de négocier au nom des travailleurs, mais également la reconnaissance de l'émancipation de ces mêmes organisations.

Et c'est grâce à cette faculté qui les mettait à pied d'égalité avec les deux autres parties contractantes que celles-ci, à l'encontre de leur comportement traditionnel, ont été portées à donner dans un cadre conventionnel leur accord à des mesures ayant pour but le redressement de l'économie et comportant, le cas échéant, des sacrifices à l'égard des travailleurs.

Le 5 mars 1980 le droit de veto prémentionné a été supprimé par la voie légale.

L'adaptation ponctuelle de la loi de 1977, à l'initiative du Gouvernement, était motivée, par ce dernier, par des considérations d'ordre constitutionnel et institutionnel et la majorité de la Chambre des Députés s'est ralliée à ces vues.

Ces considérations qui consistent à refuser aux syndicats une participation au niveau décisionnel, sont inacceptables pour certains syndicats.

Il en résultait un effet d'irritation, un droit acquis législativement, aux résonances particulières, ayant été éliminé. Dans tout ce cheminement, où les aspects psychologiques et le climat de confiance perturbé jouaient un rôle essentiel et où le premier paquet de mesures d'austérité comportait déjà des sacrifices pour les salariés (annulation d'une tranche d'avance de 1,5%, gels des rémunérations des ouvriers de la sidérurgie, aménagement en baisse des traitements des employés dans ce secteur), les négociations reprises à la fin de 1981 et s'étendant jusqu'au mois de mars 1982, se présentaient, par la force des choses, sous un jour difficile.

D'après les critères prévus, le 3^e seuil visé par la loi aménagée du 24 décembre 1977 n'était pas encore atteint, encore que plusieurs mécanismes arrêtés dans l'article 21 de la législation de 1977 et 1980, fussent ouvertement mis en discussion.

En plus, dans la partie concernant la politique des revenus, le Gouvernement, ceci même avant la dévaluation des francs belge et luxembourgeois, avait jugé indispensable d'en arriver à une certaine modération de la croissance des revenus, une option ayant été prise au profit des secteurs exportateurs. Il annonçait comme préalable que le taux de croissance ne devait pas dépasser 5,2% en 1982.

On se rappelle que sous ces auspices, la négociation était difficile et laborieuse, notamment en ce qui concerne la pièce maîtresse des revenus, et que le Gouvernement a pris ses responsabilités, malgré un concert de récriminations.

Entretiens, la loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité de l'économie et des mesures d'accompagnement sont exécutées dans les faits.

L'artisanat et le commerce critiquent l'encadrement des prix et certaines mesures en matière de basses rémunérations et d'indemnités diverses. Pour ce qui est d'autres secteurs, on critique leur mise à contribution insuffisante.

Les organisations syndicales les jugent inacceptables, car démesurées par rapport aux nécessités et inéquitables dans la répartition des sacrifices.

Le groupe travailleur, fort des tensions sociales qui se sont déjà manifestées, attire l'attention sur leur aggravation possible - ce qui équivaut à une véritable mise en garde - critique l'absence d'indications par rapport au circuit par lequel doivent transiter les fonds provenant des sacrifices imposés pour servir au financement d'investissements productifs, rappelle le hiatus entre les besoins de l'économie et la description des principaux paramètres analysés dans le chapitre des problèmes monétaires, sous 22112., et insiste pour voir limiter l'effet induit de l'inflation sur la masse des revenus des salariés actifs et pensionnés au 31 décembre 1982.

Le Conseil Economique et Social a tenu à rappeler ces antécédents qui confèrent un trait particulier et fort délicat à la situation économique en 1982.

Sans vouloir s'ériger en arbitre à cet égard, le Conseil Economique et Social estime qu'une analyse globale doit être organisée par le Gouvernement, au plus tard en automne 1982, afin de dégager une image suffisamment précise, propre à donner les indications nécessaires afin de préparer concrètement la voie à suivre dès le début de 1983.

32. La démographie, l'immigration et la formation comme entrants du développement économique et structurel à long terme

321. L'évolution démographique - La population luxembourgeoise et étrangère

3211. La situation actuelle

	1935	1947	1960	1966	1970	1975	1980
Popul. totale N. absolu	296.913	290.992	314.889	334.790	339.841	360.500	365.100
Luxembourgeois N. absolu	258.544	261.850	273.373	278.057	277.337	272.850	270.400
Etrangers N. absolu	38.369	29.142	41.516	56.733	62.504	87.650	94.700
en % du total	12,9	10,0	13,2	16,9	18,4	24,3	25,9

32111. Le mouvement naturel

Depuis 1977, on assiste à une légère reprise du taux de natalité dans la population luxembourgeoise, ainsi qu'à une diminution régulière de ce taux dans la population étrangère.

EVOLUTION DU
SOLDE NATUREL DE 1970 A 1980

Années	Valeur	SOLDE NATUREL		
		Luxemb.	Etrang.	Total
1970	absolue	- 632	+ 889	+ 257
	en %	- 2,3	+ 14,2	+ 0,8
1976	absolue	-1.830	+1.238	- 592
	en %	- 6,7	+ 13,8	- 1,7
1979	absolue	-1.076	+1.169	+ 93
	en %	- 3,9	+ 12,4	+ 0,2
1980	absolue	-1.138	+1.194	+ 56
	en %	- 4,2	+ 12,6	+ 0,1

32112. Le mouvement migratoire

L'évolution du solde migratoire de 1961 à 1980.

Année	Solde
1961	2.415
1962	2.800
1963	1.617
1964	3.123
1965	1.760
1966	646
1967	- 389
1968	660
1969	1.690
1970	1.084
1971	5.108
1972	3.275
1973	4.892
1974	5.100
1975	3.500
1976	1.100
1977	930
1978	500
1979	1.300
1980	1.350

Solde annuel de 1975 à 1980: + 8.680 : 6 = 1.447/an.

3212. Les projections à long terme de la population

4 projections ont été établies par le STATEC. Elles sont basées sur une hypothèse unique pour la fécondité et la mortalité et sont fonction de 4 hypothèses concernant le solde migratoire qui sont les suivantes:

naturalisations+ options: 750/an:

1. hypothèse faible : solde migratoire net annuel: 0
2. hypothèse intermédiaire : solde migratoire net annuel: +500
3. hypothèse forte : solde migratoire net annuel: +1.000
4. hypothèse très forte : solde migratoire net annuel: +1.500

32121. La population luxembourgeoise et étrangère

Années (au 1er janvier)	HYPOTHESE FAIBLE						HYPOTHESE INTERMEDIAIRE						HYPOTHESE FORTE							
	Luxembourgeois		Etrangers		Total	Luxembourgeois		Etrangers		Total	Luxembourgeois		Etrangers		Total	Luxembourgeois		Etrangers		Total
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus
1974	277.340	31,5	62.500	18,4	339.340	277.340	81,6	62.500	18,4	339.840	277.340	81,5	62.500	18,4	339.840	277.340	81,5	62.500	18,4	339.840
1980	271.640	74,7	92.060	25,3	363.700	271.640	74,7	92.060	25,3	363.700	271.640	74,7	92.060	25,3	363.700	271.640	74,7	92.060	25,3	363.700
1985	264.430	74,4	92.810	25,6	362.790	269.980	73,8	95.920	26,2	365.900	269.980	73,2	99.030	26,8	369.010	269.920	72,5	102.190	27,5	370.110
1990	271.200	74,7	92.000	25,3	363.200	271.200	73,3	98.780	26,7	368.980	271.200	72,0	105.580	28,0	376.780	271.200	70,7	112.440	29,3	393.640
1995	272.000	75,1	90.180	24,9	362.180	272.000	72,9	101.000	27,1	373.000	272.000	70,8	111.910	29,2	383.910	272.000	69,9	122.840	31,1	394.840
2000	270.790	75,6	87.630	24,4	358.420	270.790	72,5	102.710	27,5	373.500	270.790	69,7	117.890	30,3	388.680	270.790	67,0	133.090	33,0	403.890

32122. La population active résidente
disponible

PROJECTION DE LA POPULATION ACTIVE RESIDENTE DISPONIBLE*
1970 - 2000

ANNEES (au 1er janvier)	HYPOTHESE FAIBLE	HYPOTHESE INTERME- DIAIRE	HYPOTHESE FORTE	HYPOTHESE TRES FORTE
	Popul. active	Popul. active	Popul. active	Popul. active
1970	135.300	135.300	135.300	135.300
1980	154.000	154.000	154.000	154.000
1981	154.300	154.600	154.950	155.300
1982	154.800	155.600	156.500	156.950
1983	155.300	156.400	157.300	158.500
1984	155.650	157.100	158.500	159.950
1985	155.900	157.700	159.500	161.300
1986	155.800	158.000	160.150	162.350
1987	155.700	158.200	160.750	163.300
1988	155.400	158.300	160.900	164.100
1989	154.800	158.100	161.350	164.650
1990	154.200	157.900	161.400	165.100
2000	146.000	153.000	160.400	167.700

En extrapolant les dernières années, les scénarios 3 et 4 (hypothèse forte et très forte) paraissent les plus vraisemblables, à moins que le pays ne fasse un effort sérieux - beaucoup plus sérieux que par le passé - dans la direction de la maîtrise de l'immigration, si cela devait s'avérer nécessaire pour des raisons économiques.

Les valeurs admises pour les différentes hypothèses peuvent paraître des minima eu égard au fait que le taux d'activité pris en considération est un taux constant ajusté sur base du recensement fiscal de 1979. Or, vu le taux d'activité fortement croissant des femmes lors de la dernière décennie, le taux d'activité global pourrait être légèrement sous-estimé.

* Population active résidente disponible comprend les fonctionnaires internationaux résidant au Luxembourg moins frontaliers.

322. L'emploi et le développement économique3221. L'évolution de l'emploi depuis 1960 jusqu'en 1980

De 1960 à 1974, le taux de croissance moyen du PIB au prix du marché a été de 5,3% par an.

L'emploi intérieur a atteint 154.500 personnes en 1974 contre 132.000 en 1960 (+ 22.500 ou 17,0%).

L'accroissement annuel moyen du taux de productivité a été de 4,1% (ou 3,3% si l'on fait abstraction du secteur bancaire).

Les taux de croissance annuels moyens des trois secteurs dans l'emploi intérieur, la productivité et le PIB ont été les suivants:

TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS DE 1960 A 1974

en %

Secteurs **	Emploi intérieur	Productivité*	PIB
Agriculture	- 4,9	6,0	0,8
Industrie	1,4	2,9	4,3
Services	2,5	4,3	6,9
Services sans banques et assurances	2,1	2,8	4,9
Tous secteurs	1,1	4,1	5,3
sans banques et assurances	0,9	3,3	4,3

Quant à la part des trois secteurs dans le PIB (aux coûts des facteurs aux prix courants), elle est passée entre 1960 et 1974, pour l'agriculture, de 7,7% à 2,8%, pour l'industrie de 56,4% à 48,3% et pour les services de 35,9% à 48,9%.

* La productivité est mesurée par la V.A.B. à prix constants par personne occupée.

** Les données ci-avant ne tiennent pas compte de certaines difficultés de délimitation des activités (secteur agro-alimentaire; industrie et services).

Depuis 1974, l'emploi et le PIB par grands secteurs économiques ont évolué comme suit:

Répartition de l'emploi et du PIB par grands secteurs économiques

1974			
	Agriculture	Industrie	Services
Emploi	7,0%	45,2%	47,7%
PIB	2,8%	48,3%	48,9

1980			
	Agriculture	Industrie	Services
Emploi	5,7%	38,3%	56,0%
PIB	1,9%	34,4%	63,7%

Les années 70 ont été marquées par une forte croissance de l'emploi salarié intérieur qui est passé de 113.000 personnes en 1970 à 138.000 personnes en 1981.

Du point de vue de l'offre de travail, cet accroissement se répartit de la façon suivante entre plusieurs catégories.

Salariés résidents : + 20.500
(non compris les fonctionnaires internationaux)

dont

Hommes luxembourgeois:	0
Femmes luxembourgeoises:	+ 8.500
Hommes + Femmes étrangères:	+ 12.000
Frontaliers:	+ 4.500
Total:	+ 25.000

TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS DE 1974
A 1979 (1980) *

SECTEURS	EMPLOI INTE- RIEUR	PRODUCTIVITE **	PIB
Agriculture	- 3,0 (- 2,8)	5,9 (4,6)	+ 2,8 (1,7)
Industrie	- 2,6 (- 2,2)	0,9 (0,6)	- 1,7 (-1,6)
Services	+ 3,5 (3,2)	1,7 (0,8)	+ 5,3 (4,0)
Services sans banques et assurances	+ 3,3 (3,1)	0,1 (0,1)	+ 3,4 (3,2)
Tous secteurs	0,5 (0,6)	2,0 (1,2)	+2,5 (+1,8)
Sans banques et assurances	0,3 (0,4)	0,8 (0,7)	+1,1 (+1,0)

3222. Les projections à long terme

Dans le cadre de l'actualisation du programme directeur de l'aménagement du territoire dans l'optique 1990-2000, le STATEC a retenu trois hypothèses d'évolution allant d'une croissance zéro jusqu'à une croissance moyenne.

* Entre parenthèses: taux de croissance annuels moyens de 1974 à 1980.

** La productivité est mesurée par la valeur ajoutée à prix constants par personne occupée. Les faibles taux de productivité dans les branches de services s'expliquent en partie par l'accroissement probable du travail à temps partiel et par la couverture statistique incomplète de ces branches.

CROISSANCE ECONOMIQUE 1980-1990

Branches	Taux annuels moyens en %											
	Hypothèse faible				Hypothèse moyenne				Hypothèse forte			
	PIB	Productivité	Emploi		PIB	Productivité	Emploi		PIB	Productivité	Emploi	
Agriculture	1,0	3,5	-2,5		1,0	3,5	-2,5		1,0	4,1	-3,0	
Industrie	0,0	1,9	-1,9		1,9	2,8	-0,8		3,4	3,0	0,4	
Services	0,4	0,1	0,2		1,4	0,9	0,4		2,3	1,5	0,9	
Services sans banques et assurances	0,8	0,6	0,2		1,7	1,3	0,4		2,6	1,8	0,8	
Total	0,3	1,0	-0,7		1,5	1,7	-0,2		2,7	2,2	0,5	
Total sans banques et assurances	0,5	1,2	-0,7		1,7	2,0	-0,2		2,9	2,4	0,5	

Le développement des industries nouvelles et des services est appelé à amortir les pertes d'emplois dues à l'évolution sidérurgique prévisible.

En fonction de l'environnement économique général retenu dans chaque cas de croissance, l'analyse économique par grandes branches situe notre avenir économique, en termes d'emploi, quelque part entre les valeurs inscrites dans le tableau ci-dessous:

PREVISION DE L'EMPLOI INTERIEUR - 1990

	Situation en		Situation en 1990					
	1974	1980	Hypothèse faible		Hypothèse moyenne		Hypothèse haute	
	Nombres absolus	Nombres absolus	Nombres absolus	Variation entre 80/90	Nombres absolus	Variation entre 80/90	Nombres absolus	Variation entre 80/90
Agriculture	10.800	9.100	7.100	- 2.000	7.100	- 2.000	6.700	- 2.400
Industrie, dont	69.800	61.200	50.500	-10.700	56.400	- 4.800	63.400	2.200
Industrie sidérurgique*	27.000	19.700	9.000	-10.700	13.000	- 6.700	15.500	- 4.200
Industries traditionnelles	14.200	13.700	12.700	- 1.000	13.200	- 500	13.700	0
Bâtiment et Génie civil	17.500	17.000	16.000	- 1.000	16.000	- 1.000	17.500	500
Industries nouvelles	11.100	10.800	12.800	2.000	14.200	3.400	16.700	5.900
Services, dont	73.900	89.500	91.700	2.200	93.300	3.800	97.500	8.000
Transports et communications	10.100	11.000	11.200	200	11.400	400	12.000	1.000
Administrations	14.800	17.200	18.200	1.000	18.700	1.500	19.200	2.000
Banques et Assurances	6.000	8.000	8.000	0	8.500	500	9.000	1.000
Commerce et autres Services	43.000	53.300	54.300	1.000	54.700	1.400	57.300	4.000
Emploi intérieur	154.500	159.800	149.300	-10.500	156.800	- 3.000	167.600	7.800

* Les chiffres comprennent l'emploi de toutes les divisions des entreprises sidérurgiques ARBED et MMR (énergie, mines, sidérurgie, fonderies et ateliers mécaniques).

EVOLUTION DE LA REPARTITION DE L'EMPLOI* INTERIEUR PAR GRANDS
SECTEURS ECONOMIQUES -
1974-1990

SECTEURS	1974		1990		1990					
					Hypothèse faible		Hypothèse moyenne		Hypothèse forte	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
Agriculture	10.800	7,0	9.100	5,7	7.100	4,8	7.100	4,5	6.700	4,0
Industries	69.800	45,2	61.200	38,3	50.500	33,8	56.400	36,0	63.400	37,8
Services	73.900	47,8	89.500	56,0	91.700	61,4	93.300	59,5	97.500	58,2
Population active intérieure	154.500	100,0	159.800	100,0	149.300	100,0	156.800	100,0	167.600	100,0

Dans le cas du secteur industriel et pour certaines branches de services (banques, transports aériens), les hypothèses de croissance et de l'emploi se fondent sur des alternatives de développement concrètes. La croissance possible des autres branches (transports intérieurs, commerce, télécommunications, autres services etc), a été estimée en fonction de la croissance des secteurs clés de notre économie en tenant compte des dépendances entre les différentes branches. L'évolution de l'emploi de ces branches a ensuite été déterminée en admettant les taux de progression probables de la productivité.

A noter que les taux de productivité retenus varient sensiblement en fonction des croissances choisies, ceci notamment en raison des pertes de productivité dans les sous-branches en recul ou en stagnation (la régression de l'emploi s'effectuant dans ces branches à un rythme plus lent que le recul de la production).

* Note concernant l'estimation de l'emploi en 1990.

323. L'équilibre économie-démographie en 1990

En confrontant les deux évolutions possibles, nous aboutissons aux séries de chiffres suivants en allant des hypothèses faibles aux hypothèses fortes.

- Population active disponible (offre)
(Concept national) 154.200 - 157.900 - 161.400 - 165.100
- Emploi total prévisible (demande)
(Concept intérieur) 149.300 - 156.800 - 167.600

Les deux concepts n'étant pas comparables - le premier ne comprenant pas les frontaliers et le deuxième ne comprenant pas les fonctionnaires internationaux résidant au Luxembourg - il y a lieu de construire la comparabilité.

En admettant 12.000 frontaliers (en 1980 : 11.900) et 6.000 fonctionnaires internationaux (en 1980, 5.800 fonctionnaires et agents européens), nous arrivons aux séries suivantes:

Offre d'emploi: 166.200 - 169.900 - 173.400 - 177.100

Demande d'emploi:

155.300 - 162.800 - 173.600

Des déséquilibres potentiels deviennent évidents: la confrontation de l'hypothèse démographique la plus forte (177.100) avec l'hypothèse économique la plus faible (la plus pessimiste) (155.300) dégage un excédent du côté de l'offre de $177.100 - 155.300 = 21.800$.

En faisant l'inverse, le manque de main-d'oeuvre sera de $173.600 - 166.200 = 7.400$.

En comparant les hypothèses intermédiaires, on aboutit à un excédent du côté de l'offre de respectivement 7.000 et 10.600.

324. Les actions à entreprendre au niveau de la formation et de l'immigration

Dans l'hypothèse de la continuation du marasme économique dans les prochaines années, la maîtrise de l'immigration et de la pression des frontaliers combinée à un changement incisif et durable de l'attitude des jeunes face à certains genres de travaux (travail manuel), devient inéluctable. Dans l'optique de l'élargissement de l'Europe des Dix en 1984, la question du recours à l'article 2 du Protocole concernant le Grand-Duché de Luxembourg, annexé au Traité de Rome, pourrait se poser.

La qualification de la main-d'oeuvre apparaît comme une mesure particulièrement apte à équilibrer davantage l'offre et la demande de l'emploi.

Du côté de l'offre, en évitant le recours à une main-d'oeuvre extérieure et du côté de la demande, en influençant positivement l'investissement.

Dans cette optique, le Conseil Economique et Social voudrait faire les remarques suivantes:

- Il y a lieu de maintenir au Luxembourg un important secteur industriel toujours porteur d'avenir. Sous peine de rater définitivement son entrée dans la "hi-tech society", le pays doit améliorer, au plus vite, son système d'enseignement technique et professionnel.

Cette exigence appelle une adaptation continue des programmes et des méthodes d'enseignement à l'évolution des techniques et un renouvellement plus conséquent des équipements pédagogiques en ayant recours par exemple au "leasing".

- Dans les secteurs plus traditionnels, les efforts d'améliorer la formation professionnelle, dont l'apprentissage, sont à continuer tant en ce qui concerne les contenus que le fonctionnement. Dans cette optique, une priorité doit être accordée à la réalisation d'une meilleure synchronisation de formations pratiques et théoriques et une plus grande rigueur dans la formation en entreprises constituent les exigences premières.

- L'action amorcée sur la base de la loi du 21 mai 1979 en matière de formation professionnelle continue et de recyclage devra être poursuivie avec méthode et diligence.

Dans ce contexte, et se référant aux propositions formulées dans le présent avis en matière d'aménagement du temps de travail, le Conseil Economique et Social estime que le Gouvernement serait bien inspiré en examinant de plus près, ensemble avec les partenaires sociaux, la question de l'opportunité de l'introduction d'un congé-formation.

Le Conseil Economique et Social rappelle, d'autre part, l'utilité d'une formation conséquente au profit des chômeurs inscrits, afin de leur faciliter la réintégration dans le monde du travail.

- Les tendances lourdes du développement indiquent un accroissement de l'importance du secteur tertiaire tant du point de vue de l'emploi que de celui de la valeur ajoutée.

C'est, en effet, grâce au dynamisme de ce secteur, et de la place financière en particulier de même qu'aux petites et moyennes entreprises, que le pays a, jusqu'à présent, pu maîtriser les effets de la crise dans la sidérurgie sans trop de dégâts.

Le Conseil Economique et Social estime qu'il y a lieu de poursuivre les efforts en vue de l'implantation d'activités de services connexes au secteur bancaire. Dans cet ordre d'idées, il se prononce pour le développement d'une formation de haut niveau et d'une recherche appliquée dans le domaine des techniques de gestion et ce en association avec des instituts universitaires étrangers.

Pour ce qui est des besoins en qualification du secteur bancaire proprement dit, le Conseil Economique et Social constate qu'une formation professionnelle spécifique a été introduite au niveau CATP (certificat d'aptitude technique et professionnelle).

Le Conseil Economique et Social approuve cette initiative, encore qu'il faille tenir compte, dans l'appréciation de sa portée, de l'extension progressive de technologies nouvelles à ce niveau fonctionnel.

Quant à l'enseignement bancaire de niveau supérieur, il importe de prévoir son introduction, vu que le secteur bancaire doit recourir largement, à l'heure actuelle, au service d'étrangers pour assumer les fonctions de cadres.

- La population immigrée constitue, et constituera peut-être plus encore, une partie importante de la population. Son niveau de formation générale et professionnelle intervient, partant, largement dans le niveau général de formation et de qualification de notre population.

Or, en général, ce niveau se révèle être trop bas pour soutenir, avec succès, une dynamique économique durable.

Il importe, par conséquent, de consacrer une attention toute particulière à la formation de cette population, en se basant sur les prémisses suivantes:

- . l'intégration des immigrés doit être une finalité clairement perçue et relever d'une politique volontariste;
- . leur intégration doit, toutefois, garantir le droit à la différence et à l'identité culturelle;
- . le bilinguisme allemand/français doit rester une donnée fondamentale, tant culturelle qu'économique, de notre pays et la scolarisation des enfants immigrés - d'une façon générale des enfants étrangers - doit en tenir compte avec une certaine rigueur.

Les compensations en matière de connaissances linguistiques doivent rester limitées dans le cadre des promotions scolaires et des efforts particuliers en vue de l'apprentissage de l'allemand par les enfants immigrés, doivent être entrepris.

33. L'aménagement du temps de travail

La persistance d'un niveau de chômage important a stimulé à l'échelon national et international le débat sur l'instauration d'une politique de partage du travail comme moyen de réduire le chômage par le biais de la réduction de l'offre de main-d'oeuvre.

Dans le cadre de ses avis annuels du 6 juillet 1979 et du 7 juillet 1981, le Conseil Economique et Social avait évoqué le rôle essentiel de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans l'optique d'une stratégie tendant à la reconquête de l'emploi, à l'amélioration de la qualité de la vie ainsi qu'à la distribution équitable des fruits de l'évolution technologique et économique.

Aussi le Conseil Economique et Social se plaît-il à souligner à nouveau qu'une politique d'aménagement et de réduction du temps de travail ne pourra être créatrice d'emplois qu'à la condition qu'elle s'accompagne des réorganisations nécessaires au maintien voire à l'accroissement de la durée d'utilisation des équipements et qu'elle veille à ce que la baisse des capacités de production ne se traduise par l'apparition de goulots d'étranglement et par un alourdissement des coûts de production préjudiciables à la compétitivité des entreprises et partant à l'emploi.

Il échet de veiller par ailleurs à ce que les effets possibles de l'aménagement et de la réduction du temps de travail sur l'emploi ne puissent être anéantis par l'extension du travail clandestin organisé.

Une stratégie de maîtrise du temps de travail peut adopter les différentes formes ci-après:

- suppression ou restriction des heures de travail supplémentaires;
- allongement de la durée des congés annuels payés;
- introduction de congés sabbatiques;
- introduction de congés d'études en cours de vie active;
- prolongation de la scolarité obligatoire;
- organisation du travail à temps partiel;
- réduction de la durée journalière ou hebdomadaire du travail;
- abaissement de l'âge de départ à la retraite;
- recours à la formule de la préretraite facultative.

Quant au monde syndical, il vise d'ores et déjà, à moyen terme, l'introduction progressive de la semaine de 35 heures.

Les négociations engagées ou à engager sur la base de l'accord intervenu en 1978 entre les partenaires sociaux au sein du Comité de coordination tripartite devraient pouvoir aboutir à l'extension de la semaine de 40 heures aux secteurs exclus, à savoir, le transport, les services domestiques, l'hôtellerie et la restauration, l'agriculture et la viticulture.

Le Conseil Economique et Social souligne que ces différentes mesures s'inscrivent dans une politique tendant à la fois à lutter contre le chômage, à améliorer les conditions d'exercice des emplois et à favoriser le développement d'une société ouvrant au citoyen une maîtrise accentuée de son temps.

Le Conseil Economique et Social note que sur le plan européen, une résolution concernant une action communautaire pour combattre le chômage, adoptée le 27 mai 1982 par le Conseil des Ministres du Travail, conclut, après avoir souligné l'intérêt que peuvent avoir les expériences et les mesures d'aménagement et de répartition du temps de travail en vue d'une utilisation plus souple de l'appareil productif et de l'amélioration de la situation

de l'emploi, qu'il importe de poursuivre, dans le cadre tracé par une résolution du Conseil du 18 décembre 1979 concernant l'aménagement du temps de travail, le dialogue entre et avec les partenaires sociaux dans le domaine de la durée du temps de travail.

Le Conseil Economique et Social est informé du fait que la Commission présentera, avant la fin de l'année 1982, un mémorandum à ce sujet.

Dans ce contexte, il faut rappeler que le Conseil des Communautés européennes se trouve saisi par la Commission d'une proposition de directive relative au travail volontaire à temps partiel ainsi que d'une proposition de directive relative au travail temporaire.

Le Conseil Economique et Social souhaite que les travaux engagés dans le cadre européen soient accélérés en vue d'aboutir à des orientations cohérentes et estime que tout progrès notable en la matière doit être compatible avec les conditions de compétitivité des économies respectives.

34. La sécurité sociale

Le droit à la sécurité sociale est devenu un droit fondamental de l'homme, figurant explicitement parmi les droits reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'homme que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée en 1948, ancré aussi dans notre droit constitutionnel.

Le ralentissement, voire l'arrêt de la croissance économique au milieu des années 70, ont amené les milieux politiques et sociaux à s'interroger sur la dynamique propre et sur les dangers qu'un prélèvement social excessif peut emporter, soit en freinant l'investissement par la réduction de l'épargne brute des entreprises, soit en augmentant les coûts de production entravant la compétitivité de l'économie.

Or, le conflit ainsi créé entre les politiques économiques et sociales est potentiellement dangereux dans la mesure où le succès des sociétés libérales de l'occident a été largement fondé sur l'intégration du progrès économique et social. L'efficacité de l'économie et la progression des niveaux de protection sociale se tiennent et s'influencent réciproquement. La politique poursuivie en matière de sécurité sociale exerce, par ailleurs, des effets économiques bénéfiques (maintien, voire accroissement de la productivité, sauvegarde du pouvoir d'achat en cas de survenance d'un risque social).

Si tout le monde s'accorde sur le fait que la sécurité sociale doit demeurer, avant tout, un instrument de la politique sociale, il n'en demeure pas moins vrai qu'elle constitue également un facteur de stimulation pour l'économie, dont l'évolution détermine, en dernier lieu, le cadre des prestations sociales.

Parmi les cinq branches traditionnelles de la sécurité sociale - assurance-maladie - maternité, assurance vieillesse - invalidité, assurance chômage, prestations familiales, assurance accidents et maladies professionnelles - les deux premières posent, à l'heure actuelle, le plus de problèmes de financement.

341. L'assurance-maladie

En matière d'assurance-maladie, la déclaration gouvernementale sur l'état de la Nation du 23 mars 1982 reflète l'intention du Gouvernement:

"de s'engager, par voie de concertation, avec les partenaires sociaux et les fournisseurs de soins de santé, dans des voies nouvelles en vue d'arriver à un certain freinage du coût de l'assurance-maladie - compatible par ailleurs avec l'amélioration constante de la qualité des soins de santé."

Les facteurs qui concourent au gonflement des dépenses de soins de santé sont essentiellement les suivants:

- le vieillissement de la population; il est générateur de dépenses accrues sans que les possibilités de compression des coûts soient notables;
- le niveau de vie; l'expérience a montré que la consommation médicale se développe rapidement en fonction de l'accroissement du niveau de vie d'une nation;
- la modification du style de vie; l'urbanisation et l'industrialisation ont certes contribué au développement de l'hygiène collective et de l'hygiène individuelle, mais elles ont, en revanche, entraîné une augmentation progressive des accidents, des maladies dites de civilisation;
- le contrôle insuffisant en matière de sécurité sociale;
- le coût trop élevé de certaines prestations;
- le progrès de la technique médicale; le progrès dans l'équipement médical comporte souvent le déclassement trop rapide de l'équipement précédemment employé;
- le risque de pléthore de médecins par spécialité et par région; ce phénomène plus récent sera, sans doute, à l'avenir, une source plus importante de dépenses.

Pour souhaitables et difficiles qu'elles soient, les actions par rapport à différents de ces facteurs devront être renforcées dans une optique à plus long terme.

En revanche, dans plusieurs secteurs précis, des initiatives plus immédiates peuvent être prises.

Le recours aux nouvelles technologies doit se faire d'une manière rationnelle. Le développement de carrières médicales doit être mieux cerné et organisé. L'offre à l'intérieur du système d'assurance-maladie doit être réorganisée.

Pour freiner les dépenses en matière d'assurance-maladie, le Conseil Economique et Social est d'avis que tout d'abord une réorganisation de l'offre à l'intérieur du système s'impose. Au niveau de la médecine préventive, il importe aussi de mettre en place un système de dépistage de maladies liées à certaines conditions de vie et de travail spécifiques et, de combattre plus efficacement, les abus de la consommation d'alcool et de tabac, la consommation de drogues et la suralimentation.

En outre, le Conseil Economique et Social rappelle que le Gouvernement a convoqué une table ronde spécialisée pour examiner tous les problèmes relatifs aux coûts de la santé.

Le Conseil Economique et Social s'étonne dès lors de l'initiative gouvernementale initiale qui visait une hausse des cotisations salariales et patronales ainsi qu'une augmentation sensible de la participation des assurés aux prestations médicales, avant que la table ronde ait présenté ses conclusions.

Cette dernière s'étant remise au travail, il importe qu'elle engage un débat de fond, qu'elle examine les propositions d'assainissement possible et qu'elle fasse, le cas échéant, des suggestions en vue de consolider, dans un sens d'équilibre, les structures de financement.

342. L'assurance-vieillesse-invalidité

En matière d'assurance-vieillesse-invalidité, le Conseil Economique et Social se doit de rappeler, une fois encore, son avis du 5 juillet 1977 sur la réforme de la structure et du financement de l'assurance-pension. Il regrette à nouveau que la déclaration gouvernementale du 23 mars 1982 se borne à relever quelques aspects ponctuels de la réforme que le Gouvernement se propose de réaliser et espère que lors des débats parlementaires concernant le projet de loi en cause, un examen global s'instaurera.

4. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES

L'affaiblissement appréciable de certaines recettes fiscales à la suite de l'amenuisement des bénéfiques imposables de la plupart des entreprises dont les établissements financiers, d'une part, et l'accroissement considérable des dépenses visant la restructuration et la rationalisation de l'appareil productif, d'autre part, ont amené la Chambre des Députés et le Gouvernement à se soucier de l'équilibre budgétaire dans les années à venir.

Dans ses deux derniers rapports, 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 budget. Si le Conseil Economique et Social n'a pas manqué de rappeler qu'il n'attachait qu'une valeur toute relative à la corrélation entre l'évolution du produit national brut et celle du volume budgétaire et que le degré d'utilité des diverses affectations lui paraissait être un critère plus valable, ladite Commission a essentiellement démontré que la norme budgétaire calculée "ex ante", sur une période pluriannuelle de cinq ans, ne concordait pas avec les calculs "ex post".

Cette méthode a fait progresser les dépenses d'environ 40% plus vite que le potentiel économique, alors que les recettes fiscales ont connu, pour la même période, une progression largement inférieure à celle des dépenses. Le résultat en est une érosion caractérisée de la réserve budgétaire sur laquelle les excédents de dépenses des budgets sont imputés, en 1979, avec 1,1 milliard de flux, et en 1980, avec 675 millions de flux. Evoquant le déficit de 1,8 milliard de flux prévu au budget définitif de 1981, le Gouvernement souligne dans sa déclaration du 23 mars 1982 que

"le compte prévisionnel pour l'exercice 1981, tel qu'il a été soumis à la Chambre des Députés à l'occasion des récents débats budgétaires, a fait apparaître un déficit largement supérieur à celui prévu au budget définitif de ce même exercice."

Dès 1980, cette même Commission s'est déjà doutée de l'évolution défavorable de nos finances publiques au point de demander à l'Inspection générale des Finances d'évaluer les réserves budgétaires pour la période quinquennale de 1980 à 1984. En extrapolant la situation de 1980, y compris l'intervention des 2 milliards de flux au titre de l'accord de la conférence tripartite "Sidérurgie", la Commission a montré que

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

Cette considération avait amené le Conseil Economique et Social à écrire l'année passée:

"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 flux à la fin de 1984 se fonde sur les efforts volontaires d'économie budgétaire, l'on commence à comprendre la nécessité de choix budgétaires plus circonspécts que par le passé."

Le Gouvernement souligne la gravité de la détérioration progressive des finances publiques, puisqu'il consacre un chapitre de sa déclaration du 23 mars 1982 précitée à la maîtrise des finances publiques et qu'il a retenu pour la détermination de l'enveloppe globale du budget pour 1982 comme seul facteur de hausse l'évolution des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires. Malgré les efforts de réduction des dépenses et compte non tenu de l'emprunt projeté de 2 milliards de flux, le Gouvernement constate que le découvert budgétaire de l'exercice 1982 s'élève à 3,3 milliards de flux,

"auquel il convient toutefois d'ajouter l'excédent des dépenses escompté sur les opérations des fonds d'investissements publics, dont la couverture sera, à son tour, assurée par un prélèvement sur la réserve extra-budgétaire constituée sur ses fonds."

Compte tenu de cette évolution, le Conseil Economique et Social ne peut que rappeler l'urgence, pour le Gouvernement, de hâter les travaux de la programmation pluriannuelle des finances publiques annoncée à plusieurs reprises déjà. En attendant, le Conseil Economique et Social ne peut se lasser de répéter que cette 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."

Le Conseil Economique et Social a discuté ce dernier point d'une façon exhaustive tant dans son avis du 13 octobre 1973 sur l'endettement de l'Etat que dans l'avis annuel de l'année passée, de sorte qu'il est dispensé d'y revenir sauf s'il devait constater une évolution anormale de la dette de l'Etat. Un examen du tableau ci-après, qui montre l'évolution de la dette publique, fait apparaître une telle anomalie. En effet, l'on remarque que la dette à terme non défini a augmenté à un rythme particulièrement rapide pour être devenue la composante la plus importante et la plus dynamique de la dette totale.

Unité: millions de flux

	Dette consolidée (= à long terme)	à terme non défini	flottante	total
1975	8.246,0	5.682,8	2.522,2	16.451,0
1976	8.736,8	7.785,5	2.340,5	18.862,8
1977	9.240,2	9.695,0	1.737,5	20.672,9
1978	9.239,9	12.019,1	1.999,0	23.258,0
1979	8.481,0	14.065,7	2.066,8	24.613,5
1980	8.290,7	15.883,8	2.121,3	26.255,8
1981	8.551,4	18.443,7 (1er juillet)	2.464,1 (1er juillet)	29.459,2

Sous ce rapport, la Commission des Finances et du Budget de la Chambre souligne qu'il faut tenir compte, lors de la détermination de l'augmentation annuelle de l'endettement brut de l'Etat, du facteur de la dette à terme non défini. Lorsqu'on ajoute ainsi le montant de 2,5 milliards de flux qui correspond à l'augmentation de la dette à terme non défini pour l'exercice 1982 à la somme de 2 milliards de flux qui constitue le produit de l'emprunt placé, en 1982, sur le marché et lorsqu'on en retranche le montant de près de 1 milliard de flux, qui représente les amortissements de la dette, l'on obtient un accroissement de l'endettement de l'Etat de 3,5 milliards de flux pour 1982.

Le Conseil Economique et Social fait sien ce raisonnement de ladite Commission et demande au Gouvernement d'inclure, pour des raisons de transparence, à l'avenir, la dette à terme non défini dans le calcul de l'équilibre budgétaire annuel.

Cela est d'autant plus nécessaire que la dette à terme non défini qui est constituée par des certificats représentant la part de l'Etat dans la constitution de capitaux de couverture des pensions échues, couvre des dépenses courantes de consommation et cela en violation des principes devant régir la dette publique.

Aussi le Conseil Economique et Social ne saurait-il se lasser de répéter que la réforme de l'assurance-pension doit trouver une solution urgente.

Quant aux limites des possibilités de recours à l'emprunt analysées l'année passée par le Conseil Economique et Social, deux sont reprises par le Gouvernement dans sa déclaration du 12 mars 1982 précitée: la nécessité de ne pas trop alourdir la charge de la dette publique et la capacité d'absorption de notre marché des capitaux. La capacité d'absorption du marché risque, en effet, de se rétrécir et les conditions des emprunts risquent de pencher et cela à la suite de la dévaluation des francs belge et luxembourgeois et de l'insécurité monétaire qui caractérise actuellement les marchés. Ce sont autant d'éléments qui incitent à la prudence en matière de recours à l'emprunt.

En raison du fait que l'emprunt équivaut à une charge à payer à l'avenir par l'impôt, le niveau de l'endettement doit également être apprécié en fonction de la charge fiscale et para-fiscale. Cette dernière a augmenté au cours de la période 1970 à 1980 plus vite au Luxembourg que dans n'importe quel autre pays de la Communauté européenne.

Aussi la Commission des Finances et du Budget de la Chambre ne cesse-t-elle pas de souligner que le niveau supportable de la charge fiscale, dans notre pays, est déjà dépassé et qu'il faut plutôt réduire le poids de la fiscalité si l'on ne veut pas compromettre la restructuration économique. Le Conseil Economique et Social, qui partage cette façon de voir, estime, pour sa part, que la restructuration visant le maintien de l'emploi et l'implantation d'activités nouvelles visant la création d'emploi, ne peuvent réussir que dans la mesure où l'environnement fiscal s'avère favorable à l'investissement. Or, la comparaison internationale fait apparaître que notre législation fiscale est, sur un certain nombre de points, plus contraignante que celle de nos pays voisins. Sans vouloir préjuger la nécessaire réforme plus fondamentale et de plus longue haleine de l'ensemble de nos impôts, le Conseil Economique et

Social se demande s'il n'est pas opportun, et cela dans le but de mettre nos entreprises sur un pied d'égalité avec leurs concurrents et dans le but de stimuler l'investissement créateur d'emplois, d'actualiser, à court terme, notre législation fiscale sur certains points précis.

Quant au Gouvernement, il ne se prononce que d'une façon indirecte sur le poids de la charge fiscale dans sa déclaration du 23 mars 1982, lorsqu'il déclare que l'équilibre doit être recherché par un ralentissement des dépenses publiques plutôt que par l'augmentation des prélèvements fiscaux. Pour l'instant, il se contente de mettre l'accent sur l'application d'une politique budgétaire encore plus rigoureuse et plus sélective lors de l'établissement des budgets futurs. Concrètement, cela veut dire que les dépenses, à prévoir pour 1983, seront - sauf pour les salaires et les traitements - plafonnées au niveau des crédits alloués au budget définitif de 1982 et qu'elles seront, en outre, soumises à une révision approfondie, pour en supprimer celles qui ne correspondent pas à une nécessité impérieuse. Cet examen impliquera également une révision de certains mécanismes budgétaires qui sont devenus des automatismes imprimant aux dépenses publiques un rythme de progression excessif.

Le Conseil Economique et Social approuve cette politique, car l'heure est aux choix budgétaires. Dans cet exercice douloureux, il importe de répartir équitablement des 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 priorités pour les dépenses des pouvoirs publics, y compris les dépenses d'investissement, ont pu être établis. Ce dernier exercice devrait se faire suivant les critères proposés par le Conseil Economique et Social dans le chapitre portant sur les investissements publics.

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 qu'il a développés dans ses avis annuels antérieurs. Au-delà et, en attendant l'élaboration de la programmation pluri-annuelle, le Conseil réitère, une fois de plus, qu'il est prêt à se prononcer au sujet de cette programmation. Sans vouloir préjuger des options qu'il sera amené à prendre à cette occasion, il voudrait rappeler 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;
- . l'établissement d'un ordre de priorités pour les dépenses publiques suivant les critères développés dans le présent avis;
- . l'orientation du choix des investissements vers un renforcement du potentiel macro-économique du pays, dans le but d'augmenter la substance fiscale;
- . la recherche d'une solution des problèmes d'infrastructure dont celui de l'assainissement des CFL;
- . la ventilation des recettes et des 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, en partie, comme recettes d'origine conjoncturelle;

- dans le cadre de la programmation sociale:

- . la prise de mesures tendant à assurer le plein emploi, notamment par un environnement fiscal plus favorable à l'investissement privé;
- . la recherche d'une solution aux problèmes financiers de l'assurance-pension et de l'assurance-maladie, la première devant être cherchée dans une conception globale.

5. LES CONSIDERATIONS FINALES

- Dans les chapitres qui précèdent, le Conseil Economique et Social a longuement développé et analysé les différents aspects des problèmes économiques, financiers et sociaux auxquels est confronté le pays.

La crise structurelle qui perdure depuis sept ans et sur laquelle se greffe une récession conjoncturelle, à l'issue incertaine, ont retenu toute l'attention du Conseil Economique et Social.

- Aussi en conclusion, le Conseil Economique et Social tient-il à souligner tout particulièrement certains problèmes qui doivent être clarifiés davantage et auxquels il faut trouver les solutions adéquates en vue du redressement économique du pays.

. Dans ce contexte, il est indispensable de faire un inventaire aussi complet et objectif que possible des moyens et des limites du pays dans le domaine monétaire. Le Conseil Economique et Social espère, à cet égard, avoir présenté une première analyse des problèmes soulevés et il invite le Gouvernement à accélérer les études de tous les aspects, y compris les différents scénarios commentés dans le présent avis, afin d'arrêter sa position en connaissance de cause.

. La restructuration de notre sidérurgie, secteur toujours vital pour notre économie, est à poursuivre activement.

A cet égard, le Gouvernement devra tout mettre en oeuvre afin que la Commission des Communautés européennes prenne, sans retard additionnel, position à l'égard du dossier de la restructuration sidérurgique.

Le Conseil Economique et Social souligne particulièrement les développements figurant sous 2256 et visant les problèmes centraux de notre sidérurgie:

- .. la rationalisation de l'outil, comportant un noyau de production minimal et assurant un noyau d'emploi indispensable;
- .. la finalisation du dossier de restructuration sidérurgique;
- .. la stabilisation des assises financières des entreprises sidérurgiques.

. Il est essentiel de trouver des solutions aux problèmes cruciaux auxquels est confrontée l'économie luxembourgeoise, se fondant sur un consensus social aussi large que possible, ceci aussi au regard du chômage des jeunes.

En ce qui concerne la problématique particulièrement importante des relations tripartites et de la politique des revenus, le Conseil Economique et Social renvoie aux développements nuancés figurant dans le présent avis sous 31.

Pour ce qui est du train de mesures mises en exécution dès les mois de février à avril 1982, il importe que le Gouvernement organise, au plus tard en automne 1982, une analyse globale, afin de dégager une image suffisamment précise, propre à donner les indications nécessaires en vue de préparer concrètement la voie à suivre dès le début de 1983.

Le Conseil Economique et Social juge pour le surplus indispensable de sauvegarder l'atout de la paix sociale qui risque d'être mise en cause par le fonctionnement insatisfaisant du système de concertation.

Résultat du vote:

Membres présents:	29
ont voté pour :	26
ont voté contre :	-
se sont abstenus:	3

Le Secrétaire Général

Jean Moulin

Le Président

Raymond Rollinger

Luxembourg, le 29 juin 1982

Annexe: Amendement.

Amendement présenté par MM. J. EWERT, N. SCHMIT et G. THEIS, représentants de l'agriculture et de la viticulture

- Ajouter, in fine du chapitre 221 "Les problèmes monétaires", en bas de la page 33, les alinéas suivants:

"Dans les conclusions ci-devant formulées, à la page 30, il est noté:

"Si l'hypothèse du changement de la parité actuelle entre franc belge et franc luxembourgeois devait se concrétiser un jour, la principale question est évidemment de savoir si le pays a une taille suffisante pour soutenir son propre système monétaire. A cet égard, en l'absence d'étude approfondie, il est difficile de donner une réponse définitive."

Les représentants de la Centrale Paysanne considèrent que toute appréciation circonstanciée en la matière présuppose comme préalable un approfondissement fondamental des problèmes en cause par d'éminents experts de la scène monétaire et financière luxembourgeoise, belge et internationale.

Ce préalable n'étant pas donné, les représentants de l'agriculture et de la viticulture considèrent que les développements du présent chapitre sont de nature à introduire dans le débat public un élément de confusion plutôt qu'une contribution susceptible de servir la cause de l'ensemble des intérêts de l'économie luxembourgeoise à prendre en considération au niveau de l'UEBL.

Aussi les représentants du secteur agricole et viticole entendent-ils s'abstenir, en l'état actuel des choses, de participer à la présente attitude sur les relations monétaires futures entre le Luxembourg et la Belgique."

Résultat du vote:

Membres présents: 29
ont voté pour : 5
ont voté contre : 14
se sont abstenus: 10

L'amendement en question est ainsi rejeté.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Raymond Rollinger

Luxembourg, le 29 juin 1982