



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/BUDG. (84)

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET
SOCIALE DU PAYS

1984

AVIS

Luxembourg, le 3 juillet 1984

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. Les aspects conjoncturels	3
22. Les aspects structurels	6
221. Quelques considérations générales	6
2210. Le contexte européen	6
2211. Le contexte luxembourgeois	9
2212. Quelques principes de la politique de développement et de diversifi- cation économiques	11
2213. La nécessaire restructuration de la sidérurgie	14
2214. L'innovation et la recherche-dévelop- pement	15
2215. La politique en matière des prix ...	16
2216. Le phénomène de la tertiairisation .	19
2217. La place financière	20
2218. La question du satellite	20
2219. L'aménagement du territoire	23
22191. Sur le plan organisationnel .	23
22192. Sur le plan instrumental	24
22193. Sur le plan procédural	25
2220. L'évolution et la politique sociales	26
2221. L'enseignement, l'emploi et les nou- velles technologies	27
2222. La sécurité sociale	28
2223. L'évolution et la politique financières	28

222.	Les relations économiques extérieures	30
223.	La sidérurgie	45
224.	Le secteur bancaire	54
2241.	L'importance du secteur bancaire	54
2242.	L'emploi	55
2243.	Les cadres juridique et fiscal	55
2244.	L'endettement international	58
2245.	Le cadre monétaire	58
2246.	La place financière et l'Europe	59
225.	Les classes moyennes	60
2251.	Les points forts	60
2252.	L'équivoque à corriger	60
2253.	Les accents pour une politique future	62
2254.	Les problèmes spécifiques à cerner ..	63
226.	L'agriculture et la viticulture	65
2261.	Le revenu agricole	65
2262.	Les décisions communautaires	66
2263.	Une nouvelle politique des structures de production	68
2264.	Le développement agricole	70
3.	<u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u>	72
31.	La démocratisation de la société	72
32.	L'emploi et la lutte contre le chômage	74
33.	La politique des revenus	79
34.	La lutte contre les inégalités	80
35.	L'humanisation du travail	83
36.	L'amélioration de la qualité de la vie	84
37.	L'enseignement, l'emploi et les nouvelles technologies	86
38.	La sécurité sociale	91

Page:

381. L'assurance pension	91
382. L'assurance maladie	92
383. L'assurance accident	93
384. Les allocations familiales	94
4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES</u>	95
5. <u>LES CONSIDERATIONS FINALES</u>	106

1. LES CONSIDERATIONS LIMINAIRES

- Dans sa déclaration sur la situation économique, sociale et financière de la Nation du 22 mars 1984, le Président du Gouvernement, au terme d'une législature de cinq ans, a fait part d'un optimisme modéré quant à la situation générale du pays.

Suivant ces propos, les incertitudes du futur ou plutôt la certitude que l'avenir exigera de nous d'incessantes adaptations doit nous obliger à être vigilants, réalistes et déterminés.

- Compte tenu de cette mise en garde, de la circonstance que sur le plan européen et mondial des changements structurels profonds sont en train de s'opérer, notamment dans le domaine des nouvelles technologies, le Conseil Economique et Social entend plus particulièrement axer le présent avis annuel sur une approche à moyen terme.

En effet, à la veille d'une nouvelle législature, cette façon de procéder permettra de faire connaître les vues concertées des groupes socio-professionnels aux responsables politiques, ceci aussi en vue de l'élaboration du futur programme gouvernemental.

- Dans cette approche et face aux mutations structurelles en cours, une politique cohérente et réaliste s'impose plus que jamais.

Une importance primordiale revient, dès lors, notamment aux problèmes structurels suivants:

- . l'indispensable restructuration de notre sidérurgie, notamment dans ses aspects financiers, doit être menée à bonne fin;
- . il est nécessaire de renforcer et de diversifier les structures économiques et notamment industrielles grâce à une politique globale active de développement;
- . l'établissement d'un inventaire - demandé à plusieurs reprises par le Conseil Economique et Social - fixant les priorités de nos besoins en équipements collectifs, compte tenu des aspects économiques et sociaux des projets d'investissements, doit être entamé d'urgence;
- . une politique globale en matière de technologies nouvelles doit être menée activement. Bien que le recours à ces technologies ne soit sans doute pas la seule condition pour un renouveau économique, il constitue cependant une condition nécessaire pour résoudre les problèmes auxquels nous sommes confrontés:
- . le développement de l'infrastructure des communications et de l'informatique doit être poursuivi;
- . l'évolution des problèmes dans le domaine monétaire doit être suivie avec réalisme;
- . la politique générale relative à l'aménagement du territoire doit être relancée;
- . la politique énergétique, compte tenu du double but de la sécurité de l'approvisionnement à long terme et à bon compte, requerra de nouvelles réflexions fondamentales au cours des prochaines années;
- . l'élaboration d'une politique des revenus en vue de déterminer les grandes options doit être réalisée;
- . l'éducation et la formation professionnelle doivent être placées dans le contexte d'une économie en mutation accélérée.

- Aussi le Conseil Economique et Social se propose-t-il de soumettre, dans les chapitres suivants, un certain nombre de réflexions et de propositions tendant à orienter notre politique en fonction des impératifs économiques et des aspirations sociales.

2. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES

21. Les aspects conjoncturels

- Le présent avis se situant essentiellement dans un contexte à moyen terme, le Conseil Economique et Social se limite, dans le présent chapitre, à cerner succinctement les principaux paramètres conjoncturels de notre économie.

Sous l'effet de la reprise de l'économie mondiale amorcée depuis la fin de 1982, le climat économique s'est amélioré depuis la fin de 1983 et les perspectives qui se dégagent pour 1984 s'annoncent plus positives que par les années passées.

Quant à l'économie luxembourgeoise, influencée qu'elle est par les difficultés et le contexte internationaux, elle reste dominée par les problèmes découlant de la restructuration du secteur sidérurgique et par la nécessité de rendre plus concurrentiels les autres secteurs de l'économie.

- Alors que le produit intérieur brut - version SEC* - avait enregistré un recul en 1982 et qu'il a été stagnant en 1983, on s'attend, de nouveau, pour 1984, à un taux de croissance positif.

En 1983, les évolutions sectorielles ont été fort diverses:

- . recul de la production agricole en volume de 3,9% par rapport à 1982; la production viticole a également été en retrait;
- . recul de l'indice de la production sidérurgique de 3,7%;
- . expansion des autres industries de 2,1% en volume;
- . recul en volume de la construction de 5,9%;
- . évolution diversifiée des services.

- Pour ce qui est des perspectives pour 1984, les tendances suivantes se dégagent:

. Dans l'industrie sidérurgique, quoique la production de l'acier brut se soit nettement améliorée au cours du premier

* Système européen des comptes intégrés.

semestre 1984 par rapport à la période correspondante de 1983 (elle est supérieure de 22,4%), tout n'est pas joué pour autant et la confirmation de cette tendance est largement conditionnée par la reprise générale dans les principaux secteurs utilisateurs de l'acier et par l'amélioration de la situation financière de ce secteur important.

. Dans les autres industries, l'évolution, quoique diversifiée par branche, est globalement positive.

. Aucun signe de reprise n'apparaît en ce qui concerne le niveau d'activité dans la construction. Cette évolution, régressive depuis 1981, entraîne également le recul des branches se situant en amont du secteur de la construction.

. Suivant les données du STATEC, le volume des affaires de nos banques progresse plus faiblement que par le passé.

- Le solde de la balance des paiements courants a de nouveau accusé un excédent estimé à 53,5 milliards de francs en 1983, ceci grâce au solde largement positif de la balance des services (estimé à 80 milliards de francs). La balance commerciale, en déficit depuis 1975, n'a pas subi une inversion de cette tendance en 1983 et le solde négatif est estimé à 23,5 milliards de francs pour 1983.

- En ce qui concerne l'inflation, le taux moyen de l'année 1983, en décélération légère par rapport à 1982, s'élève à 8,7%, alors que le taux moyen des pays de la Communauté européenne a été de 6,2%.

Suivant les récentes prévisions du STATEC et dans un contexte international relativement stable, l'on devrait cependant assister à une décélération de l'inflation en 1984 et l'année devrait se solder par un taux moyen d'inflation se situant aux environs de 7%.

- Quant à l'emploi, en augmentation constante malgré l'expansion du chômage au cours des dernières années, l'on a observé, en 1983, un fléchissement de cette tendance.

L'emploi intérieur total a diminué de 0,3%, alors que l'emploi salarié a connu un recul, en moyenne annuelle, de 0,1%.

Le nombre des demandeurs d'emploi sans emploi est monté, en 1982/1983, en moyenne annuelle, de 2.000 à 2.500 personnes.

La durée moyenne du chômage a augmenté.

La proportion des non-qualifiés parmi les chômeurs est en croissance continue depuis 1979.

22. Les aspects structurels

221. Quelques considérations générales

Le Conseil Economique et Social, se référant à cet égard au chapitre 22 de son avis du 22 août 1983, n'entend pas reprendre tous les thèmes d'ordre structurel abordés alors, à propos desquels il confirme ses vues, mais il se propose de souligner, de compléter et de nuancer plusieurs points qui lui apparaissent essentiels, inhérents qu'ils sont par ailleurs aux grands équilibres du pays dans une vue à moyen terme et auxquels les responsables devront consacrer une attention soutenue au cours de la prochaine législature.

2210. Le contexte européen

- Le Conseil Economique et Social note d'abord que le récent arrêt de la Cour des Communautés européennes sur les lieux de travail de la Communauté, qui développe logiquement les vues exprimées dans un arrêt antérieur, est favorable pour le siège de la capitale européenne de Luxembourg, avec le lot de nuances qu'il convient d'y mettre. C'est une bataille gagnée, sans plus.

Il faut avoir à l'esprit constamment les retombées économiques importantes d'une présence institutionnalisée et active des Communautés au Kirchberg, le prestige qui en découle et la signification politique impliquée.

- Les cinq parties maîtresses de la problématique, entravant l'intégration européenne, ont été soulignées par le Conseil dans son avis annuel d'août 1983. Ces points capitaux restent toujours posés et une réponse concertée et sage devra être trouvée pour relancer la mécanique.

Le Conseil Economique et Social est conscient des entraves qui existent, des difficultés qui s'accumulent, du chapelet d'inconvénients nationaux répercutés sur un ensemble plus vaste, des problèmes sectoriels qui débouchent sur des blocages inter-régionaux et communautaires.

Il s'en suit que les volontés s'estompent, que les agents économiques se lassent et qu'on assiste à une ambiance de défaitisme.

Aux points-charnière déjà évoqués, le Conseil Economique et Social ajoute certaines velléités de cloisonnement et de protectionnisme, des chamailleries à propos de la migration trans-frontalière de main-d'oeuvre originaire de pays tiers, le maintien de formalités, l'épineuse question du financement communautaire, les aspects institutionnels et les escarmouches-entre secteurs ou entreprises en concurrence. Ce sont là quelques exemples complémentaires.

Plusieurs constats essentiels s'imposent au regard de cette situation.

- . Le Luxembourg vit, se développe ou rétrograde dans un espace intégré plus vaste, suivant les développements ou les accidents qui s'y produisent. Il s'agit-là d'une donnée de départ.
- . Quoiqu'il en soit de l'état de l'économie, çà et là en reprise, freinée ou bloquée ailleurs, il importe d'avoir à l'esprit que dans l'ensemble, le cadre opérationnel au niveau de la Communauté européenne se trouve à l'heure actuelle dans une phase intermédiaire indécise.

On pourra réussir chez nous quelques changements ponctuels, mais on ne réussira évidemment pas de modifier une tendance de fond.

- . Les discours de circonstance et les professions de foi ne changent pas non plus cette évolution. Le tambourinage organisé autour des élections européennes n'a également pas apporté une orientation plus favorable.
- . La crise à l'échelon européen ne pourra être résolue qu'à la faveur de plusieurs éléments concourants: reprise économique, volonté politique, solutions institutionnelles, ressources financières plus stables et affectées rationnellement, définition des points forts, positionnement adéquat à l'égard des autres grands blocs économiques, détermination des priorités et des interactions entre les pivots qui concernent l'agriculture-viticulture, domaine avancé dans l'intégration, mais en mutation profonde, les champs d'action essentiels de la politique industrielle et technologique, le domaine monétaire éminemment important, les grands volets financier et social.

Il faut espérer que des progrès notables interviendront dans le contexte prérappelé, état de choses qui sera sans doute aussi conditionné par la définition de procédures décisionnelles plus efficaces et par la prise en compte de la dimension globale des problèmes.

X X X

Renouant avec les développements figurant dans l'avis devancier du 22 août 1983, le Conseil Economique et Social entend les compléter par quelques considérations.

- Le contexte monétaire, évoqué dans un chapitre à part, se présente sous un jour plus favorable, compte tenu du renforcement apporté, entre autres, aux structures internes nationales, à une balance des paiements UEBL largement améliorée en 1983 et à l'évolution du SME.

Les perspectives du FMI et de l'OCDE ont ajouté quelques éléments positifs à l'image globale.

Toujours est-il que l'impact considérable exercé par la hausse du "prime rate" américain sur les taux d'intérêt appliqués ailleurs, les besoins de financement du trésor américain, le protectionnisme ambiant et l'évolution dramatique de l'endettement du tiers monde comportent des facteurs d'insécurité, aussi dans l'optique européenne.

2211. Le contexte luxembourgeois

- Pour ce qui est des choix fondamentaux de notre politique, par rapport aux grands volets économique, financier et social, le Conseil Economique et Social, tout en se référant à la sphère d'influence rappelée ci-avant, entend souligner que l'action, encore que circonscrite, sur un plan général, en termes macro-économiques, aura à tenir compte des paramètres caractérisant nos grands équilibres, pour ce qui est notamment de la croissance, de l'inflation, du chômage et du sous-emploi, de notre position dans les échanges extérieurs, de la restructuration économique-industrielle et de la redistribution en général.

- Le Conseil Economique et Social entend y ajouter, sur un plan général, trois autres considérations.

La formule de Guy GAY-PARA: "Aide-toi, la macro-économie t'aidera", est séduisante en termes économiques. Il s'avère qu'elle n'est que d'une utilité fort restreinte à notre situation.

L'approche pragmatique, tenant compte d'impératifs de rationalité et d'efficacité, est plus payante.

Ce constat serait, entre autres, profitable pour les négociateurs politiques, appelés à élaborer un programme pour la législature à venir, en vue d'une action optimale: services d'accompagnement, délais de rigueur, concertation, action législative et réglementaire, et, surtout, au niveau politique, mise en place de Ministères regroupés et fonctionnels.

En deuxième lieu, il importe de constater que tous les efforts doivent être faits en vue d'augmenter la croissance, compte tenu des contraintes indiquées.

La redistribution des ressources économiques, eu égard au développement du PNB, ne devrait donner lieu aux tiraillements sectoriels que l'on sait.

Il faut résoudre le problème des priorités, d'une sélectivité sociale accrue, d'un choix de bon sens entre dépenses d'investissement et de consommation.

Enfin, pour ce qui est de l'optique de la rénovation économique et de l'équilibre interrégional, le choc de deux ou de trois logiques ne doit pas mener à un dilemme.

D'un côté, l'affectation des moyens, limités qu'ils sont, aura à faire la balance entre la nécessaire restructuration de notre secteur industriel, d'un côté, et l'impérieux renouveau qui devra être favorisé, par ailleurs, par le renforcement des points d'ancrage de l'économie moderne.

Ensuite, il s'agira de reconnaître que si les régions constitutives du pays forment un tout, il y en a, notamment le sud du pays, qui devraient bénéficier d'une action prioritaire. L'aménagement urgent de la loi-cadre d'expansion économique devra tenir compte de cet état de choses.

Enfin, la contribution des différents secteurs de l'économie nationale, à voir dans une optique dynamique, examinée dans les différents chapitres spéciaux du présent avis, s'insère dans l'ensemble des structures créatrices de notre richesse économique et des valeurs ajoutées. L'environnement général devra faire en sorte que cette contribution sera optimale.

X X X

Dans le cadre de la politique économique à moyen terme, le Conseil Economique et Social, confirmant par ailleurs ses vues exprimées antérieurement, entend fournir une série de considérations axées sur plusieurs points.

2212. Quelques principes de la politique de développement et de diversification économiques

Après la présentation du rapport annuel de la SNCI et suite aux analyses du STATEC et au discours ministériel lors de l'ouverture de la Foire du printemps, les mécanismes mis en oeuvre et les chiffres documentant les résultats sont connus.

Le Conseil Economique et Social entend souligner quelques principes d'importance.

- Pour ce qui est des chiffres illustrant le coût des investissements et les emplois nouvellement créés ou à créer, le Conseil Economique et Social se borne à faire une triple remarque:

. L'oeuvre est à poursuivre avec une énergie renouvelée. Le Conseil Economique et Social rappelle dans ce contexte que la consolidation des structures économiques et industrielles ainsi que la valorisation de

la main-d'oeuvre industrielle devront être continuées prioritairement dans le sud du pays.

- . L'expérience prouve que les efforts d'investissement faits par les nouvelles entreprises et ceux de firmes existantes se valent.
 - . La viabilisation des zones industrielles constitue un atout appréciable; il importe d'achever cette entreprise lancée avec succès.
- Il importe de veiller à un juste équilibre entre les activités de production et les prestations de services.
- Deux initiatives législatives devront être prises dans les premiers mois.
- . D'un côté, il s'agit d'opérer le raccord de la loi du 1^{er} juillet 1983 avec le code des aides au niveau communautaire en matière sidérurgique (durée et mécanismes).
- Il est vrai que cette initiative sera aussi influencée par les développements au sein de la Communauté.
- . Ensuite, il s'agit d'adapter et d'affiner la loi-cadre d'expansion économique qui viendra à échéance à la fin de l'année en cours. Le Conseil Economique et Social ne peut procéder à un examen exhaustif à cet égard dans le présent avis.
- D'ores et déjà, le Conseil Economique et Social souligne cependant plusieurs points d'importance à prendre en considération lors de l'adaptation de cette dernière législation.
- . L'introduction d'un accent régional plus prononcé ne devrait pas mener à des surenchères suivant les différentes parties du territoire.

- . Il faut éviter une illusion en rapport avec des aides massivement accrues. Tant les moyens disponibles que les contraintes communautaires y mettront la barrière nécessaire.
- . Les liens avec l'aménagement du territoire seront à respecter.
- . Certaines prestations de services particulièrement intéressantes sont à cerner mieux et à rendre éligibles au titre d'aides (recherche, "international trading", par exemple).
- . Des sources additionnelles de fonds seront à mobiliser à des fins d'investissements productifs.

(cf. loi du 27 avril 1984 visant à favoriser les investissements productifs et la création d'emplois nouveaux au moyen de la promotion de l'épargne mobilière; règlement grand-ducal du 8 février 1983 habilitant la SNCI à intervenir par des prêts à l'innovation; loi du 29 novembre 1983 modifiant la loi du 2 avril 1977 sur la SNCI - possibilité d'émettre des obligations, des bons de caisse et des bons d'épargne à capital variable -; intervention de la SNCI sur l'euromarché pour dégager des ressources à long terme au profit de la sidérurgie).

Un effort de réflexion doit être poursuivi dans cette voie.

Il faut espérer que dans ce même contexte une percée, fût-elle modeste, pourra être faite en ce qui concerne la mobilisation du "venture capital", d'après une formule pragmatique tenant compte de nos données et de nos possibilités.

Le Conseil Economique et Social renvoie à cet égard aussi aux considérations figurant dans le chapitre consacré au secteur bancaire.

- Enfin, le recours à des instruments financiers communautaires dans une optique de relance économique, doit être fait efficacement.

- Au niveau du Marché Commun, certaines tendances se manifestent en vue d'un comportement plus concerté sur le plan européen à l'égard de la concurrence ou simplement d'une position dominante dans différents secteurs des blocs américains et japonais au détriment de l'industrie européenne (technologies avancées et politique industrielle notamment). Une réaction européenne est préconisée à ce propos par la Commission des Communautés européennes sur différents points.

Il importe de veiller à ce que ces développements ne débouchent pas sur des gênes significatives dans le domaine de la diversification industrielle dans notre pays.

2213. La nécessaire restructuration de la sidérurgie

A cet égard, le Conseil Economique et Social renvoie aux développements circonstanciés consacrés dans un chapitre à part "La sidérurgie" (chapitre 223 page 45).

L'analyse porte essentiellement sur les points suivants:

- le constat que l'ambiance est devenue plus sereine et que des progrès sont à noter en ce qui concerne la production, les prix et les comptes des deux sociétés sidérurgiques;
- une approche nuancée quant à la restructuration sur les plans industriel, social et financier;
- la prise de conscience de ce que la question sidérurgique constituera un dossier de fond essentiel lors de la prochaine législature.

2214. L'innovation et la recherche-développement

Le Conseil Economique et Social confirme à cet égard les vues exprimées déjà antérieurement à plusieurs reprises.

- Dans cette partie à allure philosophique, il se borne à souligner plusieurs points qui lui semblent importants.

- . Le recours aux moyens du progrès technique et l'introduction de technologies de pointe favorisent puissamment le renouveau économique.
- . La structure, le niveau et le contenu de l'emploi changeront de ce fait, étant acquis qu'il y a un hiatus entre le court et le long terme (introduction progressive et relativement rapide des innovations et création de postes de travail à plus long terme).
- . L'enseignement de base doit tenir compte de cet état de choses; la formation et le recyclage gagnent une importance déterminante.
- . Le dialogue et la concertation organisés entre les partenaires sociaux doivent accompagner cette évolution.

- Le Conseil Economique et Social estime que le cadre d'examen doit être élargi et profiter des progrès réalisés dans le contexte européen.

D'autre part, le recours à l'innovation constituant un passage obligé, il serait mortel de ne pas suivre cette voie.

Enfin, il importe de souligner que si toutes les possibilités ne sont pas ouvertes au Luxembourg, pour les raisons déjà indiquées antérieurement, il importe de

cerner les créneaux qui sont abordables, d'organiser la coopération entre entreprises sur le plan national et trans-frontalier et de faire en sorte que nos entreprises se sentent sollicitées directement.

D'utiles initiatives ont déjà été développées à cet égard; il faut continuer résolument suivant cette orientation.

- Le Conseil Economique et Social est informé du fait qu'au niveau du Marché Commun, après la mise en oeuvre de FAST et d'ESPRIT, pour ne citer que deux initiatives louables et salutaires, les réflexions continuent pour mettre en place les aiguillages dans une série de domaines de technologie avancée.

En l'occurrence, il importe d'être pragmatique, de faire appel aux entreprises directement concernées, d'organiser les liens nécessaires entre hautes écoles, centres de recherche et les agents économiques, de créer, bien sûr, l'environnement propice pour réaliser des progrès. Le degré d'intégration européenne, les difficultés rencontrées et les aspects financiers constituent certes des entraves.

2215. La politique en matière des prix

Le Conseil Economique et Social n'entend pas relancer la récente controverse née du fait que l'élargissement de la compensation en relation avec la démobilisation des subsides sur les combustibles solides a été pris en compte pour déterminer l'évolution du coût de la vie.*

Le STATEC, dans sa note trimestrielle de conjoncture no. 1/84, donne à la page 114 la comparaison suivante par pays.

* Il est fait référence aux passages des pages 65 et 66 (chapitre 225. "Le secteur de l'énergie") de notre avis annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1983.

Comparaison internationale

Source: Eurostat

Pays	1983/82												1984/83			
	Moyenne des 12 mois de l'année	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Moyenne des 12 mois de l'année	Janvier	Février
		1982/81														
Allemagne	5.3	3.9	3.7	3.5	3.3	3.0	2.4	2.5	3.0	2.9	2.6	2.6	2.6	2.9	2.9	3.1
France	11.8	9.6	9.3	9.0	9.1	9.0	8.8	9.5	9.8	10.0	10.4	9.8	9.2	9.4	9.0	9.0
Italie	16.5	16.2	16.0	16.2	16.4	16.1	15.5	15.0	13.5	13.3	13.1	12.8	12.7	14.7	12.3	12.1
Pays-Bas	5.9	3.9	3.5	2.8	2.6	2.4	2.4	2.6	2.7	2.4	2.5	2.7	2.9	2.8	3.0	3.5
Belgique	8.8	8.3	8.7	8.9	8.0	7.6	7.3	7.5	7.9	7.3	6.5	6.9	7.2	7.7	6.9	7.1
LUXEMBOURG	9.4	10.2	9.5	9.5	9.5	8.6	7.6	8.1	8.3	8.6	8.4	7.9	8.0	8.7	7.4	7.8
Grande-Bretagne	8.7	4.9	5.3	4.6	4.0	3.7	3.7	4.2	4.5	5.1	5.0	4.8	5.3	4.6	5.2	5.1
R. d'Irlande	17.3	-	12.4	-	-	9.2	-	-	10.0	-	-	10.3	-	10.2	-	10.2
Danemark	10.2	9.1	8.7	7.5	7.7	7.7	7.1	6.2	6.0	6.0	5.3	5.5	6.0	6.9	5.5	6.4
Grèce	21.0	18.7	21.2	23.1	21.5	22.1	19.1	18.7	20.0	21.3	20.8	19.9	20.0	20.5	20.5	18.8
Suède	8.6	9.7	8.2	8.4	8.5	8.5	8.8	9.0	9.2	9.4	8.8	8.6	9.2	8.9	8.2	7.8
Suisse	5.7	4.9	4.8	4.8	4.5	3.3	2.8	2.2	1.7	1.4	1.4	1.8	2.1	2.9	2.6	2.9
Autriche	5.4	4.1	4.1	3.5	3.0	2.5	2.5	2.8	3.2	3.3	3.6	3.7	3.8	3.3	5.6	5.7
Portugal	22.9	21.5	20.5	20.3	20.7	20.4	21.3	24.1	25.9	28.5	30.1	32.0	33.9	25.5	30.6	30.0
Espagne	14.4	13.7	13.4	12.5	12.9	11.8	11.3	10.3	11.0	11.8	12.1	12.9	12.2	12.1	12.1	11.9
Etats-Unis	6.2	3.8	3.5	3.6	3.9	3.5	2.6	2.4	2.6	2.9	2.9	3.2	3.8	3.2	4.1	4.5
Japon	2.6	2.0	1.9	2.3	1.9	2.6	1.9	2.2	1.2	0.7	1.3	1.7	1.5	1.7	1.8	2.8

Le STATEC retient, d'autre part, que la hausse des prix, en moyenne annuelle, a été de 8,7% en 1983, contre 9,4% en 1982.

En mars 1984, la hausse intraannuelle (mars 1984/83) a été de 7,5%.

Un taux d'inflation moyen est admis aux environs de 7% pour l'ensemble de l'année 1984.

Ce développement dénote une certaine décélération.

Il faut cependant noter que le taux d'inflation de 7%, admis par le Statec, serait plus élevé si l'augmentation de l'allocation de chauffage n'était pas répercutée sur l'indice des prix à la consommation.

Le Conseil Economique et Social, dans le chapitre consacré aux classes moyennes, souligne une série de facteurs de hausse objectifs qui échappent au contrôle national (contexte monétaire, parts contributives de l'inflation importée et de celle générée dans le pays, impact de la loi du 1er juillet 1983, par exemple).

Quoiqu'il en soit des responsabilités, le Conseil Economique et Social entend s'en tenir à une ligne objective et souligner à nouveau les lignes de conduite ci-après:

- profiter des retombées d'une décélération à l'échelle internationale;
- s'insérer progressivement dans la fourchette: taux allemand, taux belge;
- exécuter la récente législation sur l'Office des Prix et rendre opérationnel le fonctionnement de la nouvelle Commission des Prix, compte tenu de l'économie générale de l'avis du Conseil Economique et Social sur la politique des prix en date du 20 juillet 1982;
- constater, à l'expérience, les avantages et les insuffisances du système et y remédier par des moyens d'efficacité et de sagesse;
- procéder à la réforme de l'indice du coût de la vie en deux étapes, conformément aux suggestions du Conseil Economique et Social documentées dans son avis du 21 mars 1984.

2216. Le phénomène de la tertiairisation

Le PIB est généré par plus de 60% par les services; en 1983, quelque 63 à 64% de la population active ont été occupés dans le tertiaire.

Les PME constituent une partie importante dans les services qui se composent notamment des transports, des communications, des banques, des assurances, du commerce et de l'artisanat; de l'administration publique et d'une série d'autres activités tertiaires.

La diminution du nombre d'emplois dans le secteur industriel a été compensée dans une certaine mesure par la création de postes de travail dans les services.

Face à ce phénomène, le Conseil Economique et Social souligne les points suivants:

- La méthodologie devra être raffinée pour cerner mieux l'importance et le développement de ce secteur (constat du fait que certaines activités, liées dans le temps à des activités de production, en sont déconnectées).
- La croissance de l'emploi dans le tertiaire risque d'être freinée par l'introduction d'innovations technologiques.
- Les effets bénéfiques de certaines branches du tertiaire en développement sont multiples. On ne citera ici que la création d'emplois qualifiés, bien rémunérés, et l'impact salubre sur la balance des paiements et sur le budget public.
- Il n'empêche qu'un équilibre sain doit exister entre le noyau des activités productives et les prestations de services, compte tenu des effets multiplicateurs entre les secteurs en cause, eu égard aussi à l'extrême mobilité de beaucoup de prestations tertiaires

puissamment favorisées par des moyens technologiques modernes, en évolution extrarapide. Le Conseil Economique et Social souligne à cet égard la nécessité de maintenir un noyau important d'activités de production.

2217. La place financière

Le Conseil Economique et Social n'entend pas s'étendre dans le présent contexte sur l'importance du secteur, son encadrement, l'infrastructure en place, les aspects d'emploi, les liens entre notre place financière et l'intégration européenne.

Ces éléments se trouvent commentés dans un chapitre à part, abstraction faite de la circonstance que l'avis annuel d'août 1983 avait déjà éclairé ce secteur fort important.

En l'occurrence, le Conseil Economique et Social renouvelle sa triple proposition en vue de:

- consolider l'acquis et améliorer les conditions du champ opérationnel;
- compléter l'arsenal législatif et réglementaire en place;
- renforcer l'axe financier-juridique au regard de la vocation européenne de notre capitale à partir de cellules qui existent dans ces deux domaines.

2218. La question du satellite

Le Conseil Economique et Social n'a pas été associé à la conception du système.

Il offre néanmoins son concours, en termes consultatifs, dans la mesure où un temps de réflexion additionnel se révélerait utile.

C'est dès lors en marge du dossier compliqué à souhait que le Conseil Economique et Social entend contribuer au débat, en l'état actuel des choses, par quelques réflexions.

- Une affaire de pareille envergure se traite au vu d'un dossier complet contenant tous les avis et documents indispensables à la formation d'une opinion, notamment en ce qui concerne la supériorité technique des systèmes en présence.

(DBS - direct broadcasting system)

(SFS - service fixe par satellite)

On ignore si tel a été le cas.

- Dans la structure du système dénommé GDL, qui s'aligne sur le dernier modèle mentionné ci-avant, les aspects commerciaux et financiers se tiennent.

En l'absence de données concrètes sur des supports assurant la commercialisation, rien de valable ne peut être dit sur le financement. Elles devront être précisées à très court terme, compte tenu de l'évolution en cours.

- La dernière réunion de l'organisation européenne de télécommunications internationales - EUTELSAT - quoiqu'il en soit de mises au point successives, a introduit une insécurité quant à la possibilité de valoriser suffisamment le système GDL.
- La controverse autour du monopole dont bénéficie la CLT sera prévisiblement tranchée par le Conseil d'Etat, Comité du Contentieux. Les deux avis consultatifs du Conseil d'Etat ne pouvaient évidemment pas préjuger cette question importante, eu égard à la certitude de voir s'engager un recours de la CLT, dans la mesure où une initiative gouvernementale, valant comme décision préjudicielle, a été prise.

- Le Conseil Economique et Social reste perplexe devant la vigueur et la répétition d'escarmouches en la matière.

Il s'interroge, pour le surplus, sur l'escalade des positions, cela d'autant plus que le Gouvernement a assumé un rôle d'avocat du diable pour défendre la position de la CLT à l'égard des autorités françaises.

Bien sûr, il faut faire la part des choses dans une empoignade de ce genre, qui implique des relances, des volte-face et le savoir-faire diplomatique.

- Une analyse approfondie et multiforme, sur toutes les facettes du dossier, est urgente.
- Un dossier de ce genre prend objectivement, qu'on le veuille ou non, une dimension politique. Le litige est dès lors à vider rapidement et des explications publiques complètes devront être données, dans la mesure où se concrétiseront les différentes étapes de la mise en oeuvre du projet gouvernemental.

2219. L'aménagement du territoire

Dans son avis du 8 décembre 1981 relatif à la protection de l'environnement naturel dans le cadre de l'aménagement du territoire, le Conseil Economique et Social avait émis un certain nombre de considérations méthodologiques générales au sujet de l'aménagement du territoire, tendant à rendre celui-ci opérationnel rapidement, eu égard au fait que la base légale date déjà de 1974.

Aussi avait-il conclu "qu'il est urgent d'activer la mise en oeuvre effective d'une politique globale de l'aménagement du territoire", après avoir constaté "qu'il est difficile de situer exactement le degré d'exécution du programme directeur vers la fin de 1981".

Au milieu de 1984, le Conseil Economique et Social se voit obligé de maintenir intégralement cette position, face au sentiment qu'il a qu'entre 1981 et 1984 aucun progrès notable n'a été réalisé en la matière.

En effet, aucun plan d'aménagement global ou partiel n'a été arrêté durant cette période et la révision globale du programme d'aménagement de 1977, annoncée dès 1979, semble avoir été mise aux oubliettes.

Aussi le Conseil Economique et Social voudrait-il présentement émettre ou rappeler quelques idées qui devraient aider à faire sortir l'aménagement du territoire de son enlissement actuel.

22191. Sur le plan organisationnel

- Il importe que l'aménagement du territoire soit de la compétence politique du Président du Gouvernement afin qu'un arbitrage entre des aspirations contradictoires d'occupation du sol soit facilité et que les moyens indispensables au bon

fonctionnement du service compétent soient mis à sa disposition, compte tenu de la nécessité de dynamiser et de coordonner l'expression spatiale du programme gouvernemental.

- Il faut rechercher un regroupement optimal d'administrations s'occupant de la protection de l'environnement au sein d'un Ministère de l'Environnement distinct, afin de mettre cette fonction sociale importante sur un pied d'égalité avec les autres fonctions plus traditionnelles. En effet, les pollutions multiples qui agressent le cadre de vie - tel le phénomène récent et préoccupant des pluies acides - ont atteint un seuil critique, tant du point de vue économique qu'humain.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social se félicite des bases jetées pour une politique globale de l'environnement par le Comité national pour la Protection de l'Environnement.

22192. Sur le plan instrumental

- Il échet d'harmoniser les dispositions légales concernant l'aménagement national et les aménagements locaux, à savoir la loi de 1974 sur l'aménagement général du territoire et celle de 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations, étant bien entendu qu'en dernière instance les intérêts généraux doivent primer les préférences locales.

- Il est absolument nécessaire que les communes étendent leurs plans d'aménagement à l'entièreté de leur territoire conformément à la loi précitée de 1974 - et non seulement à la surface bâtie ou réservée à la construction - et que ces plans soient ensuite harmonisés entre eux.

- Il y a lieu de hâter l'élaboration des plans sectoriels nationaux prévus par le programme directeur de 1977, afin d'en dégager les contradictions éventuelles et d'opérer, le cas échéant, les arbitrages qui s'imposent.

Enfin, leur confrontation avec les plans communaux est de mise.

22193. Sur le plan procédural

- Il est de rigueur d'engager les processus d'information et de consultation le plus tôt et le plus largement possible, afin d'éviter des blocages aussi inutiles que coûteux, la manifestation d'une détermination politique claire de vouloir réaliser un aménagement valable étant parallèlement nécessaire.

L'aménagement du territoire touchant l'environnement immédiat des gens, une approche trop technocratique et autoritaire est vouée à l'échec.

- Il faut éviter de créer des situations de fait - souvent irréversibles - contraires au programme directeur et aux plans d'aménagement en cours d'élaboration.

2220. L'évolution et la politique sociales

Le Conseil Economique et Social renvoie aux considérations de fond consacrées à ce volet important sous 3. du présent avis.

Dans le contexte en cause, il n'entend pas ajouter des éléments nouveaux à ces développements, mais il se propose de dégager les nuances essentielles qu'ils comportent.

- Quant à la démocratisation progressive de la société, il importe, avant tout, de veiller à une consultation approfondie et démocratique que comportera l'adaptation des libertés fondamentales inscrites dans la Constitution et à l'association étroite et adéquate des instances de consultation et de concertation au processus décisionnel, législatif et réglementaire.

- La lutte contre le chômage et le sous-emploi est à organiser d'une manière efficiente suivant les lignes de conduite proposées par le Conseil Economique et Social, compte tenu des données existantes et de celles à dégager à l'avenir.

Dans ce contexte, une importance accrue est à attacher à l'aménagement du temps de travail.

- La politique des revenus est à mener compte tenu des positions nuancées réaffirmées par les partenaires sociaux, mais aussi au regard des observations particulières que le Conseil Economique et Social consacre à ce thème central dans le présent avis.

- La lutte contre les inégalités est à poursuivre suivant les préceptes avancés, à cet égard, par le Conseil Economique et Social.

- L'humanisation du travail est à adapter suivant les constats de la situation existante et des exigences de l'avenir.

- L'amélioration de la qualité de la vie devient, de plus en plus, un paramètre à observer scrupuleusement dans l'évolution économique et sociale.

2221. L'enseignement, l'emploi et les nouvelles technologies

Référence est faite aux considérations de fond figurant, dans le présent avis, sous 37.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social entend souligner l'impact des nouvelles technologies, son ampleur et les conséquences qu'il importe d'en tirer sur les plans préventif et correcteur.

Les défis auxquels est confronté notre système scolaire sont à cerner et les mesures requises doivent être prises pour l'affronter.

Même si des contraintes sont imposées à un petit pays à cet égard, il faut y faire face d'urgence et procéder aux réformes nécessaires. La petite dimension ne fait que renforcer la nécessité d'agir rapidement et à bon escient.

L'introduction de nouvelles technologies, pour inévitable qu'elle soit, implique des études approfondies, l'organisation d'un dialogue permanent, voire l'association des travailleurs - dans le cadre légal et conventionnel - aux décisions qui se prendront en la matière, de même que la pratique concertée d'une formation, d'un perfectionnement et d'un recyclage, à la faveur d'un concours actif de toutes les instances directement concernées.

2222. La sécurité sociale

Le Conseil Economique et Social se réfère aux développements consacrés à cette problématique essentielle au chapitre 38.

Les considérations afférentes sont délicates au point qu'elles ne souffrent pas de synthèse simplificatrice. Il est cependant indiqué de souligner l'urgence d'une réforme globale de l'assurance pension, la nécessité de procéder, en deux temps qui se tiennent, aux réformes que comporte l'assurance maladie, à savoir l'opportunité de distinguer entre les motifs du coût de l'assurance maladie et les efforts d'agir sur les causes premières à cet égard - la protection des travailleurs exposés aux risques d'accident étant une finalité indiscutable - finalement les considérations de base formulées en relation avec les allocations familiales.

2223. L'évolution et la politique financières

Dans cette partie de son avis annuel, le Conseil Economique et Social n'entend pas préjuger les développements de fond consacrés au volet financier sous 4. du présent avis.

Les points y soulevés sont d'une importance particulière et sont notamment les suivants:

- . constat de l'évolution budgétaire dans le contexte économique;
- . prise en compte des rapports et avis des commissions parlementaires et du Conseil d'Etat;
- . rappel des suggestions et des commentaires émanant du Gouvernement et du Conseil Economique et Social;

- . prise en compte de l'impact des moyens consacrés et à consacrer à la restructuration de la sidérurgie;
- . évolution inquiétante de la réserve budgétaire;
- . limites de l'endettement public et capacité d'absorption du marché de capitaux indigène, face aux besoins de financement net;
- . évolution et situations comparatives en matière de prélèvement fiscal obligatoire;
- . opportunité de procéder à une réforme structurelle de la fiscalité, nécessité d'opérer des approches urgentes et ponctuelles en la matière, propres à améliorer le climat des investissements et à stimuler la propension de créer des emplois nouveaux;
- . nécessité d'une rigueur budgétaire;
- . rappel de neuf lignes de conduite de comportement et d'actions futures, dégagées déjà dans des avis annuels antérieurs, complétées et nuancées, en l'occurrence, eu égard à la situation actuelle et aux évolutions futures.

222. Les relations économiques extérieures

- A la veille d'une nouvelle législature, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler qu'une économie caractérisée par une structure de production concentrée et une demande intérieure diversifiée nécessite l'existence d'échanges extérieurs qui permettent d'écouler la production nationale abondante par rapport aux besoins du pays et d'importer les biens et les services requis pour satisfaire la demande nationale finale ou dérivée.

Le moteur de la micro-économie se dégage des exportations qui constituent en quelque sorte un facteur de production important dans le sens que l'exportation de biens et de services permet d'importer les biens et les services qui font défaut à l'économie nationale.

Ainsi, dans un pays qui dépend de l'étranger pour l'écoulement de plus de 80% de sa production de biens et de services et pour 80% de son approvisionnement en matières premières et en biens de consommation, le commerce extérieur constitue un indicateur privilégié pour mesurer la performance des entreprises en termes de compétitivité sur les marchés national et international.

- Le Conseil Economique et Social entend encore souligner dans ce contexte que les activités qui sont liées au marché intérieur dépendent indirectement du commerce extérieur. Ainsi, la demande pour ces produits est fonction de l'évolution des exportations. Celles-ci sont une condition nécessaire à l'investissement des firmes et aux revenus des ménages et de l'Etat, ces investissements et revenus, à leur tour, étant une condition nécessaire à une demande pour les secteurs abrités dans la micro-économie caractérisée par sa dépendance extrême de l'extérieur.

Dans sa note trimestrielle de conjoncture no. 1/84, le STATEC estime le déficit de la balance commerciale à 23,5 milliards de francs en 1983, contre 22,7 milliards de francs en 1982. Il souligne que par rapport à 1982

"l'enchérissement des importations a été tenu en échec par la compétitivité des exportations, de sorte que l'équilibre extérieur ne s'est pas aggravé"*.

En effet, les exportations de biens ont progressé à 105 milliards en 1983, comparé à 101,8 milliards de francs en 1982. Cette progression, réalisée malgré un recul en volume, s'explique essentiellement par l'augmentation d'environ 5% des prix à l'exportation. Il est encore à noter que les exportations sidérurgiques ont connu, en 1983, un recul à la fois en volume et en valeur de respectivement 5,3% et 10,7%. La progression en valeur des exportations globales s'explique donc essentiellement par la croissance en valeur des exportations de biens produits par les entreprises non sidérurgiques, qui ont plus que compensé le recul en valeur des expéditions sidérurgiques.

Ces chiffres reflètent la lente modification survenue sous l'influence à la fois de la crise sidérurgique et de la politique de diversification économique et industrielle dans les structures de nos exportations, que le Conseil Economique et Social a relevée dans ses avis devanciers de 1980 et de 1981. Ainsi, la part relative en pourcent des principaux produits dans nos exportations a évolué comme suit:

* STATEC: "L'année économique 1983 et perspectives pour 1984" - Note trimestrielle de conjoncture no. 1/84, pages 8 et 9.

EXPORTATIONS: Importance relative des principaux groupes de produits
(en % du total des exportations)

Groupe de produits	1960	1970	1975	1980	1982
Métaux communs	83,1	67,5	60,1	58,2	47,7
Matières plastiques, caoutchouc	3,5	8,1	8,0	10,6	13,1
Matières textiles	0,3	8,7	9,1	5,6	5,9
Machines et appareils	2,0	4,6	7,2	7,9	9,0
Alimentation, boissons, tabac	2,7	2,6	2,5	2,3	2,7
Animaux et produits du règne animal	1,2	2,3	2,7	2,8	2,8

Source: STATEC

Quant à la répartition géographique des exportations, elle se caractérise par le fait que l'Europe absorbe 82,5%, la seule CEE 76,8% et le reste du monde 17,5% des exportations luxembourgeoises.

En ce qui concerne les expéditions hors EUROPE, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler qu'une étude, faite en 1983, conjointement par la Chambre de Commerce et par Lux-Development, a fait apparaître que 9,1% seulement du total de nos exportations sont destinés respectivement à des pays en voie de développement et à des pays nouvellement industrialisés et à l'OPEP.

Le STATEC a consacré une étude dans son bulletin no. 8/1983 aux exportations vers les nouveaux pays industrialisés (NPI).

En partant du constat que les exportations de la CEE ont été dirigées davantage vers les pays de l'OPEP que vers les NPI - en 1980 les livraisons de la CEE vers les NPI n'ayant représenté que 40% des exportations destinées à l'OPEP - il note:

"Ce phénomène caractéristique pour les échanges de la CEE respectivement avec les NPI et l'OPEP se reflète également au niveau du commerce extérieur du Luxembourg (3% des exportations totales du Luxembourg ont été destinées aux pays de l'OPEP en 1982, contre 1,4% aux NPI). En dépit d'une nette progression des exportations vers les NPI au cours des dernières années, force est de constater que l'importance relative des ventes à ces pays demeure très faible. Ceci tient aux difficultés* que rencontrent les entreprises luxembourgeoises à s'imposer sur ces nouveaux marchés, voire sur les marchés hors OCDE en général.

En ce qui concerne l'orientation géographique des ventes du Luxembourg aux NPI, l'on note une réorientation des marchés latino-américains vers les marchés asiatiques au cours de la dernière décennie. De 1973 à 1977, le Luxembourg vendait environ les trois quarts des produits destinés aux NPI à des pays d'Amérique Latine, notamment au Brésil.

Entre 1978 et 1980, le niveau des expéditions aux deux zones différentes a été plus ou moins équivalent.

Depuis 1981, et grâce aux importantes livraisons de produits sidérurgiques à Singapour, les exportations à destination des NPI asiatiques se sont développées plus rapidement et représentent plus des trois quarts des ventes aux NPI."

* Lors de la journée d'étude du 23 mars 1983 à la Chambre de Commerce consacrée au "Financement des exportations", il a été souligné que la concurrence joue, en partie, sur les conditions de paiement accompagnant l'offre à l'exportation et que les entreprises luxembourgeoises ne peuvent pas recourir à des instruments - en matière de financement de la prospection et de la fabrication ainsi que de couverture des risques - semblables à ceux auxquels peuvent faire appel leurs concurrents.

Exportations du Luxembourg à destination
des NPI
en millions de francs (moyennes annuelles)

Pays de destination	1973-1977	1978-1980	1981-1982
Total	471,5	536,5	1.206,9
NPI d'Amérique Latine	374,4	276,8	373,5
Brésil	253,8	133,7	121,4
Mexique	55,0	92,5	196,6
Argentine	65,5	50,6	55,5
NPI d'Asie	97,1	259,7	833,4
Inde	36,9	72,8	101,4
Corée du Sud	6,9	28,1	29,3
Taiwan	6,7	10,5	43,9
Hong Kong	27,4	29,5	48,7
Singapour	19,2	118,8	610,1
		Structure en %	
Total	100,0	100,0	100,0
NPI d'Amérique Latine	79,4	51,6	31,0
NPI d'Asie	20,6	48,4	69,0

Pour la plupart des pays, les exportations de métaux communs représentent de loin le groupe de produits le plus important, de sorte qu'au cours des dernières années, les livraisons de produits métalliques couvraient plus de 80% des expéditions totales dans les NPI."

Si donc la faible présence luxembourgeoise sur les "marchés nouveaux" et la concentration sur les pays européens est une des caractéristiques de notre commerce extérieur, la réorientation vers les marchés dynamiques de l'Asie des expéditions, notamment de produits du groupe métaux communs et des services, ces derniers ne figurant pas dans cette statistique, documente une volonté certaine d'atténuer, à moyen terme, cette faiblesse structurelle.

- D'autre part, les importations de biens sont passées à 128,5 milliards de francs (en 1983) contre 124,6 milliards de francs en 1982. A cet égard, le STATEC précise que le renchérissement:

"n'a pas été supérieur au développement des prix à l'exportation, en conséquence notamment de la moindre dégradation en 1982 qu'en 1983 du cours du franc belgo-luxembourgeois sur les marchés de change."*

L'importance relative des principaux groupes de produits à l'exclusion du gaz et de l'électricité, qui interviennent pour un cinquième dans les importations, présente, depuis 1973, l'image suivante:

IMPORTATIONS: Importance relative des principaux groupes de produits
(en % du total des importations)**

Groupe de produits	1973	1975	1980	1981	1982
Produits minéraux	20,7	24,1	21,8	20,4	20,1
Produits agricoles et alimentaires	11,6	11,1	12,6	13,5	14,0
Machines et appareils	15,0	14,3	13,0	13,3	12,5
Métaux communs	11,9	11,0	11,7	10,8	10,9
Matériel de transport	8,1	8,3	9,6	8,7	9,5

Source: STATEC

A l'exception des produits agricoles et alimentaires et des machines et appareils, les autres positions n'ont guère changé. Pour ce qui est des importations de produits agricoles et alimentaires, elles ont progressé sensiblement et leur part relative passe de 11,6 à 14%. Le STATEC note à cet égard que la progression en valeur de cette position s'explique, en partie, par un renchérissement de certains produits alimentaires et par les ventes aux frontières de produits spécifiques aux touristes.

* Source: STATEC note trimestrielle no. 1/84 avril 84.
** Non compris le gaz et l'électricité.

La raison pour le recul de la part de 15% à 12,5% des machines et des appareils dans les importations résulte de la faiblesse économique et de la régression des investissements.

Quoiqu'il en soit de l'évolution de ces deux groupes de produits, le Conseil Economique et Social constate à l'analyse de l'évolution des importations que le processus du rétablissement de la compétitivité, prise au sens large du terme, n'est pas encore achevé.

Il résulte des données publiées par l'Office belge du Commerce extérieur en octobre 1983 que l'UEBL faisait appel, dans des proportions excessives, en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, à l'importation de produits fabriqués dans les différents pays de l'OCDE et destinés à satisfaire la demande finale émanant du marché local. Sous ce rapport, les chiffres indiquant la répartition géographique de nos importations sont éloquentes. Le Luxembourg s'est approvisionné pour plus de 95% des importations totales auprès des pays du continent européen, pour 91,4% auprès des pays de la CEE et pour 84% auprès des pays limitrophes. Le STATEC note qu'au cours des dix dernières années, la part relative des deux seules Allemagne et Belgique est passée de 69,4% en 1973 à 71,4% en 1982.

- Aussi le Conseil Economique et Social voudrait-il réitérer sa demande faite au Gouvernement d'encourager les entreprises dans leurs efforts de rationalisation, de restructuration et d'innovation en vue, d'une part, de s'adapter avec succès à la concurrence étrangère sur le marché local et, d'autre part, de suivre de près les exigences de ce marché. Une réflexion s'impose également sur l'interrelation qui existe entre la répartition géographique des importations et des exportations.

En extrapolant les différents paramètres susceptibles d'influencer l'évolution des exportations et des importations de biens du Grand-Duché de Luxembourg, le STATEC avance l'hypothèse selon laquelle le déficit commercial pourrait se stabiliser en 1984, alors que le groupe salarial table sur une régression en termes réels de ce déficit.

- L'impact croissant du secteur tertiaire dans l'économie luxembourgeoise est illustré par l'évolution de l'importance relative de la balance des services dans la balance des paiements courants du Luxembourg.

A ce sujet, il y a lieu de faire une distinction entre le solde sur revenus de placement et d'investissement et le solde quant à l'exportation et l'importation de services proprement dits.

Si le Conseil Economique et Social n'entend pas revenir dans le cadre du présent avis sur les mises en gardes qu'il a élevées à maintes reprises, pour éviter de tirer des conclusions hâtives du solde excédentaire sur revenus de placement et d'investissement, il s'empresse de relever que le solde excédentaire sur services proprement dits est passé de 2,2 milliards de francs en 1970 à 16,1 milliards de francs en 1982, les chiffres pour 1983 restant encore à établir.

Compte tenu de l'importance de ce poste pour l'évaluation de la performance de l'économie luxembourgeoise dans ses rapports avec l'extérieur, le Conseil Economique et Social estime qu'une analyse approfondie, dans la mesure du possible, des particularités et de la structure des importations et des exportations luxembourgeoises de services proprement dits est de mise. Une telle étude fournirait la base permettant de mieux apprécier, évidemment avec les nuances et les réserves qui s'imposent, la contribution exacte des services proprement dits au solde de la balance des paiements courants du Grand-Duché de Luxembourg.

- Pour 1983, les chiffres définitifs de la balance des paiements courants ne sont pas encore disponibles. En 1982, l'excédent de la balance des paiements fut de 58,7 milliards de francs; il oscillera à nouveau autour du même montant en 1983.

Balance des paiements courants du Luxembourg

Unité: Milliard de francs

Spécification	1970	1975	1980	1981 ^{1/}	1982 ^{1/}	1983 ^{2/}
1. Exportations de biens (FOB)	42.5	65.3	87.9	88.6	101.9	105.0
2. Importations de biens (CAF)	38.2	69.2	105.6	111.3	124.6	128.5
3. Solde de la balance commerciale (FOB/CAF)	4.3	- 3.9	- 17.7	- 22.7	- 22.7	- 23.5
4. Exportations de services	17.7	93.3	381.8	608.8	646.8	
dont						
- revenus de placements et d'investissements	11.5	77.6	350.1	572.4	607.4	
- autres services	6.2	15.7	31.7	36.4	39.4	
5. Importations de services	14.1	74.4	334.2	547.6	561.9	
dont:						
- revenus de placements et d'investissements	10.1	64.0	315.8	527.3	538.6	
- autres services	4.0	10.4	18.4	20.3	23.3	
6. Solde de la balance des services	3.6	18.9	47.6	61.2	84.9	
- revenus de placements et d'investissements	1.4	13.6	34.3	45.1	68.8	
- autres services	2.2	5.3	13.3	16.1	16.1	
7. Transferts privés et publics nets	- 0.6	- 0.9	- 1.8	- 2.8	- 3.5	
8. Balance des paiements courants (3 + 6 + 7)	7.3	14.1	28.1	35.7	58.7	

1) Chiffres provisoires.

2) Estimation.

Source: STATEC.

Il résulte du tableau ci-avant que la structure de la balance des paiements qui se compose, d'une part, de la balance commerciale caractérisée depuis 1975 par un déficit croissant et, d'autre part, de la balance des services qui accuse, depuis 1975, un excédent croissant reflète les mutations qui s'opèrent dans l'économie de notre pays. Dans un autre chapitre de ce rapport, le Conseil Economique et Social souligne le danger d'un glissement trop marqué de la structure économique vers le secteur des services et notamment des services financiers. Il craint que ce phénomène qui est la résultante de la désindustrialisation, d'une part, et de l'expansion du secteur des services essentiellement financiers, d'autre part, ne comporte le risque d'un nouveau monolithisme. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social donne à considérer que quelque 80% de notre main-d'oeuvre industrielle travaillent pour l'exportation et que les entreprises exportatrices déterminent, en fin de compte, le niveau de l'emploi et de son évolution.

Les dangers qui découlent tant pour l'emploi industriel que pour la consolidation de l'appareil de production des faiblesses de la structure et de l'orientation géographique des exportations de biens requièrent en priorité la poursuite d'une politique dynamique de diversification des activités et de promotion des exportations.

Le premier volet qui agira sur la structure des exportations est traité dans le chapitre sur la politique économique. Le Conseil Economique et Social entend faire ci-après quelques réflexions suivant lesquelles pourrait s'orienter la politique de promotion du commerce extérieur dans les prochaines années.

- Ces réflexions s'articulent autour des cinq points suivants: le prix, le produit, le marché, les conditions de financement et la maîtrise des techniques du commerce extérieur.

. En ce qui concerne le prix à l'exportation, il n'est pas inutile de rappeler qu'il est fonction de la compétitivité des entreprises exportatrices par rapport à leurs concurrents. Dans ce contexte, il est exposé dans l'étude faite par la Commission des Communautés européennes sur "La compétitivité des industries de la Communauté" que

"d'après les chiffres disponibles sur la performance des entreprises, il semble que d'une manière générale, l'industrie communautaire n'ait pas obtenu d'aussi bons résultats que ses concurrents américains et japonais au cours des années 70. Il faut en rechercher en partie l'explication dans une certaine incapacité de l'industrie européenne à produire un excédent d'exploitation suffisant pour suivre le rythme d'augmentation du coût du capital, ce qui a une incidence défavorable sur la propension à investir et provoque des redistributions sectorielles et régionales des ressources. Il s'est ainsi formé un cercle vicieux qui mine la compétitivité de l'industrie communautaire et sa capacité à produire une réaction endogène aux difficultés actuelles et à celles qui s'annoncent pour l'avenir."

Cette remarque vaut également pour le Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que le Conseil Economique et Social l'avait déjà souligné l'année passée, en écrivant:

"En effet, il y a lieu de s'inquiéter du niveau de rentabilité de nos entreprises, l'excédent net d'exploitation ayant diminué, en termes réels, ces dernières années.

Aussi une politique de promotion du commerce extérieur, pour être crédible, doit-elle aller de pair avec une politique visant à réduire les coûts de production. Sans cette réduction des coûts, parallèle à une amélioration de la rentabilité des entreprises, l'effort de promotion risque de rester vain."

Ce constat est à nuancer à la lumière de l'impact des mesures déjà prises.

. Le produit et le marché sont deux facteurs étroitement liés en matière d'exportation. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social rappelle qu'en économie de marché, il appartient essentiellement à l'entreprise d'adapter son produit par des améliorations et des innovations à la demande en constante mutation et aux défis lancés par la concurrence.

Le rôle de l'Etat consiste à créer un cadre favorable à l'innovation qui constitue un des moyens pour améliorer ce que l'étude publiée en septembre 1980 par la Banque Nationale de Belgique intitulée "Essoufflement de l'économie belge dans la décennie passée" avait révélé. Elle avait conclu qu'un des facteurs-clefs de la dégradation de la balance commerciale était la structure sectorielle (par produit) et géographique (par pays) défavorable du commerce extérieur de l'UEBL, cette dernière vendant des produits de secteurs régressifs sur des marchés régressifs caractérisés par une concurrence plus sévère faite, entre autres, par les pays nouvellement industrialisés. L'innovation contribuerait à l'élargissement de la gamme des produits et des services.

Cette action s'insère dans une politique continue et à long terme sur les structures. A plus court terme, la concurrence accrue sur les marchés étrangers requiert une intensification de la prospection en vue de la consolidation des marchés.

Compte tenu également du fait que près de 90% des produits et services luxembourgeois sont écoulés dans des pays où le Grand-Duché de Luxembourg entretient des représentations diplomatiques, ces dernières auront à jouer un rôle fort utile au niveau de l'introduction dans le marché étranger, mais également au niveau de l'identification de créneaux de marché potentiels pour les produits et services luxembourgeois.

Conscient du rôle de l'Etat d'accompagner les initiatives des entreprises, le Conseil Economique et Social se réfère à un symposium organisé le 16 mai 1984 par la CEE sur le thème "Exporter plus en coordonnant et finançant des actions conjointes visant la vente de produits et services nouveaux", pour en retenir qu'au niveau des petites et moyennes entreprises intéressées à l'exportation, l'appui des pouvoirs publics consisterait essentiellement à soutenir les efforts de coopération faits par des groupements d'entreprises en matière de prospection commune de marchés étrangers et à encourager les chambres professionnelles dans leurs activités d'assistance aux petites et moyennes entreprises à l'exportation.

Quant au point du financement, le Conseil Economique et Social, conscient des limites budgétaires, ne fait que rappeler les préoccupations exposées dans son avis de 1983 du fait que la concurrence ne joue souvent plus au niveau des qualités techniques des produits offerts à l'exportation, mais essentiellement sur les conditions de paiement accompagnant l'offre à l'exportation. Dans le passé, le Grand-Duché de Luxembourg a fait des efforts pour épauler les systèmes privés de financement et d'assurance des biens d'équipement.

Ainsi, les entreprises luxembourgeoises peuvent recourir à des instruments semblables auxquels font appel leurs concurrents. Toutefois, l'analyse, dans l'optique de l'entreprise, des besoins de la gestion financière et de couverture des risques lors des phases de prospection, de la fabrication et du règlement, qui caractérisent les exportations, révèle, notamment par rapport aux entreprises concurrentes étrangères, les lacunes certaines dans l'ensemble des moyens actuellement mis à la disposition de l'exportateur luxembourgeois. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social voudrait insister sur deux points, à savoir, qu'en matière d'assurance-crédit à l'exportation, l'Office du Ducroire devrait être mis en mesure de suivre les assureurs étrangers dans la couverture du risque de change et qu'il importe d'étoffer les moyens de la section "Couverture pour le compte de l'Etat".

Le Conseil Economique et Social voudrait attirer également l'attention sur un mécanisme de financement qui, en alourdissant les conditions concurrentielles dans lesquelles l'exportateur doit oeuvrer, est de plus en plus utilisé sur les marchés internationaux. Il s'agit de la méthode de la compensation qui est soit imposée par le client étranger soit utilisée par le concurrent comme levier non négligeable dans la lutte pour l'exportation. Le Conseil Economique et Social note que des réflexions et des analyses sont en cours aux ministères compétents et à la Chambre de Commerce avec l'aide des entreprises luxembourgeoises de négoce international.

L'appui logistique adéquat au profit des entreprises exportatrices dépend essentiellement de la maîtrise des techniques du commerce extérieur. Point n'est besoin de souligner plus particulièrement que les fonctions inhérentes aux opérations de commerce extérieur deviennent de plus en plus complexes et spécialisées. L'évolution des techniques à l'exportation a été impressionnante au cours des dernières dizaines d'années.

Aussi la bonne maîtrise des fonctions, telles la technique de financement à l'exportation, l'organisation du transport, l'assurance, l'évaluation des contraintes à l'étranger, dont dépend bien souvent le succès ou l'échec de l'opération commerciale ou la situation compétitive de l'exportateur, est-elle devenue une condition nécessaire pour la réussite des opérations d'exportation.

Au vu également de la dépendance des entreprises luxembourgeoises de l'étranger, il est indéniable que la qualification du personnel, chargé dans les entreprises de ces tâches, mérite la sollicitude des pouvoirs publics et des chambres professionnelles. Aussi le Conseil Economique et Social réitère-t-il la demande formulée en 1983 de voir introduire l'enseignement des techniques du commerce extérieur dans le système scolaire et dans la formation continue.

- En conclusion, le Conseil Economique et Social souligne qu'une action en faveur de l'amélioration de la compétitivité des entreprises exportatrices et de la diversification des palettes des biens et des services offerts sur les marchés étrangers garde la première priorité.

223. La sidérurgie

- L'année 1983 était caractérisée par l'effondrement total du marché sidérurgique et une prise de conscience générale, en Europe, de la nécessité de mesures énergiques et douloureuses. Au Luxembourg, cette prise de conscience a conduit à un effort renouvelé de solidarité, tous les secteurs économiques et toutes les catégories sociales étant mis à contribution par le programme de restructuration sidérurgique. La conjoncture aidant, ce programme a produit de premiers résultats. Aussi l'atmosphère générale vient-elle de changer d'un sentiment d'angoisse et d'irritation vers un optimisme raisonné.

Le marché s'est légèrement redressé depuis le 3e trimestre 1983, permettant à la production de bénéficier de la phase ascendante du cycle conjoncturel dont le dernier sommet avait été atteint pendant la période mi-1979/mi-1980. Cette reprise, même limitée, soulage considérablement une industrie dont l'utilisation des capacités n'avait pas dépassé les 65% au cours des deux derniers exercices.

- Les sociétés sidérurgiques luxembourgeoises ont progressé entretemps dans la mise en oeuvre des différents plans de restructuration, tant dans notre pays qu'en République fédérale d'Allemagne et en Belgique.

Elles croient ainsi avoir créé une nouvelle base de départ pour l'avenir, pour ce qui est de l'amélioration de la productivité à Luxembourg, et en ce qui concerne la consolidation du groupe ARBED et de la délimitation de l'engagement et de la responsabilité financière à l'étranger.

Il est vrai que les organisations syndicales n'ont pas pu donner leur aval au plan de restructuration nationale, compte tenu aussi du contexte interrégional; ce plan n'a par ailleurs pas fait l'objet d'une négociation finale en bonne et due forme au sein de la conférence tripartite "Sidérurgie" en vue de déboucher sur un avenant négocié aux accords de base. Les organisations syndicales ont insisté sur ce "round" dans l'enceinte tripartite.

Il échet de constater que les aiguillages ont été mis en place et, suivant d'autres membres, il importe de concrétiser les orientations retenues. Il est vrai que les organisations syndicales se distancent expressément des accords de synergies avec la Belgique ainsi que de l'approche limitée retenue en matière de restructuration financière.

Ce redressement est également à mettre à l'actif du Gouvernement et des créanciers, sans l'aide desquels l'hémorragie financière n'aurait pas pu être arrêtée. Le Conseil Economique et Social salue le rôle fondamental joué par les pouvoirs publics dans la consolidation initiale de la situation financière et dans la négociation des accords de restructuration transnationaux.

Les créanciers financiers, banques et organismes de la Sécurité sociale ont contribué à ce redressement, dans la mesure où ils ont d'abord maintenu leur crédit et ensuite accompagné la première étape de la restructuration financière, dont l'importance ressort clairement du bilan qui a été approuvé par l'Assemblée générale de l'ARBED.

- Les organisations syndicales ont critiqué le fait que le Gouvernement et les dirigeants de la sidérurgie ont accepté la décision du 29 juin 1983 de la Commission des Communautés européennes. Elle n'a ni tenu compte de l'effort de réduction de capacité consenti par la sidérurgie luxembourgeoise avant 1980, ni de l'importance prépondérante du secteur sidérurgie dans l'économie luxembourgeoise.

Après la fermeture du Steckel, le "product-mix" de l'ARBED Luxembourg devient trop étroit, du fait qu'il ne reste presque plus de produits plats et trop de produits longs légers dans la gamme de production.

Le Luxembourg détient avec -35,79% de réduction des p.m.p* le record absolu dans le domaine de la réduction des capacités de laminage depuis 1977.

Les autres pays ont contribué depuis 1977 à la restructuration de la sidérurgie européenne par les réductions suivantes:

Belgique	- 20,99%;
France	- 18,35%;
Royaume-Uni	- 18,05%;
Pays-Bas	- 13,29%;
Allemagne	- 9,20%;
Danemark	- 2,89%;
Italie	+ 3,19%.

Aussi les organisations syndicales appuient-elles l'initiative prise par les Communes touchées directement par le démantèlement industriel des sites sidérurgiques, d'introduire une plainte contre la décision précitée auprès de la Cour de Justice des Communautés européennes.

D'après elles, le nouveau plan industriel ne correspond en aucune mesure à celui du 15 mars 1983, retenu par la conférence tripartite sidérurgie.

Les syndicats craignent que les capacités de laminage restantes ne suffisent plus, après l'expiration du système de quotas en application de l'article 58 du traité CECA, à générer la plus-value nécessaire à la résorption de l'endettement toujours trop élevé.

* Production maximum possible.

A ce revers s'ajoute le fait que les investissements retenus dans le nouveau plan industriel sont jugés insuffisants. A moyen terme, ils ne suffiront même pas à maintenir les installations et les capacités restantes après la fermeture du Steckel.

- Ce raisonnement est contesté par d'autres membres du Conseil Economique et Social. La décision de la Commission des Communautés européennes, signifiée en février 1984, tient compte, erga omnes, d'une période de référence commune, encore que discutable. L'arrêt de la phase chaude à Dudelange, programmé depuis quelques années, de même que la fermeture prochaine du Steckel - élément nouveau - sont à apprécier dans l'ensemble des synergies transnationales retenues.

Le Luxembourg n'a cessé de plaider pour une prise en compte du sacrifice massif consenti depuis 1977 en termes de réduction des p.m.p. et de diminution significative des emplois. Cette approche n'a pas été retenue sur le plan communautaire. Suivant les informations données par le Gouvernement, les chances d'un recours judiciaire contre la décision finale de la Commission des Communautés européennes ont été largement examinées, la conclusion ayant débouché sur un constat de non recevabilité d'une initiative judiciaire. Quoiqu'il en soit des aspects juridiques, une série de membres du Conseil Economique et Social affirment qu'un recours judiciaire aurait comporté des contraintes et des barrières autrement préjudiciables dont celle de suspendre - sur le plan national - les mesures d'encouragement à allure structurelle.

Un jugement définitif sur le noyau sidérurgique compétitif au Luxembourg dépend, toujours suivant ces membres du Conseil Economique et Social, de la réalisation méthodique du plan de restructuration interne et de la mise en oeuvre conséquente des synergies et des mesures arrêtées à l'échelle de la grande région.

- Le Conseil Economique et Social tient à relever que l'amélioration de la situation est due aussi à l'engagement du personnel sidérurgique dans son ensemble qui, malgré les sacrifices importants consentis pendant des années (la charge salariale de l'ARBED a diminué en 1983 de plus de 1,1 milliard de francs), a encore réussi à augmenter sa productivité et dont les représentants ont toujours gardé le sens de leurs responsabilités.

- Il convient de souligner aussi l'effort du contribuable au titre de la solidarité nationale.

- Finalement, un actionnaire principal de l'ARBED a entendu l'appel du Gouvernement et a décidé également de contribuer par une augmentation de capital à l'oeuvre de redressement.

. Les organisations syndicales à la conférence tripartite "sidérurgie" constatent que la contribution d'un actionnaire principal a renforcé le portefeuille titres de l'ARBED, ce qui n'a cependant pas comporté la mise d'argent frais. Aussi le prochain Gouvernement devrait-il tout entreprendre pour que l'Etat redevienne l'actionnaire principal de l'ARBED.

. D'autres membres du Conseil Economique et Social estiment que les pourparlers en cours ne doivent pas être hypothéqués; il s'agira évidemment de négocier un concours optimal de la part d'un actionnaire, prêt à s'associer à l'effort.

- En comparant la voie choisie par le Luxembourg à celle retenue par nos voisins, le Conseil Economique et Social se doit de conclure que toutes les parties en cause et le pays ont oeuvré en faveur d'une solution satisfaisante à un problème dont l'ampleur mettait en péril, non seulement une grande région, mais encore l'ensemble de l'économie.

Est-ce dire que le problème sidérurgique est dorénavant résolu et qu'il peut être rangé parmi les dossiers classés? Le Conseil Economique et Social met en garde contre une telle attitude de facilité et aimerait, au contraire, insister sur la nécessité de profiter de l'accalmie actuelle pour achever la restructuration entamée.

Les problèmes sont d'abord industriels, en ce sens que la sidérurgie doit réussir à son avantage la synergie négociée avec la Belgique. Il importe de résoudre rapidement les difficultés techniques et commerciales qui persistent, solution dont dépendra le résultat financier positif qu'on prévoit d'en tirer.

L'accord industriel avec la Belgique comporte une réduction de capacités au Luxembourg qui dépasse de 250.000 tonnes les exigences de la Commission et dont a été crédité notre partenaire belge, au stade actuel de la restructuration sidérurgique à l'échelon européen. Les deux partenaires - et les gouvernements des deux pays - ont cependant retenu que ce sacrifice excédentaire devra être imputé au crédit du Luxembourg au cas où la Commission devait être amenée à exiger de nouvelles destructions de capacités.

La réduction des capacités de production au Luxembourg dépassant largement la moyenne communautaire (et le sacrifice du voisin belge), il faudra veiller à ce que, le moment venu, la Commission et les partenaires européens reconnaissent cette clause de l'accord, laquelle n'est pas encore formellement confirmée par la Commission actuellement, encore qu'une demande à cet effet ait été introduite par le Gouvernement luxembourgeois.

Par ailleurs, si les dépenses d'investissement de restructuration actuellement prévues sont de nature à consolider une capacité sidérurgique minimale au Luxembourg et qu'une économie globale en résulte, il importe d'aligner le rythme des investissements au niveau assurant le maintien de la compétitivité de l'outil et permettant de suivre l'évolution technologique.

. Les problèmes seront ensuite sociaux dans la mesure où la sidérurgie sera appelée à assumer des coûts d'ordre structurel.

La fermeture de la phase chaude de Dudelange, programmée pour début 1985, reposera le problème social. S'il reste admis que la Division anticrise sera résorbée dans l'optique de 1986, on n'en retient pas moins que la pointe conjoncturelle actuelle, pour passagère qu'elle risque de se révéler, a mis à découvert le paradoxe apparent qu'en face d'un manque aigu de main-d'oeuvre aux usines sidérurgiques, il subsiste un nombre important de travailleurs dans la Division anticrise, et cela au-delà des éléments liés dans d'autres entreprises et d'autres branches.

Une analyse approfondie doit être entreprise pour refaire le point et aviser aux mesures nécessaires.

. Les problèmes seront finalement financiers dans la mesure où la première étape de la restructuration financière, intervenue en 1983 et au début de 1984, a eu surtout un effet positif sur le bilan, sans diminuer de façon incisive l'endettement et la charge financière qui en découle.

Le code des aides dans le cadre CEE prévoit l'octroi d'aides jusqu'à la fin 1985 seulement, délai sujet à prorogation temporaire, si l'on en juge d'après une demande de la France. Le plan de restructuration luxembourgeois s'arrête en 1984. Il faut de toute façon opérer législativement un raccord sous ce rapport.

A défaut d'une restructuration financière, au-delà de 1985, l'économie nationale serait affectée dans son ensemble, dans la mesure où la sidérurgie ne dégagerait pas les moyens financiers qui lui permettraient de rembourser ses dettes, de faire face à sa charge financière, de suivre le progrès de l'industrie de l'acier et/ou d'investir dans des activités d'avenir nouvelles.

- .. L'ARBED (et MMR-A) n'auraient pas accès aux marchés des capitaux privés et resteraient dès lors tributaires de la garantie de l'Etat, pour le financement et des investissements complémentaires et du renouvellement des dettes à long terme venant à échéance.
- .. Le volume de garanties actuellement voté par la Chambre des Députés serait sujet à épuisement dès 1986.
- .. Les règles communautaires ne permettraient pas, en l'état actuel des choses, une extension des garanties après 1986.

La première phase de consolidation financière devra sans doute être assortie d'un plan d'assainissement définitif.

Le parachèvement de la restructuration financière constituera dès lors un dossier essentiel du nouveau Gouvernement, issu des élections du 17 juin 1984, encore qu'une série de mesures d'ores et déjà initiées contiennent des amorces à cet égard, (participation de l'Etat dans le capital de l'ARBED, concours des banques et d'un actionnaire principal, mise en oeuvre de la garantie globale de l'Etat de 18,5 milliards de francs lux., une tranche restante de quelque 9 milliards restant à utiliser, intervention de la SNCI sur l'Euromarché).

Dans cette optique aussi, le Conseil Economique et Social estime que les ressources créées législativement, dans la mesure où elles garderont un caractère à plus longue durée, devraient rester liées à leur finalité première.

Cette approche sera évidemment conditionnée par les possibilités du pays et le juste dosage, en termes économiques-industriels, entre les moyens, forcément importants, à affecter à la terminaison de la restructuration sidérurgique, d'un côté, et ceux à mettre en oeuvre au profit des autres secteurs économiques et le nécessaire renouveau de l'économie en général.

224. Le secteur bancaire

2241. L'importance du secteur bancaire

Bien que de délicats problèmes de méthodologie statistique - à clarifier pour d'impérieux motifs de transparence - rendent difficile la détermination de la part des banques dans le produit intérieur brut et de leur apport à la balance des paiements, on peut affirmer que le secteur continue à occuper une place de première importance dans l'économie nationale.

Les 114 banques de la place occupent plus de 9.000 personnes, soit 6,5% de l'emploi salarié intérieur, et paient plus de 10% de la masse salariale.

Les recettes fiscales globales en provenance des banques (sans prise en compte de l'impôt sur les rémunérations), s'élèvent, suivant l'Institut monétaire luxembourgeois, à environ 10,5 milliards de francs, soit 16,5% des recettes ordinaires de l'Etat.

Le total des bilans a continué à croître, en termes nominaux, pour atteindre, à fin 1983, 6.579 milliards de francs, soit une augmentation d'environ 10%. La capitalisation des banques a encore été renforcée, les fonds propres s'élevant à 212 milliards de francs à fin 1983.

Il résulte de statistiques que si la part prise par les banques luxembourgeoises dans l'euromarché par rapport aux banques recensées par la Banque des Règlements internationaux se rétrécit, elle représente toujours environ 10% des actifs totaux et 18% des crédits non bancaires. Par contre, les banques établies sur la place renforcent leur position dans les émissions publiques d'euro-obligations et maintiennent leur rôle prépondérant dans les émissions en ECU. Il faut noter aussi l'activité intense dans le secteur des fonds d'investissements.

Le secteur bancaire - particulièrement plusieurs banques locales - a apporté un concours actif à la restructuration financière initiale de la sidérurgie luxembourgeoise.

2242. L'emploi

Pour garder la maîtrise des coûts, les banques poursuivent la rationalisation de leurs opérations.

L'effort de diversification qu'elles entreprennent actuellement, orienté notamment vers la gestion de fortune, est cependant de nature à maintenir le niveau actuel du personnel.

Il importe que le Luxembourg puisse, dans toute la mesure du possible, répondre à ces besoins; il est acquis que le secteur bancaire a entrepris une série d'actions dans le domaine de la formation: plus de 1.000 personnes se sont inscrites en 1983 aux cours et aux séminaires organisés par l'ABBL. L'année 1983 a vu le démarrage d'un programme de formation continue à la faveur d'une concertation avec la Chambre de Commerce. La coopération fructueuse qui s'est instaurée entre l'Association des Banques et les autorités pour adapter l'enseignement de l'Etat, à divers niveaux, aux besoins du secteur bancaire, doit être poursuivie méthodiquement.

2243. Les cadres juridique et fiscal

Un effort conséquent a été fait par les pouvoirs publics pour adapter l'environnement juridique et fiscal aux nécessités de la place financière.

Dans le domaine juridique, il échet de citer la création d'un statut spécifique pour les organismes de placement collectif et la prise d'un règlement grand-ducal sur les contrats fiduciaires des établissements de crédit. La récente loi

sur les assurances ouvre un nouveau créneau financier qui devrait apporter des activités supplémentaires aux banques. Dans le domaine fiscal, la loi sur la neutralisation des différences de change sur les réinvestissements de fonds propres a éliminé un important obstacle à l'expansion des banques.

Parmi les questions qui demandent une solution à court terme, le Conseil Economique et Social relève particulièrement:

- le transport de créances;
- le mandat post mortem;
- les marchés à terme;
- certains aspects de la loi sur le chèque;
- le droit de la preuve.

A plus long terme, une analyse s'impose sur la possibilité et l'opportunité d'introduire dans la législation luxembourgeoise la notion anglo-saxonne de "trust".

En matière fiscale, tout accroissement de la charge fiscale risquerait d'affecter la compétitivité de la place financière. Le Conseil Economique et Social note que le secteur bancaire se réfère à des mesures prises récemment au Royaume-Uni et aux Etats-Unis pour stimuler les activités bancaires et qu'il suggère de réfléchir à des modalités fiscales qui encourageraient, par un système de dégrèvements, l'accroissement de l'assiette globale.

Une étude comparative de la fiscalité des opérations bancaires dans les principales places concurrentes devrait être entreprise pour faire la mise au point nécessaire à cet égard.

Il existe plusieurs domaines dans lesquels les études en cours devraient être finalisées. Il s'agit notamment des mesures ci-après:

- le relèvement des limites pour l'imputation des impôts étrangers;
- la révision du régime de la taxe d'abonnement frappant les sociétés de financement vectrices d'emprunts;
- l'instauration de modalités d'imposition calquées sur celles en vigueur dans d'autres pays pour attirer des experts étrangers en vue de lancer de nouvelles activités.

Lors de la préparation de nouvelles conventions préventives de la double imposition, ou de leur révision, l'avis du secteur bancaire devrait être demandé. Ces conventions devraient comporter des clauses réglant le rapatriement de bénéficiaires de succursales et de filiales de banques luxembourgeoises; le réseau de ces conventions est de toute façon à étendre.

L'exemption de la TVA sur l'or de placement est vitale pour le maintien de l'activité qui s'est développée dans ce domaine.

Dans une perspective plus lointaine, il serait intéressant pour la place financière d'étudier la possibilité de créer des sociétés pour opérations "off shore", et notamment des sociétés de négoce international, soumises à un impôt sur les revenus à taux préférentiel, ou des centres de coordination regroupant les activités de sociétés multinationales, bénéficiant d'un régime fiscal particulier, à l'instar de ce qui se fait en Belgique.

2244. L'endettement international

Bien que les opérations de crédit des banques luxembourgeoises soient orientées à raison de plus de 70% vers l'Europe occidentale, ces dernières sont concernées par les problèmes posés par l'endettement international; il est par ailleurs encourageant de noter que les bénéfices réalisés permettent la constitution de réserves adéquates, encouragée par ailleurs par une attitude positive des autorités bancaires et fiscales à l'égard des mesures de prudence, notamment en matière de risques souverains.

Pour parer aux aléas des opérations financières internationales et améliorer la protection des banques luxembourgeoises contre des développements imprévisibles, le secteur bancaire a préconisé, à juste titre, de renforcer la couverture contre les risques généraux, constituée par les amortissements forfaitaires, en élargissant la base de calcul et en relevant le pourcentage des encours.

2245. Le cadre monétaire

Par la création de l'Institut monétaire luxembourgeois, un support national important a été créé. Les instruments en place faciliteront la mise en oeuvre d'une stratégie plus efficace dans le domaine monétaire, de concert avec notre partenaire belge.

Un petit espace économique est soumis à des contraintes monétaires inéluctables, surtout lorsque son activité est largement orientée vers l'étranger. Pour la place financière il importe, avant tout, de sauvegarder la liberté des opérations.

2246. La place financière et l'Europe

L'édifice monétaire européen ne sera couronné que par la constitution du Fonds Monétaire Européen. Il serait éminemment souhaitable pour la place que ce Fonds vienne rejoindre, à Luxembourg, la Banque Européenne d'Investissement et le Département Crédit et Investissement de la Communauté Européenne.

Le Luxembourg compte, par ailleurs, parmi les pionniers des opérations privées en ECU et il occupe dans ce marché une place privilégiée. Ainsi, aux émissions d'obligations - de plus en plus importantes, de plus en plus nombreuses et toutes cotées en Bourse de Luxembourg - ont fait suite les dépôts à terme, les comptes d'épargne et, tout récemment, les certificats de dépôt. La nécessité d'un centre de "clearing", où les opérations peuvent se dénouer sans repasser par les monnaies composantes s'impose de toute évidence. Ce serait un indéniable atout pour la place que ce futur centre de "clearing" soit installé à Luxembourg.

225. Les classes moyennes

2251. Les points forts

Le Conseil Economique et Social a déjà eu l'occasion de relever l'importance des classes moyennes regroupant notamment les artisans, les commerçants et les professionnels du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés, représentant quelque 11.000 entreprises de dimension économique variable, il est vrai, et occupant 62.000 personnes environ.

Le rôle actif de ces secteurs, du point de vue économique et social, se renforce dans le contexte national.

Ce constat se vérifie notamment dans les domaines ci-après:

- maintien et création d'emplois;
- facteur d'équilibre socio-professionnel;
- apprentissage et formation au profit des jeunes;
- souplesse et adaptabilité;
- potentiel de créativité et d'innovation;
- promotion sociale et professionnelle;
- amélioration de la qualité de vie au profit de la population, grâce à la diversification des branches, des services individualisés et de la dispersion régionale;
- pluralisme souhaitable dans la structure économique.

2252. L'équivoque à corriger

En 1983, le taux d'inflation enregistré au Luxembourg a été de 8,7%. Des statistiques plus récentes, visant l'évolution en 1984, dégagent un résultat plus favorable, encore que le mouvement général des prix, examiné ailleurs, donne lieu à préoccupation.

Dans ce contexte, il importe de ne pas faire à l'ensemble de la profession un procès d'intention.

Les flux d'importation et d'exportation sont suffisamment précisés.

L'Office des Prix et la Commission des Prix ont été nouvellement aménagés; une législation sur la protection juridique des consommateurs est venue renforcer le système.

Le Conseil Economique et Social, renvoyant aux vues exprimées dans son avis spécifique sur la politique des prix du 20 juillet 1982, estime que la mise en oeuvre concrète des réglementations en la matière permettra d'en arriver à la transparence des prix nécessaire et au fonctionnement efficient des organes en place.

Dans les filières installées, des abus peuvent se produire et l'examen des marges, dans l'une ou l'autre branche, reste à faire.

Ceci n'autorise cependant pas d'imputer, d'une façon générale, aux prestataires de service établis dans le pays, un rôle de bouc émissaire, du fait que les relevés de prix se font chez eux.

Les parts contributives de l'inflation importée et de l'inflation autogénérée sont connues.

S'y ajoutent d'autres facteurs inflationnistes qui ne sont évidemment pas le fait des commerçants et artisans.

Ils concernent les coûts importés de l'étranger, l'évolution des salaires internes, le facteur monétaire, la démobilité de certains subsides, l'impact de la législation (exemple de 2,14% au regard de la loi du 1er juillet 1983 sur la restructuration de la sidérurgie et de la démobilité des subventions au charbon domestique).

Le nombre des faillites des indépendants, le recours accru aux crédits, la stabilisation des revenus de la population en général, les contraintes imposées aux acheteurs potentiels de la grande région, ne sont pas des éléments de nature à relever le rôle primordial des petites et moyennes entreprises, qui, au contraire, ont fait preuve de responsabilité et de solidarité sur le plan national.

Le Conseil Economique et Social note avec satisfaction l'offre des petites et moyennes entreprises de collaborer, dans le cadre de l'Office des Prix, à l'analyse des diverses marges bénéficiaires, en vue d'un ajustement approprié aux réalités économiques actuelles.

2253. Les accents pour une politique future

Le Conseil Economique et Social rappelle, à cet égard, les points principaux visant la promotion des petites et moyennes entreprises, le tout dans le cadre global de la politique économique et sociale générale:

- créer et maintenir un climat de confiance nécessaire à la création et à l'expansion de la petite et moyenne entreprise;
- promouvoir la qualification professionnelle du chef d'entreprise et stimuler sa formation permanente et son perfectionnement;
- favoriser les méthodes modernes de gestion adaptées aux entreprises concernées (entre autres, regroupement et coopération renforcée);
- rationaliser et alléger le travail administratif, notamment celui qui est imposé au secteur par les pouvoirs publics;
- faciliter d'avantage l'accès au crédit à des conditions économiquement supportables;
- favoriser la formation des capitaux nécessaires à l'investissement dans l'entreprise;

- stimuler les investissements créateurs d'emplois;
- encourager l'accès des jeunes au statut d'indépendant;
- promouvoir l'innovation;
- soutenir les efforts et les initiatives en vue de l'exportation des produits ou des prestations du secteur;
- trouver une clé de répartition des charges sociales moins discriminatoire à l'emploi;
- simplifier les dispositions fiscales et alléger la charge fiscale en ce qui concerne l'impôt commercial et l'impôt sur le total des salaires; éliminer la discrimination en matière d'impôt de solidarité.

Il tombe sous les sens que si la poursuite de ces objectifs doit se faire dans une approche d'ensemble, certaines des priorités énoncées ci-avant requièrent une solution à brève échéance, alors que d'autres sont à résoudre dans une optique à moyen terme.

2254. Les problèmes spécifiques à cerner

Le Conseil Economique et Social entend souligner quelques points d'importance que le Gouvernement sera appelé à examiner, en vue d'une solution pendant la prochaine législature.

- La législation en matière de concurrence déloyale et de pratiques commerciales restrictives est à ajuster, dans la mesure où des abus de position dominante et des actes de concurrence déloyale - prix, soldes, liquidations - sont constatés dans les faits. Dans ce contexte se pose aussi le problème des grandes surfaces, de leur développement et du risque d'abus pouvant résulter d'une position dominante.
- La précarité du secteur de la construction a donné lieu à une série d'analyses et de suggestions. Le Gouvernement aura à faire un choix par rapport à des mesures correctrices cohérentes à mettre en oeuvre dans les mois à venir.

- Compte tenu des circonstances économiques et sociales actuelles, la lutte coordonnée et efficace contre le travail clandestin organisé est à renforcer.
- La libéralisation accrue adaptée à notre situation, en matière de droit d'établissement, par le biais du nombre des filiales autorisables, - quatre en l'occurrence - est en voie de préparation. Cette initiative, due largement aux propositions des petites et moyennes entreprises, est salutaire. Une contrepartie dans ce contexte serait à introduire utilement dans le secteur du commerce, par la prise en compte de cours de formation, formule alternative au stage actuel.
- Un aspect de la politique des revenus - concernant les classes moyennes - gagne en importance.

A en croire d'aucuns, 80% des salaires dans les branches en cause bénéficieraient de rémunérations ne dépassant pas notoirement les salaires sociaux minima; suivant d'autres voix - patronales essentiellement - plus de 40% des indépendants auraient des revenus inférieurs au salaire social minimum de base, alors que 10% des entreprises réaliseraient des bénéfices imposables excédant le quadruple de ce salaire.

Des statistiques afférentes ont été communiquées par les organisations des classes moyennes aux instances compétentes. Une analyse approfondie à cet égard s'impose dès lors pour faire la lumière nécessaire. Cet examen constituerait utilement un volet important d'une politique des revenus d'ensemble qui s'impose.

- Le livre blanc des Classes moyennes, au moyen de publications sectorielles isolées, fait des progrès grâce aux travaux du STATEC et des organisations professionnelles.

Un effort de mise au point et de coordination devra être fait, afin de fournir la base d'examen et de conclusion nécessaire.

226. L'agriculture et la viticulture

2261. Le revenu agricole

Si le Conseil Economique et Social a pu afficher un certain optimisme dans son avis annuel de 1983 lors de l'appréciation de l'évolution du revenu agricole en 1982, la situation se présente tout autrement en ce début de 1984. En effet, l'année dernière, l'agriculture a dû faire face à des conditions climatiques difficiles se caractérisant par une période de pluie trop abondante pendant les mois d'ensemencement, suivie d'une période d'extrême sécheresse en juillet/août.

Les pertes de revenus pour la campagne de 1983/1984 ont été évaluées par le Ministère de l'Agriculture à 500 millions de francs. Une intervention exceptionnelle de 100 millions de francs a été décidée par le Gouvernement aux fins de compenser partiellement les pertes subies par de nombreuses exploitations agricoles.

En plus, la situation du revenu agricole se trouve menacée par les décisions prises par le Conseil des Ministres de l'Agriculture de la Communauté européenne, en matière de fixation des prix agricoles pour la campagne 1984/1985. La quasi absence d'augmentation de prix, compte tenu des mesures connexes accompagnant la fixation des prix agricoles, allant de pair avec la hausse du coût des facteurs de production, laisse entrevoir des temps probablement assez difficiles pour le revenu des agriculteurs.

Le mouvement erratique que suit le revenu en agriculture-viticulture, se trouve confirmé par l'évolution positive en viticulture. Après quelques années de très faibles récoltes, la viticulture pouvait encaver pour les deux années passées de bonnes récoltes, l'année 1982 s'étant même révélée exceptionnelle.

2262. Les décisions communautaires

Dans le présent chapitre, le Conseil Economique et Social se borne à commenter une série de décisions communautaires se situant dans un cadre global non analysé pour la circonstance.

L'inflexion évidente de la politique agricole commune (PAC) vers un état de moindre garantie pour les productions agricoles augmente sans aucun doute la panoplie des problèmes auxquels les agriculteurs ont à faire face dans les années à venir.

Avec les décisions du 31 mars 1984, le Conseil des Ministres a opéré un tournant important de la PAC en ce sens que le principe de la limitation des garanties de prix et d'intervention pour certains produits, introduit dans l'organisation des marchés par le biais des seuils de garantie, a été confirmé, voire renforcé. En ce qui concerne le secteur du lait, le seuil de garantie a été transformé en quantité de références, c'est-à-dire le système des quotas de livraison, valable pour une durée de cinq ans, à été consacré.

Les décisions du Conseil des Ministres signifient concrètement pour le Luxembourg:

- Les quotas laitiers sont mis en oeuvre avec effet au 2 avril 1984.
- Un quota national de 265 mio kg est attribué (= année 1981 + 1%). En 1983, les livraisons à des entreprises qui achètent du lait se chiffraient à 283,1 mio kg.
- Pour la campagne 1984/1985, un quota spécial de 3 mio kg (1981 + 1% + 1%) s'ajoute au quota national.

L'attribution du quota spécial de 1% implique au niveau communautaire l'augmentation de 1 point de la taxe de coresponsabilité. Cela signifie, pour 1984/1985, une charge supplémentaire à payer dans les caisses de la Communauté européenne par les producteurs de lait luxembourgeois, de 39,5 mio de francs.

- Une quantité supplémentaire de 25 mio kg est attribuée au Luxembourg pour cas spéciaux. Celle-ci reste sujette pour les campagnes subséquentes à reconfirmation par le Conseil des Communautés européennes.

Tout dépassement du quota attribué sera pénalisé par un super-prélèvement, soit à raison de 75%, soit à raison de 100% du prix indicatif sous le régime, soit des quotas individuels, soit des quotas par acheteur (laiterie).

L'agriculture luxembourgeoise est particulièrement concernée par les nouveaux paramètres introduits dans la PAC, vu qu'environ 45% de son revenu proviennent de la production laitière. Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social place ces nouvelles données de la PAC, avec leurs conséquences possibles cette année, au centre de ses préoccupations dans le chapitre consacré à l'agriculture-viticulture.

Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il importe, compte tenu de la mise en place du système des quotas, de veiller à ce que les structures agricoles ne restent tout de même pas figées pendant les cinq années à venir. Il devient donc indispensable de rechercher à l'intérieur du système des quotas, moyennant les quotas par laiterie, la flexibilité nécessaire pour ouvrir aux nombreuses petites et moyennes exploitations laitières la possibilité d'atteindre néanmoins une production tant soit peu appropriée. Une telle politique de la promotion de l'exploitation familiale de dimension moyenne s'inscrirait parfaitement dans la voie tracée tant au niveau communautaire qu'au niveau national. Pareille approche ne doit pas faire oublier la nécessaire adaptation de productions au cours des prochaines années.

Au-delà de cette recommandation, d'autres mesures de politique agricole s'imposent.

2263. Une nouvelle politique des structures de production

Les coordonnées de l'agriculture luxembourgeoise, vues sous l'angle des possibilités de production, se présentent comme suit:

- la particularité topographique et l'infériorité en fertilité de nos terres agricoles par rapport à celles des autres Etats membres de la Communauté européenne, destinent la production de nos terres en majeure partie à la consommation intermédiaire, c'est-à-dire à l'alimentation du bétail;
- l'agriculture luxembourgeoise est orientée vers la production animale, dite "Veredlungswirtschaft";
- le secteur des viandes bovines, notamment celui des viandes de veau, ouvre des perspectives de développement. Les importantes exportations de veaux (8-10 jours), au nombre de 17.460 en 1982, sont destinées à des ateliers d'engraissement à l'étranger, tandis que les besoins de la consommation de viande de veau sont couverts par des importations;
- le secteur porcin a périclité et provoque annuellement un déficit commercial pour notre pays de 1 milliard de francs environ, résultant des besoins d'importation de viande porcine;
- le pays a un degré d'autosuffisance de 400% pour le secteur laitier.

Voilà autant de raisons qui plaident en faveur du rééquilibrage de la production agricole au Luxembourg.

Ceci devient d'autant plus urgent que la nouvelle PAC, notamment en ce qui concerne les achats d'intervention, mènera à moyen terme à des marchés agricoles beaucoup plus ouverts. Le Luxembourg pourrait ainsi être confronté, à brève échéance, à des problèmes d'écoulement de sa production laitière excédentaire sur les marchés extérieurs.

Depuis plusieurs années déjà le Conseil Economique et Social, lui aussi, s'est préoccupé de l'orientation trop prononcée de l'agriculture vers la production laitière et n'a cessé de plaider dans ses avis annuels pour un nouvel essor de la production porcine au Luxembourg. Aussi le Conseil Economique et Social a-t-il soulevé dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1983, les dangers du déséquilibre structurel caractéristique ayant pu se développer dans l'agriculture luxembourgeoise. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social note que dans le passé les investissements et les productions ont été encadrés et orientés sur la base d'une législation spécifique de 1978, elle-même inspirée par une réglementation communautaire remontant trop loin dans le temps.

A l'avenir, les nouvelles données doivent être prises en compte.

Les contextes européen et national appellent la mise en place d'une nouvelle politique des structures.

Aussi le Gouvernement serait-il bien inspiré en s'attachant incessamment à l'élaboration d'une loi agraire conforme aux nouvelles exigences et en n'attendant pas l'échéance de la loi existante au 31 décembre 1985.

D'ores et déjà, la mise en oeuvre de nouveaux plans de développement, établis sous l'empire de la législation de 1978, de nature à pousser à l'augmentation de la production laitière, devrait être arrêtée.

2264. Le développement agricole

Il est un fait que l'industrie agro-alimentaire, intrinsèquement liée au secteur agricole, ne pourra sortir tous ses effets au bénéfice de l'économie nationale qu'à condition que la production et l'approvisionnement en matière première agricole soient assurés et équilibrés.

Le Conseil Economique et Social voudrait souligner la citation extraite d'une déclaration du Président du Gouvernement, M.P. Werner, faite en date du 8 novembre 1983, à la Chambre des Députés:

"Parlant des chances d'avenir, je ne voudrais pas omettre de mentionner celles que j'attribue à l'agriculture et à la viticulture. Par exemple: les résultats de nos élevages sont susceptibles d'être considérablement améliorés et, à cet égard, un projet d'amélioration des races porcines comme le Kuelbecherhaff prend une dimension nouvelle. Egalement en ce qui concerne l'industrie agro-alimentaire, des possibilités de développement et de diversification subsistent et devraient être encouragées."

Le Conseil Economique et Social souscrit à ces vues, encore qu'il faille rappeler certaines contestations en rapport avec le Kuelbecherhaff.

S'il est certain que l'agriculture luxembourgeoise se trouve face à de nouveaux défis, il est tout aussi certain que son développement futur est tributaire de l'existence d'un environnement économique, social et politique favorable. Or, un optimisme n'existe pas à cet égard.

Il est vrai que l'encadrement et l'assistance des exploitations agricoles, tant au niveau du Gouvernement qu'à celui de la profession agricole, concourent à faciliter l'éclosion de nouvelles initiatives de développement.

Le Conseil Economique et Social estime qu'une série de facteurs inhibitifs seraient à corriger ou à atténuer utilement.

Ils concernent certaines lenteurs administratives, le cheminement des décisions, l'excès de réglementations et de prescriptions, la suspicion de "fauteur" à l'égard de l'agriculture-viticulture, en termes d'environnement et d'écologie. Si, en l'occurrence, un juste dosage des intérêts divers s'impose, il est bon de rappeler le rôle de gardien qui revient en la matière à la population agricole-viticole.

3. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

Parmi les nombreuses facettes de la politique sociale, les problèmes suivants préoccupent particulièrement le Conseil Economique et Social, les uns dans une optique à court et d'autres dans une vue à moyen terme, mais sans que la suite de leur énumération puisse être interprétée comme une indication de leur rang d'importance.

31. La démocratisation de la société

Le Conseil Economique et Social reconnaît à leur juste valeur les progrès réalisés au cours des dernières décennies dans la démocratisation de la société. Il souligne cependant la nécessité d'observer plusieurs principes pour garantir l'évolution future.

- Pour ce qui est du concept de la liberté, il importe d'entourer la prochaine adaptation des libertés fondamentales, inscrites dans la Constitution, d'un maximum de soins et de la préparer grâce à des travaux et à des analyses en profondeur, à organiser à la faveur d'une large consultation démocratique à la base.
- Il rappelle, d'autre part, le besoin fondamental de l'information, au sens originaire de la notion, à propos des initiatives politiques d'importance, ce qui requiert la consultation des forces vives de la Nation aux stades de la conception et de la mise en oeuvre de ces projets.
- Pour ce qui est de la consultation en matière économique et sociale, le Conseil Economique et Social formule les observations de principe ci-après:

- . Les organes associés à la préparation et à la mise en oeuvre des initiatives législatives et réglementaires sont appelés à intervenir en sérénité et en temps opportun. En particulier, les chambres professionnelles à consulter doivent bénéficier des délais nécessaires que comporte l'élaboration d'avis qui aient une signification réelle.

Le Conseil d'Etat devra également être mis en mesure de se prononcer à bon escient, c'est-à-dire, compte tenu d'une série d'avis préalables d'autres instances.

- . Il importera de délimiter à l'avenir les missions de consultation de base, sur un plan général, du Conseil Economique et Social, d'une part, et le rôle d'analyse et de concertation étroite, dans des situations objectivement définies à l'avance, dans les enceintes tripartites, d'autre part.
- La gestion des organes de la sécurité sociale ne pourra se passer du concours organisé des partenaires sociaux. Le Conseil Economique et Social s'interroge sur une tendance d'abandon de l'autogestion en la matière.
- Quant à la politique de concertation, le Conseil Economique et Social rappelle ses prises de position antérieures.

A plusieurs reprises, des nuances importantes ont été signalées dans différents domaines. Les exemples de la suppression du droit de veto dans la législation de décembre 1977 et l'élimination d'une véritable concertation en matière sidérurgique ont été dûment soulignés du côté salarial.

D'autres membres ont mis en évidence, à la même occasion, la nécessité d'observer le principe de la séparation des pouvoirs et de l'obligation du Gouvernement d'exercer un rôle d'arbitre, ce qui n'exclut pas la concertation, contrepartie à la participation des partenaires sociaux à l'effort de redressement économique.

Malgré les nuances en présence, il est entendu que les prédites prises de position impliquent la reconnaissance du droit de la Chambre des Députés de décider souverainement en dernière instance.

32. L'emploi et la lutte contre le chômage

Le Conseil Economique et Social renvoie d'abord à une série de statistiques (cf. tableau 1 de l'EUROSTAT - 17 mai 1984; tableau no. 2 fourni par le Ministère du Travail et de la Sécurité sociale - début juin 1984, voir pages 75 et 76).

		BR DE L'ALLEMAGNE	FRANCE	ITALIA (1)	NEDER- LAND	BELGIQUE BELGIË	LUXEM- BOURG	UNITED KINGDOM	IRELAND	DANMARK (1)	LUX 9	LLAS	LUX 9
CHOMAGES en fin de mois (x 1 000)													
JANVIER 1984	T	2539,3	2252,1	2960,1	862,7	601,7	3,108	3199,7	215,6	316,7	12951,0	92,4	13043,4
	M	1509,7	1175,2	1556,6	597,4	262,9	1,735	2245,4	161,3	161,2	7691,4	57,1	7748,5
	F	1029,6	1077,0	1403,5	265,3	318,7	1,373	954,3	54,3	155,5	5259,6	35,3	5294,9
FEVRIER 1984	T	2536,6	2258,1	3002,8	857,5	589,1	3,184	3186,4	216,0	313,9	12963,5	83,8	13047,3
	M	1521,9	1188,9	1582,9	596,4	277,1	1,711	2236,9	161,7	159,6	7727,3	53,5	7780,9
	F	1014,6	1069,3	1419,9	261,1	312,0	1,473	949,5	54,2	154,1	5236,2	30,2	5266,4
MARS 1984	T	2393,3	2247,0	3011,8	835,0	573,6	2,759	3142,8	214,0	299,7	12720,0	76,7	12796,7
	M	1407,3	1187,9	1563,5	577,8	268,6	1,375	2205,1	160,3	150,2	7542,1	48,7	7590,8
	F	986,0	1059,1	1428,3	257,3	305,0	1,384	937,7	53,7	149,5	5178,0	28,0	5205,0
AVRIL 1984	T	2253,5	2234,8	3014,0	814,5	558,5	2,464	3107,7	213,5	294,0	12493,0	68,0	12561,0
	M	1283,7	1185,9	1584,8	561,6	260,1	1,228	2180,1	159,2	143,0	7359,6	42,1	7401,7
	F	969,8	1048,9	1429,2	252,9	298,4	1,236	927,6	54,3	151,0	5133,3	25,9	5189,2
AVRIL 1983	T	2253,8	1949,6	2604,5	756,9	555,6	2,257	3037,5*	187,9	286,5	11634,6*	64,9	11699,5*
	M	1279,3	999,5	1408,3	530,0	259,4	1,295	2174,0*	142,2	152,0	6946,0*	39,2	6985,2*
	F	974,4	950,1	1196,2	226,9	296,2	0,962	863,5*	45,7	134,5	4688,6*	25,7	4714,3*
VARIATIONS (%)													
JANVIER 1984	T	8,1	1,1	4,6	0,8	-0,8	5,3	3,9	3,6	9,5	4,0	2,7	4,0
DECEMBRE 1983	M	12,3	1,8	5,7	1,4	-0,5	11,6	3,6	3,9	14,1	5,2	8,5	5,2
	F	2,4	0,4	3,4	-0,5	-1,1	-1,8	4,6	2,8	5,1	2,4	-5,4	2,3
FEVRIER 1984	T	-0,1	0,3	1,4	-0,6	-2,1	2,4	-0,4	0,2	-0,9	0,1	-9,3	0,0
JANVIER 1984	M	0,8	1,2	1,7	-0,2	-2,1	-1,4	-0,4	0,3	-0,9	0,5	-6,2	0,4
	F	-1,4	-0,7	1,2	-1,6	-2,1	7,3	-0,5	-0,0	-0,9	-0,4	-14,3	-0,5
MARS 1984	T	-5,7	-0,5	0,3	-2,6	-2,6	-13,3	-1,4	-0,9	-4,5	-1,9	-8,5	-1,9
FEVRIER 1984	M	-7,5	-0,1	0,0	-3,1	-3,1	-19,6	-1,4	-0,9	-6,0	-2,4	-9,1	-2,4
	F	-2,8	-1,0	0,6	-1,5	-2,3	-6,0	-1,2	-1,0	-3,0	-1,1	-7,4	-1,1
AVRIL 1984	T	-5,8	-0,5	0,1	-2,5	-2,6	-10,7	-1,1	-0,2	-1,9	-1,8	-11,2	-1,8
MARS 1984	M	-8,8	-0,2	0,1	-2,8	-3,2	-10,7	-1,1	-0,7	-4,8	-2,4	-13,4	-2,5
	F	-1,6	-1,0	0,1	-1,7	-2,2	-10,7	-1,1	1,2	1,0	-0,9	-7,4	-0,9
AVRIL 1984	T	-0,0	14,6	15,7	7,6	0,5	49,2	2,3*	13,7	2,6	7,4	-4,8	7,4
AVRIL 1983	M	0,3	18,6	17,3	6,0	0,2	-5,2	0,3*	12,0	-5,9	6,0	7,4	6,0
	F	-0,5	10,4	14,0	11,4	0,8	+28,5	7,4*	18,8	12,2	9,5	0,7	9,4
TAUX DE CHOMAGE (% de la population active)													
JANVIER 1984	T	9,4	9,9	13,1	15,4	14,7	1,9	12,1	17,0	11,9	11,5	2,5*	11,2*
	M	9,2	8,6	10,5	16,2	11,3	1,6*	14,1	17,9	11,0	11,1*	2,3*	10,8*
	F	9,8	11,7	17,9	13,9	20,0	2,6*	9,1	14,7	12,9	12,2*	3,0*	12,0*
FEVRIER 1984	T	9,4	9,9	13,3	15,3	14,4	2,0	12,1	17,0	11,8	11,5	2,3*	11,2*
	M	9,3	8,7	10,7	16,2	11,1	1,5*	14,0	18,0	10,9	11,1*	2,1*	10,8*
	F	9,7	11,6	18,1	13,7	19,6	2,8*	9,1	14,7	12,6	12,2*	2,6*	11,9*
MARS 1984	T	8,9	9,8	13,3	14,9	14,0	1,7	11,9	16,9	11,2	11,3	2,1*	11,0*
	M	8,6	8,7	10,7	15,7	10,8	1,3*	13,8	17,8	10,3	10,9*	1,9*	10,6*
	F	9,4	11,5	18,3	13,5	19,1	2,7*	9,0	14,6	12,4	12,0*	2,4*	11,7*
AVRIL 1984	T	8,4	9,8	13,3	14,6	13,7	1,5	11,8	16,8	11,0	11,1	1,8*	10,8*
	M	7,8	8,7	10,7	15,2	10,4	1,1*	13,7	17,7	9,8	10,6*	1,7*	10,3*
	F	9,2	11,4	18,3	13,3	18,7	2,4*	8,9	14,7	12,5	12,0*	2,2*	11,7*
AVRIL 1983	T	8,4	8,5	11,5	13,5	13,6	1,4	11,5*	14,8	10,7	10,3*	1,6*	10,1*
	M	7,8	7,3	9,5	14,4	10,4	1,2*	13,6*	15,8	10,4	10,0*	1,6*	9,7*
	F	9,3	10,3	15,3	11,9	18,6	1,6*	8,3*	12,4	11,1	10,9*	2,2*	10,7*

1) Les données pour le dernier mois sont provisoires.

SOURCE: Eurostat.

Tableau no. 2

Moyenne par année	Offres d'emploi non satisfaites	Demandes d'emploi non satisfaites	Jeunes %	Femmes %	Non-qualifiés		Chômeurs indemnisés	
						%	Total	dont ressortissants étrangers %
1978	263	1.166	615 52,7%	507 43,5%	458	39,3%	496	174 35,1%
1979	252	1.055	534 50,6%	520 49,3%	427	40,5%	533	221 41,5%
1980	207	1.094	528 47,9%	568 51,9%	436	40%	627	250 39,9%
1981	150	1.559	769 49,3%	729 46,8%	770	49,4%	873	411 47,1%
1982	152	2.039	949 46,5%	957 50%	1.078	52,9%	1.099	533 48,5%
1983	170	2.476	1.185 47,9%	1.139 46%	1.269	51,2%	1.362	621 45,6%
1984**	226	2.778	1.239 45%	1.335 48%	1.464	53%	1.592**	811 50,9%

* 5 premiers mois de l'année.

** Moyenne janvier à mi-mai.

SOURCE: Ministère du Travail.

Les deux séries de statistiques sont à interpréter avec une certaine prudence.

Quant au tableau EUROSTAT, il échet de ne pas oublier ni notre dimension ni notre point de départ. Il s'y ajoute que le sous-emploi dans la sidérurgie n'est pas pris en compte dans les chiffres afférents.

Pour ce qui est du tableau no. 2, on constate que l'année 1984 ne dégage que les résultats des 5 premiers mois.

En termes dynamiques, certaines observations de détail sont de mise:

- . légère diminution des demandes d'emploi non-satisfaites, mais élévation du palier par rapport à 1982 et à 1983;
- . offres d'emploi en hausse, par rapport aux mois correspondants de 1982 et 1983 (mars à juin);
- . nombre de chômeurs complets indemnisés en légère régression les 5 premiers mois de 1984; dépassement du palier atteint en 1982 et en 1983;
- . tassement du chômage partiel les 4 premiers mois de 1984; dépassement du palier moyen atteint en 1983.

- Plusieurs constats et réflexions se greffent sur les éléments rappelés ci-avant:

- . On note un phénomène de désindustrialisation rappelé aussi par d'autres instances.
- . L'emploi total dans le pays a régressé en 1983 de 400 unités dont 100 salariés.
- . Les chiffres, en apparence modestes, sont à examiner, compte tenu de la structure de notre économie.
- . Le chômage des jeunes prend une certaine dimension.

- . Le marché de l'emploi a donné lieu à un déséquilibre qui s'est accentué au cours des dernières années.
- . Ce phénomène s'aggrave à la suite d'une croissance négative du PIB (version SEC).
- . On y dénote aussi l'impact du recul dans certains secteurs traditionnels.
- . Au niveau européen - compte tenu des interrelations - le retard pris dans les technologies de pointe se fait remarquer.

- D'ores et déjà, le Conseil Economique et Social plaide pour une politique résolument active d'investissement et d'emploi, plus que jamais indispensable au cours de la prochaine législature, suivant les axes ci-après:

- . poursuite accélérée de la politique de consolidation, de développement et de diversification économiques, une attention primordiale étant à consacrer au sud du pays;
- . développement des efforts nécessaires pour assurer un équilibre entre les activités de production et les prestations de service;
- . aménagement du temps de travail suivant la ligne dégagée par le Conseil Economique et Social dans ses avis devanciers annuels et dans son avis du 22 août 1983, page 125, à savoir:

" L'aménagement du temps de travail

Compte tenu des réflexions plus générales qui précèdent, de l'augmentation constante du chômage et du fait des gains considérables de productivité que ces technologies engendrent, le Conseil Economique et Social pense qu'à moyen terme une réduction du temps de travail apparaît comme un des moyens pour rééquilibrer durablement le marché du travail.

A cet égard, le Conseil Economique et Social a rappelé, au cours des dernières années, les différentes formes sous lesquelles un aménagement du temps de travail pourrait se faire, dont:

- l'allongement de la durée des congés annuels;
- l'introduction de congés sabbatiques;
- la réduction de la durée journalière ou hebdomadaire du travail.

Par ailleurs, devant la perspective d'un tassement persistant du marché du travail, un large débat s'est ouvert, en Europe, sur les moyens qui permettraient de réduire l'offre totale de main-d'oeuvre."

33. La politique des revenus

- Le Conseil Economique et Social rappelle en premier lieu ses prises de position dégagées dans ses avis annuels de 1982 et de 1983.

Dans l'avis du 22 août 1983, le groupe travailleur, eu égard aux sacrifices déjà consentis avant le 1er juillet 1983, avait signalé son opposition à l'égard de la mesure d'austérité additionnelle visant une seule adaptation indiciaire en 1984. Aussi demande-t-il que face à la non-maîtrise de l'inflation, l'indexation des salaires, des traitements et des pensions soit rétablie.

Le groupe patronal continue de faire valoir, notamment, la nécessité d'adapter les revenus salariaux à l'évolution de l'excédent net d'exploitation, entre autres, par l'arrêt, au moins temporaire, des mécanismes de l'échelle mobile. Il tient à répéter clairement qu'aucune charge supplémentaire ne peut être acceptée au cours de la prochaine législature par les entreprises, mais qu'au contraire un allègement de la charge globale pesant sur ces dernières reste de rigueur.

Ces deux positions nuancées sont maintenues dans le cadre du présent avis.

- Le Conseil Economique et Social y ajoute quelques considérations supplémentaires:

- . L'impact de la loi du 1er juillet 1983 freine le pouvoir d'achat.
- . Cet état de choses se répercute automatiquement sur les revenus des prestataires de services.
- . La prédite évolution des revenus est à apprécier, pour le surplus, au regard du mouvement des prix, traité ailleurs dans le présent avis.
- . Une éventuelle libéralisation projetée des loyers, grâce à une initiative législative dans un avenir prévisible, ajouterait aux difficultés. Le Conseil Economique et Social profite de l'occasion pour rappeler son avis du 28 février 1983 sur les baux à loyer.

Cet avis pourrait être utilement pris en compte lors de la mise au point des textes de loi.

- . Les faits et circonstances relevés ci-avant sont aussi éclairés par l'avis du Conseil Economique et Social du 28 septembre 1983 concernant le revenu social minimum.
- . Enfin, le Conseil Economique et Social réitère sa demande de voir instaurer une politique globale des revenus, conciliant les finalités macro-économiques et les objectifs de la justice distributive et contributive.

34. La lutte contre les inégalités

A quelque chose malheur est bon, puisque la crise a fait réfléchir sur la politique sociale - ses finalités, ses réussites ou ses échecs, ses moyens - en général et sur la sécurité sociale, en particulier.

Faire face simultanément à un chômage croissant, un vieillissement de la population, une faible démographie, un progrès accéléré et de plus en plus coûteux de la médecine dans une période de baisse des revenus, donc de baisse des ressources, paraît à beaucoup d'observateurs être d'autant plus la quadrature du cercle que l'adaptation et la diversification de l'appareil productif requièrent des sommes considérables au même moment.

Dès lors, l'idée n'est pas loin de remettre en question ce qu'on est convenu d'appeler l'Etat-providence, moyennant des coupes claires dans les budgets sociaux.

Le Conseil Economique et Social ne partage pas cette façon de voir les choses. Elle aurait des conséquences économiques et sociales néfastes.

Néanmoins, il estime que face à une raréfaction des ressources, une plus grande sélectivité dans la politique sociale s'impose.

Elle s'impose d'autant plus que nombre d'études et d'analyses ont montré que l'effet redistributeur de la sécurité sociale a été minime par le passé et qu'elle n'a pas pu, durant 30 ans de prospérité générale, empêcher le maintien d'une pauvreté structurelle significative*.

* "Malgré son coût social élevé - et bien qu'elle ait été étendue à des couches toujours plus larges de la population, que ses prestations aient été progressivement augmentées et indexées - la sécurité sociale continue par ailleurs à souffrir d'un relatif manque d'efficacité comme instrument de redistribution. Si le système fonctionne bien dans ses mécanismes de transfert des actifs sur les inactifs, on ne peut en dire autant quand il s'agit de redistribuer les revenus des riches vers les pauvres."

(Jean Degimbe, Directeur Général de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Education à la Commission des CE lors de son discours inaugural à la session d'études économiques luxembourgeoises de mars 1983, portant sur l'économie des transferts sociaux au Luxembourg).

Le Conseil Economique et Social tient à rappeler son récent avis sur le revenu social minimum, dans lequel, à côté de mesures ponctuelles immédiates, il a surtout prôné une politique plus structurelle de lutte contre la pauvreté, afin d'en briser la reproduction intergénérationnelle.

A cette pauvreté, dite traditionnelle - s'ajoute une précarité de type nouveau due à la crise et qui touche - ou peut toucher - indifféremment la plupart des statuts socio-professionnels et dont l'ampleur risque de dépasser largement celle de la pauvreté traditionnelle.

Tout comme pour la pauvreté, la sécurité sociale n'est souvent pas suffisamment armée pour lutter efficacement contre la précarisation: il ne faut pas nécessairement plus de politique sociale, mais une autre politique sociale, plus souple, réagissant plus vite et plus "juste".

Il faut mettre sur pied une politique sociale qui ne se borne pas, par solution de facilité, de remédier aux conséquences et qui distribue pêle-mêle des allocations et des subventions de toutes sortes, mais qui situe son action davantage au niveau des causes des déficits, afin d'en dégager des solutions générales et durables.

Un dernier champ d'action de la politique sociale concerne, d'une façon générale, les inégalités, sans que celles-ci conduisent nécessairement à des situations de pauvreté ou même de précarité, mais qui sont inadmissibles dans une société éprise de justice sociale. Dans son avis de 1979 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social avait dégagé des groupes cibles à discriminer positivement, à savoir notamment les immigrés, les femmes, les adolescents et les personnes âgées.

A ces groupes, il convient d'ajouter celui des chômeurs de longue durée, dans lequel on retrouve, et ce n'est pas un hasard, largement représentés, voire sur-représentés, les groupes cibles déjà cités.

A ce stade, nous retrouvons d'ailleurs la précarisation, conséquence d'une déprivation multiple dont le manque de qualification sociale et professionnelle constitue le plus souvent la clé.

35. L'humanisation du travail

Dans son avis annuel de 1978, le Conseil Economique et Social s'était déjà penché sur le problème de l'humanisation du travail et de la revalorisation du travail manuel.

L'introduction rapide et massive de l'électronique dans de nombreux domaines de la production et de la gestion ne fait que renforcer l'acuité de la question. Outre la rationalisation accélérée et le chômage qu'elle engendre et l'isolement du travailleur à son poste de travail (à domicile peut-être) et la perturbation psycho-sociale qui en résulte souvent chez le sujet, elle présente des potentialités d'humanisation du travail considérables qu'il ne faut en aucun cas laisser passer. C'est peut-être l'unique possibilité, avant longtemps, de reconcilier le travailleur et son outil et de lui en donner la maîtrise.

La maîtrise de la mutation technologique actuelle passe nécessairement par le contrôle social de ses implications dont une organisation du travail qui tienne mieux compte de la diversité des aspirations des travailleurs.

Les années à venir vont défier, plus que jamais, les capacités d'innovation et la créativité des partenaires sociaux en matière sociale.

Bien qu'il soit prématuré de parler de la mort des idéologies, il n'en reste pas moins que les technologies nouvelles exigent une flexibilité et une concertation accrues, si nous voulons éviter des résistances aux changements préjudiciables à plus long terme.

Il y a également la nécessité de partager équitablement tant les désavantages - qui sont à éviter autant que possible - que les bienfaits de la révolution technologique en cours, sous peine de voir se créer de nouvelles inégalités.

36. L'amélioration de la qualité de la vie

L'homme et son cadre de vie occupent de plus en plus le devant de la scène et la science et la politique économiques sont en passe d'intégrer positivement des concepts tels que l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la sauvegarde, voire le rétablissement des équilibres de la nature et l'urbanisme à l'échelle humaine.

L'homme est en train de reconquérir la place qui lui revient de par sa nature dans les sciences sociales et les politiques qui en découlent.

Cependant, la qualité de la vie ne doit pas seulement s'étendre au cadre physique de la vie (lieu de travail, logement, loisirs), mais également aux rapports sociaux qui s'articulent dans celui-ci.

Ceux-ci se limitent trop facilement aux seules nécessités fonctionnelles de la vie courante, n'engagent plus qu'un segment de la personnalité et font perdre à l'homme ses aptitudes au sens large.

Si l'appauvrissement des relations sociales est un fait connu et déploré depuis de nombreuses années, il doit mériter toute notre attention, eu égard à son développement spectaculaire que la micro-informatique et la télématique risquent d'engendrer.

A ces déficits relationnels - qui sont loin d'être une fatalité de la société dite industrielle - risquent de s'ajouter des déficits culturels croissants, non seulement à cause de la commercialisation croissante de la culture et de la qualité

discutable qu'elle engendre généralement, mais surtout à cause du fractionnement quasi infini des informations que les sujets n'arrivent plus à relier dans un projet globalisant et cohérent et à cause de la passivité à laquelle incite l'audio-visuel de masse.

Un des objectifs majeurs de la politique sociale d'ici l'an 2000 devra consister à habiliter l'homme à s'appropriier les mutations technologiques et culturelles qui commencent à prendre contour au profit de son émancipation et de sa responsabilisation personnelles et collectives articulées dans une société pluraliste, solidaire, dynamique et dans un environnement physique centré sur lui.

37. L'enseignement, l'emploi et les nouvelles technologies

Les innovations technologiques ont été jusque dans le passé récent un facteur puissant de croissance économique.

L'innovation technologique n'est donc pas une donnée nouvelle. Pourtant, la situation actuelle est originelle par rapport au passé. Un nombre croissant de secteurs sont concernés par les développements de la micro-électronique, de l'informatique et des télécommunications.

Comme l'effet "productivité" lié à la mise en oeuvre des nouvelles technologies intervient en temps de crise prolongée, les sociétés industrielles se voient confrontées au double mouvement de suppression d'emplois et de changements du contenu des postes de travail.

Ainsi, l'introduction des nouvelles technologies interagit fortement avec les problèmes de formation et d'emploi.

- Du côté de la formation, l'introduction des nouvelles technologies constitue un défi à notre système actuel. Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'un effort vigoureux et soutenu est nécessaire, afin d'adapter le présent système rapidement. En effet, il faut rattraper à tout prix le retard, tant quantitatif que qualitatif, pris dans certains domaines clés de l'avenir. Il est acquis que la formation est devenue un des supports les plus importants des mutations engagées, donc de l'emploi futur.

Pour cette raison, le Conseil Economique et Social préconise le renforcement des disciplines informatiques (software) et électroniques (hardware) dans l'enseignement secondaire technique. Il en va de même pour l'enseignement secondaire, où il y a lieu d'introduire un cours d'informatique obligatoire au même titre que les autres branches et ce pour toutes les sections. Le langage informatique doit être "banalisé" en tant qu'élément indispensable d'une culture qui soutient et qui dynamise une société à haute technologie.

Le système éducatif est de plus en plus critiqué pour une série d'inadaptations et, partant, ses responsabilités en matière de chômage sont soulignées.

Sans nier le bien-fondé d'un certain nombre de critiques à l'égard de l'enseignement, le Conseil Economique et Social estime qu'il ne faut pas juger plus sévèrement ce sous-système que d'autres - tels l'administration ou l'appareil productif - pour ce qui est de leur résistance aux changements et des lenteurs d'adaptation qu'elle engendre.

Ayant été appelé, pendant des siècles, à former les jeunes plutôt dans une approche élitiste, il est normal que le système en cause éprouve des difficultés à se reconvertir rapidement en vue d'une formation de gens professionnellement et socialement compétents en grand nombre.

Notre système scolaire se voit, en effet, confronté actuellement à un quadruple défi, à savoir:

- . celui de faire face aux exigences croissantes d'une économie en mutation rapide: en effet, l'économie luxembourgeoise, avant la crise économique et, notamment, sidérurgique, pouvait être considérée comme ayant un retard structurel sur l'évolution technologique générale. Elle est en train, actuellement, de refaire son retard à une vitesse qui, tout normalement, dépasse les capacités d'adaptation du système éducatif;
- . celui de combler le vide laissé par l'affaiblissement du système de formation qu'offrait aux jeunes (surtout orienté vers les branches techniques) la formation sur le tas dans les entreprises industrielles et, notamment, dans l'industrie lourde;
- . celui d'assurer la formation d'une population scolaire de plus en plus hétérogène aux points de vue social, culturel et linguistique;

celui d'assurer, en même temps, l'épanouissement individuel et culturel à tous les citoyens, quelle que soit leur origine. Il s'agira de parfaire un système de formation, intégrant, d'un côté, l'information théorique et pratique, et assurant, d'autre part, l'intégration de la population scolaire étrangère et notamment des enfants des immigrants.

Une réflexion fondamentale sur les finalités de l'enseignement, ses interactions avec le système social, c'est-à-dire ses contraintes et ses limites, dont notamment avec la famille, l'économie et finalement les mass média s'impose.

Quoiqu'il en soit de cet état de choses et des réflexions de base à faire, le Conseil Economique et Social note que le nombre de jeunes qui, à la fin de l'obligation scolaire, n'arrivent pas à acquérir une qualification professionnelle quelconque, reste fort élevé. Les jeunes qui quittent l'école élémentaire quasiment en analphabètes chaque année se comptent par centaines. Ce phénomène s'explique sans doute, en partie, du fait que l'école primaire ainsi que d'autres ordres d'enseignement se concentrent plutôt sur l'élève moyen, ce qui n'arrange ni les bons élèves, ni les moins doués. Cette approche, que confirment de nombreux enseignants, néglige et les meilleurs et les moins bons et ne valorise qu'une part relativement petite du potentiel intellectuel, artistique et technique de notre population. "Investir dans l'homme", telle doit être la devise si nous voulons que notre économie atteigne la compétitivité voulue.

Il est vrai que la situation est particulièrement difficile dans un petit pays à grand renfort d'étrangers.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social tient à attirer l'attention des responsables politiques sur l'ombre qui plane sur la formation industrielle du fait des mutations qui s'opèrent dans la structure économique et du désintérêt pour les professions techniques et manuelles, ce qui pose le problème de la revalorisation du travail manuel.

Or, il est incontestable que l'apprentissage industriel en système dualiste est, par son orientation plus concrète, le mieux adapté aux facultés et aux aspirations notamment de ceux des jeunes gens qui sont moins doués pour l'enseignement plus abstrait dispensé dans des écoles.

Dans le passé, ce système n'a pas seulement assuré une qualification de haut niveau à un nombre suffisant de jeunes gens, mais il a contribué également à améliorer l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi.

Aussi le Conseil Economique et Social est-il d'avis qu'un apprentissage industriel de qualité devra être garanti: le modèle pratiqué en République fédérale d'Allemagne pourrait servir d'orientation.

- En ce qui concerne le volet emploi, la diffusion poussée des nouvelles technologies entraînera une réduction supplémentaire de l'emploi industriel, une augmentation relative de l'emploi dans le secteur des services et, plus généralement, la "tertiairisation" accentuée des fonctions de production (développement des tâches de conception, de contrôle, de gestion ...). Dès lors, une analyse de l'impact des nouvelles technologies sur le marché de l'emploi est absolument nécessaire. Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'une approche prévisionnelle de l'emploi devrait être conçue de manière à faire contribuer le facteur "main-d'oeuvre" (volume de l'emploi et structure des qualifications) au même titre que les facteurs financiers et techniques, en tant qu'élément déterminant de la stratégie globale de l'entreprise. La mise en oeuvre efficace d'une

telle approche nécessite la participation active des services publics de placement, des entreprises et des institutions d'éducation et de formation.

En plus, le Conseil Economique et Social est d'avis que les nouvelles technologies et, de façon générale, le changement technologique, requièrent, d'une façon urgente, la concertation entre partenaires sociaux, voire l'association des salariés aux décisions qui les concernent. Dans cette optique, les mécanismes de l'information et de consultation existants devraient être utilisés de façon plus systématique, voire être renforcés, afin d'éviter des attitudes de résistance ou de rejet, freinant les capacités d'innovation de notre économie.

En outre, le Conseil Economique et Social tient à rappeler une fois de plus qu'un effort particulier devrait intervenir pour faire participer les salariés à des cours de formation, de perfectionnement et de recyclage à organiser respectivement par les établissements d'enseignement technique, les chambres professionnelles et les entreprises. En effet, la promotion de tels cours est nécessaire, afin d'éviter le déclassement ou même le licenciement de maints travailleurs, faute de qualification appropriée.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social rend attentif à l'importance croissante que revêtira, à l'avenir, la formation continue et la flexibilité qu'elle requiert en termes d'aménagement du temps de travail, des structures de formation et des savoir et savoir-faire à transmettre.

Cet aspect des choses revêtira une importance accrue au fur et à mesure que le temps de loisir augmentera et qu'il importera d'employer utilement.

38. La sécurité sociale

Dans un passé récent, le Conseil Economique et Social a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les orientations que les pouvoirs publics devraient imprimer à notre sécurité sociale dans le souci d'endiguer son coût, sans pour autant abaisser le degré de protection des assurés.

381. L'assurance pension

- Le Conseil Economique et Social croit utile de renvoyer aux considérations de justice sociale et d'équilibre financier faites dans ses avis antérieurs - 5 juillet 1977, 8 mai 1983 et 26 juillet 1983 - et sur lesquelles se fondent ses propositions de réforme d'un régime unique d'assurance pension pour l'ensemble de la population.

- Le Conseil Economique et Social est convaincu que la loi du 23 mai 1984 portant réforme du système de financement des régimes de pension contributifs n'a pas résolu les problèmes structurels se posant dans le cadre de notre système d'assurance pension.

- Le Conseil Economique et Social ne se cache pas les grandes difficultés et les résistances que rencontrera la réalisation d'un projet de réforme globale.

Il est cependant convaincu qu'un régime national unique constitue le seul moyen permettant et la dotation du pays d'un système d'assurance pension où toute personne affiliée a les mêmes droits et les mêmes charges et la création des prémisses nécessaires à une politique de solidarité dans tous les domaines de la sécurité sociale ainsi que la mise en oeuvre d'une assise financière du système à long terme.

Il est vrai que les représentants du secteur public préconisent toujours le maintien de leur statut actuel.

- Le Conseil Economique et Social invite le Gouvernement à tenir compte de ces considérations de principe, à réaliser l'indispensable réforme de structure des régimes de pension et à garantir, en attendant, le maintien du niveau actuel des cotisations et des prestations dans les régimes contributifs.

382. L'assurance maladie

- A la suite de tables rondes ayant réuni le Gouvernement, les partenaires sociaux et les fournisseurs de soins de santé, des mesures d'assainissement ont été décidées et mises en oeuvre.

- Grâce au relèvement des taux de cotisations et des plafonds cotisables, ainsi que de la majoration des participations des assurés, les employeurs et les assurés ont apporté leur contribution à l'assainissement de l'assurance maladie.

Un examen des données objectives, actuellement disponibles, doit être entrepris d'urgence. Ceci vaut notamment pour la contribution demandée par le législateur aux fournisseurs de soins.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il que la table ronde examine rapidement les problèmes en instance dans une double approche:

. à court terme: analyser le matériel chiffré et voir si les mesures prises se rapportant à des réductions des dépenses, à l'augmentation des recettes et à l'élimination de certains abus sont suffisantes pour éponger le déficit existant et pour garantir un assainissement durable de notre système d'assurance maladie;

. à moyen terme: examen des problèmes structurels.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social réaffirme sa position définie dans son avis annuel de 1983:

"Cette action d'effets immédiats est à compléter par la recherche de solutions à certains problèmes fondamentaux du système de l'assurance maladie se rapportant notamment à l'organisation structurelle du système, à la dotation d'une infrastructure de gestion informatique et de contrôle plus performants, à l'organisation médicale et paramédicale plus efficace, au développement de la médecine préventive, à l'introduction de profils médicaux et à une sensibilisation accentuée de tous les intéressés aux problèmes de l'assurance maladie, action indispensable en vue d'en appeler à une responsabilité accrue des assurés et des fournisseurs de soins."

383. L'assurance accident

- Le Conseil Economique et Social constate que le coût de l'assurance accident représente, pour les entreprises luxembourgeoises, une charge plus élevée que celle qui grève les autres entreprises communautaires.

Une étude comparative de différents systèmes pratiqués dans la Communauté des Dix devient nécessaire.

Dans ce contexte, le problème du coût global des charges pour les entreprises et la question de surprotections éventuelles méritent une attention particulière.

- Pour le surplus, le Conseil Economique et Social renvoie à son avis du 8 juillet 1975 sur la sécurité au travail qui garde toute son actualité.

Il estime en effet que l'action préventive en matière d'accidents de travail a une importance primordiale et est de nature à circonscrire le coût de l'assurance accident.

Le Conseil Economique et Social souligne dès lors, à nouveau, la nécessité de mettre en oeuvre les mesures préconisées dans le prédit avis.

384. Les allocations familiales

Le Conseil Economique et Social constate que les améliorations successives intervenues depuis 1964 en matière d'allocations familiales ont été financées par des moyens budgétaires, alors que le financement des allocations familiales de base reste à la charge des seules entreprises.

Cette double origine des fonds nécessaires au service de cette prestation sociale semble incohérente par rapport aux objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre de sa politique démographique et familiale.

Le Conseil Economique et Social estime que la charge de cette politique ressort de la responsabilité et de la solidarité de la collectivité nationale. C'est le budget de l'Etat qui doit prendre en charge ces dépenses et non l'entreprise qui est appelée à poursuivre d'autres finalités.

Aussi le Conseil Economique et Social est-il d'avis que le Gouvernement devrait préparer une réforme en la matière, s'inspirant des considérations qui précèdent.

L'accroissement de l'augmentation budgétaire de la réforme en question pourrait être amortie dans le temps par la résorption progressive des réserves accumulées par le régime des allocations familiales.

4. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES

- Au début d'une nouvelle législature, il ne paraît pas inutile au Conseil Economique et Social de rappeler que l'évolution de la structure budgétaire doit être examinée dans une optique à moyen terme et rester un instrument de la maîtrise de l'avenir économique et social du pays.

Au cours des quinze dernières années, l'accroissement des recettes et des dépenses budgétaires a été considérable, les unes augmentant de 13,46 milliards de francs en 1970 à 68,11 milliards de francs en 1984 et les autres passant, dans le même intervalle, de 13,28 à 67,38 milliards de francs. La progression des dépenses s'est accélérée depuis 1976 à la suite de la nécessité, d'une part, de restructurer et de diversifier l'appareil productif et d'atténuer les effets sociaux de la crise et, d'autre part, d'assainir, à l'avenir, la situation financière, entre autres, de la sécurité sociale, au point de faire passer le multiplicateur de 3,68 en 1980 et de 4,51 en 1982 à plus de 5 en 1983 et en 1984.

. L'évolution des recettes ayant atteint chaque année un multiplicateur inférieur à celui des dépenses, il en est résulté une érosion de la réserve budgétaire sur laquelle une part des excédents de dépenses ont été imputés depuis 1979. La Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés a présenté dans son rapport du 7 novembre 1983 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1984, un tableau qui fait apparaître respectivement, pour les années 1983 et 1984, un mali reporté de 1,733 milliard de francs et de 1,008 milliard de francs.

Elle en déduit que de

"1979 à 1983 inclus, cette tendance (positive) est renversée et les soldes négatifs ont été respectivement de 1,09 milliard (1979), de 0,68 milliard (1980), de 1,56 milliard (1981) et de 0,03 milliard (1982), pour atteindre 5,73 milliards en 1983."

Le projet de budget pour 1984 fait à nouveau apparaître un solde positif de 0,73 milliard.

Il est intéressant de noter que le projet de budget de 1984 affiche un solde de budget positif de 725 millions, compte tenu des mesures exceptionnelles. Si l'on ne tient pas compte de ces mesures nouvelles, le projet de budget se solde par un déficit de 162,2 millions. La Commission tient à remarquer que le solde positif résultant des tableaux officiels a donc un caractère plutôt aléatoire."

Le Conseil d'Etat s'exprime à ce sujet comme suit:

"Le budget 1984 prévoit un total de recettes de 68.107,2 millions pour un total de dépenses de 67.381,8 millions. L'excédent des recettes prévues, compte tenu d'un ou plusieurs emprunts de 3 milliards, sera de 725,4 millions. La "réserve budgétaire" présentant un solde négatif de 1,7 milliard fin 1983, cette plus-value de recettes est destinée à combler, en partie ce solde négatif, le but poursuivi étant de créer, au cours des années à venir, une réserve budgétaire positive.

Le Conseil d'Etat ne peut que renvoyer à ses développements concernant les crédits non-limitatifs. En cas de réévaluation des dépenses afférentes, le budget de 1984 ne se soldera pas par un excédent de recettes, mais par un excédent de dépenses. Le solde négatif du poste "réserve budgétaire" s'agrandira au lieu de diminuer."

Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler que la Commission spéciale "sidérurgie" de la Chambre des Députés a retenu dans son rapport du 21 juin 1983 sur le projet de loi concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie ainsi que le maintien de la compétitivité générale de l'économie qu'au vu de

"l'évolution de la situation budgétaire, l'exercice 1983 sera particulièrement difficile. D'un côté, en effet, les recettes résultant des majorations d'impôts n'atteindront que très progressivement leur plein rendement: 1,3 milliard en 1983; 3,5 milliards en 1984 et 4,4 milliards en 1985. De l'autre côté, les aides additionnelles à caractère exceptionnel, voire unique, à verser aux sociétés sidérurgiques grèveront très lourdement le budget des dépenses de 1983. Le Gouvernement envisage de couvrir cette accentuation sensible mais temporaire du déficit budgétaire par le biais de l'émission d'emprunts nouveaux, de bons du Trésor ainsi que d'économies budgétaires."

La Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés retient dans son rapport du 12 décembre 1983 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à émettre selon les besoins, un ou plusieurs emprunts, pour un montant global de deux milliards sept cent cinquante millions de francs, que de 1979 à 1984

"le Gouvernement aura donc combattu la crise économique en mettant à profit les réserves constituées sous les législatures précédentes, tout en ayant recours, de façon modérée, aux emprunts. A la fin de cette période, la capacité d'endettement de l'Etat est encore pratiquement intacte, mais la réserve budgétaire et les fonds d'investissement ont diminué de quelque 13 milliards de francs et seront pratiquement vides à la fin de l'année prochaine.

Or, la restructuration financière de la sidérurgie n'a été que partiellement réalisée et les emprunts contractés par la sidérurgie viendront irrémédiablement à échéance au fil des prochaines années et la charge financière de la société ne s'en trouvera certes pas diminuée."

. Toutefois, dans la déclaration du Gouvernement du 22 mars 1984 sur la situation économique, sociale et financière de la Nation, il est affirmé

"que la réserve budgétaire s'est encore élevée à quelque 2 milliards de francs à la clôture de l'exercice 1983".

Le Conseil Economique et Social voudrait connaître l'origine de l'amélioration de la réserve budgétaire dont il est fait état dans la déclaration gouvernementale du 22 mars 1984, alors que la politique consistant à maintenir le taux global de croissance des dépenses budgétaires en-deçà de l'évolution probable de l'inflation, pour louable qu'elle soit, n'a pas empêché les dépenses budgétaires de croître avec un multiplicateur de 5 au cours des deux dernières années par rapport à un multiplicateur de 3,6 en 1980. A ce sujet, la Commission des Finances et du Budget rappelle d'ailleurs que

"notre budget est caractérisé par une grande rigidité dans la mesure où quelque 66% des dépenses ordinaires sont liées directement à l'évolution de l'échelle mobile des

salaires. Il s'y ajoute que la réduction du train de vie de l'Etat constitue, depuis plusieurs années, un élément central de la stratégie budgétaire, de sorte que les dépenses dites " de consommation " ne supportent plus guère de compressions supplémentaires, à moins évidemment qu'on ne veuille aboutir à l'asphyxie du service public."

L'origine de l'amélioration de la réserve budgétaire ne provenant donc pas d'économies budgétaires substantielles, un examen des recettes, dont les produits d'emprunts, s'impose.

Le Conseil Economique et Social ne dispose pas d'indications sur l'évolution des recettes fiscales de l'exercice 1983. Il note cependant qu'en ce qui concerne l'impôt commercial, l'exercice en question a clôturé avec des plus-values substantielles au profit de la plupart des communes. Dans la mesure où une telle évolution favorable s'est également manifestée dans le domaine des impôts de l'Etat, ce qui n'est pas à exclure, les rentrées supplémentaires devraient être utilisées à la reconstitution de la réserve budgétaire, en vue de financer les objectifs prioritaires esquissés dans le présent chapitre et qui sont:

- ..le développement de l'appareil de production, générateur de ressources futures;
- ..le rétablissement du plein emploi;
- ..la protection des économiquement faibles.

En matière d'emprunts, le Conseil Economique et Social a arrêté ses vues notamment dans son avis spécifique du 12 octobre 1970 et dans son avis de 1983 sur la situation économique, sociale et financière du pays. En 1983, le Conseil Economique et Social a insisté plus particulièrement sur la nécessité de tenir compte, à l'avenir, lors de la détermination de l'augmentation annuelle de l'endettement brut de l'Etat, du facteur de la dette à terme non défini.

Entretiens, la loi du 23 mai 1984 portant réforme du système de financement des régimes de pensions contributifs a annulé la dette à terme non défini, ce qui a amélioré, ne serait-ce qu'en termes bilantaires, la situation déjà favorable du Luxembourg par rapport aux autres pays de la CE en matière d'endettement. Le Conseil Economique et Social constate que la marge d'endettement de l'Etat a été préservée jusqu'ici. La Commission des Finances et du Budget a essayé, dans son rapport précité du 12 décembre 1983, de cerner de plus près le besoin net de financement de l'Etat pour les deux prochaines années. A ce sujet, elle écrit:

"Suite à des estimations qui se basent sur une continuation pure et simple de la situation actuelle, on peut faire une prévision concernant le montant du déficit budgétaire à financer par voie d'emprunt et/ou de restrictions budgétaires, la réserve budgétaire et les fonds d'investissement étant à sec à la fin de l'année 1984.

Durant les dernières années, le Gouvernement a puisé en moyenne 2,5 milliards par an dans les réserves et a lancé parallèlement et régulièrement un emprunt de 2 milliards afin de maintenir l'équilibre financier du budget. Sans tenir compte d'une reprise ou d'une aggravation de la situation économique, de nouveaux impôts ou de restrictions budgétaires massives, on peut estimer que le Gouvernement aura un besoin de financement de 4 à 5 milliards par an par voie d'emprunt.

Pour l'année 1985, il faudra ajouter aux 4 à 5 milliards "classiques" et en extrapolation des habitudes du passé récent, les besoins de la SNCI, des CFL et du fonds des routes, de même que du fonds des télécommunications.

Le résultat estimatif du besoin de financement net pour le budget de l'Etat en 1985 se situera quelque part entre 6 et 8 milliards à être alimenté par voie d'emprunt."

Compte tenu du critère de la capacité d'absorption du marché de capitaux luxembourgeois et des considérations faites par la Commission spéciale "sidérurgie" dans son rapport du 21 juin 1983, cité plus haut, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il partage l'avis de ceux qui situent la limite supérieure de la marge d'endettement, compatible, à la fois, avec les exigences d'une politique d'endettement prudente et avec la sauvegarde du crédit international de l'Etat, entre 4 et 5 milliards de francs.

Un besoin net de financement se situant dans une fourchette de 6 à 8 milliards de francs pose également la question de la capacité d'absorption du marché des capitaux luxembourgeois. Ce marché est de plus en plus sollicité et même la Banque Mondiale vient d'y faire son apparition. De plus, un recours massif à ce marché par le Gouvernement et la Société nationale de Crédit et d'Investissement est encore conditionné par l'application de taux réalistes susceptibles d'intéresser de larges couches d'investisseurs.

L'expérience faite par la SNCI qui vient de lancer un emprunt en monnaies étrangères en apporte la preuve.

Au seuil d'une nouvelle législature, le Conseil Economique et Social voudrait souligner qu'il continue de souscrire aux principes d'une politique d'endettement qu'il a exposés dans son

avis spécifique de 1970 et qu'il reste attaché à la règle d'une saine prudence qui interdit en cette matière délicate pour un petit pays le financement de projets d'investissement ne concordant pas avec l'objectif prioritaire de la maîtrise de l'avenir économique du pays.

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 parafiscale.

Evolutions et situations comparatives en matière de prélèvement fiscal obligatoire

	1970	1975	1980	Variations 70/80 en %	Variations 75/80 en %
Charge fiscale globale (total des recettes fiscales en % du PIB)					
RFA	22,8	23,5	24,6	+ 8	+ 5
France	22,7	22,2	24,2	+ 7	+ 9
Pays-Bas	25,9	28,2	28,6	+ 10	+ 1
Belgique	25,1	28,5	31,0	+ 24	+ 9
Luxembourg					
- calcul SEC	22,7	30,3	31,9	+ 41	+ 5
- calcul STATEC	21,0	25,4	26,0	+ 24	+ 2

Source: Projet de loi no. 2712³ concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie ainsi que le maintien de la compétitivité générale de l'économie, page 32.

Il résulte de ce tableau que la charge fiscale globale est plus élevée chez nous que chez nos principaux partenaires et concurrents. Il est vrai que ces données sont à nuancer au regard des statistiques plus récentes de l'OCDE, pour ce qui est de la pression fiscale et du prélèvement global obligatoire.

- Le Conseil Economique et Social doit, de ce fait, répéter une nouvelle fois que la restructuration économique visant le maintien de l'emploi et l'implantation d'activités nouvelles visant la création d'emplois nouveaux ne peuvent réussir que dans la mesure où l'environnement fiscal s'avère favorable à l'investissement et, partant, à la création d'emplois nouveaux.

Sans vouloir préjuger la nécessaire réforme plus fondamentale et à plus longue haleine de l'ensemble de notre fiscalité, 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 étrangers et dans le but de stimuler l'investissement créateur d'emplois, d'actualiser, à court terme, notre législation fiscale sur certains points précis.

. Parmi ces points, le Conseil Economique et Social voudrait relever plus particulièrement la réforme de l'impôt commercial. Il faut rappeler que l'impôt commercial est établi sur une triple base: sur la masse des salaires, ainsi que sur le bénéfice et le capital y compris les intérêts de dettes et les dettes. Or, dans une période caractérisée par la restructuration économique et par le risque d'aggravation du chômage, il est paradoxal de constater que, d'une part, la collectivité nationale débourse des sommes importantes pour respectivement sauvegarder et créer des emplois et que, d'autre part, un impôt frappe la masse salariale.

. Une autre anomalie consiste à prélever dans le chef des entreprises un impôt sur les dettes à long terme et sur les intérêts versés à ce titre, alors qu'une telle pratique équivaut, dans une période de crise, où la souscapitalisation des entreprises augmente, à une amputation additionnelle de leur substance.

Le réaménagement de l'impôt commercial devrait, dans la mesure évidemment où il affectera les ressources fiscales des communes, s'accompagner, d'une part, d'une gestion plus rigoureuse du budget des communes et, d'autre part, de mesures comme, par exemple, une révision de la clef de participation des communes dans les impôts nationaux.

Parmi ces derniers figurent aussi les impôts indirects. Même si à l'opposé du poids de la charge fiscale directe, les impôts indirects, notamment les impôts sur la consommation, ne présentent au total que 18,9% au Luxembourg, contre 27,5% pour l'OCDE et 29,5% pour la CEE et, par rapport au PIB, 7% au Luxembourg, contre 9,9% pour l'OCDE et 11,4% pour la CEE, le relèvement du taux des taxes et des droits indirects, mis en vigueur par la loi du 1er juillet 1983, corrige cette statistique en défaveur du Luxembourg.

Aussi s'agira-t-il d'avoir à l'esprit, au cours de la prochaine législature, le poids de la pression fiscale globale. Cela vaut également au regard de la comparaison internationale, même si la Commission parlementaire spéciale estime que:

"la part relativement importante des impôts sur le revenu et les bénéfices ne résulte aucunement de la charge fiscale grevant les revenus des personnes physiques."*

L'appréciation de la pression fiscale est certainement de mise au regard de considérations d'équité sociale et de compétitivité des entreprises.

- Au terme de ce court examen de l'évolution des dépenses et des recettes du passé, le Conseil Economique et Social constate qu'à l'avenir la marge de manoeuvre des finances publiques reste des plus étroites, surtout si l'on tient compte des garanties diverses que l'Etat assume à l'égard de tous les secteurs économiques et de la sécurité sociale.

* Commission spéciale "Sidérurgie": Avis du 21 juin 1983, page 58.

Confronté aux charges actuelles et futures qui découlent notamment de la restructuration de l'appareil productif dont plus particulièrement celui de la sidérurgie, du soutien et de l'encouragement au profit d'une série de secteurs économiques ainsi que du financement de la sécurité sociale, le Gouvernement souligne dans sa déclaration du 22 mars 1984 qu'il

"faudra continuer à pratiquer une rigueur budgétaire sélective et notamment parvenir, dès que possible, à l'abolition des mesures fiscales temporaires et exceptionnelles qui n'ont pu être évitées. Il appartiendra au Gouvernement qui sortira des prochaines élections législatives de définir les normes globales et les priorités sectorielles qui s'appliqueront à la mise au point définitive du projet de budget pour 1985."

A cet égard, le Conseil Economique et Social ne se départira pas de la ligne de conduite qui a été la sienne au cours des dernières années. A son sentiment, il s'agira, comme par le passé récent, de maintenir les dépenses publiques dans les limites les plus strictes pour, ce faisant, pouvoir dégager des marges budgétaires nécessaires au financement de nouvelles initiatives. Comme les tentatives faites jusqu'à présent n'ont pas abouti à faire baisser le multiplicateur des dépenses pour le ramener à son niveau moyen des années 1970 à 1976, le Conseil Economique et Social se demande si la structure de l'administration de l'Etat ne devrait pas être réexaminée, à l'image de celle d'entreprises privées, par des experts en la matière en vue d'aboutir à une véritable rationalisation des tâches de l'Etat et, partant, à une économie budgétaire plus appréciable.

En tout cas, la prochaine législature reste confrontée aux choix budgétaires. Dans cet exercice difficile, il importe de répartir équitablement les sacrifices, une priorité devant être accordée au développement de l'appareil productif générateur de ressources futures, au maintien du plein emploi et à la protection des économiquement faibles.

- En formulant les considérations et les suggestions contenues dans le présent avis, le Conseil Economique et Social s'est laissé guider par les principes budgétaires qu'il y a développés comme par le passé.

Sans vouloir y revenir en détail, il voudrait répéter que dans une vue pluriannuelle les points suivants lui paraissent comporter un intérêt particulier:

- . l'évaluation du potentiel économique et son évolution;
- . la poursuite d'une politique d'endettement prudente;
- . la rigueur budgétaire pour pouvoir dégager des marges nécessaires au financement de nouvelles initiatives sans pour autant dépasser les limites de la pression fiscale et parafiscale;
- . la prise de mesures tendant à assurer le plein emploi, notamment par un réaménagement de certains impôts en vue d'un environnement plus favorable à l'investissement privé;
- . 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;
- . l'établissement d'un ordre de priorité pour les dépenses publiques visant, par les dépenses à caractère économique, le renforcement de la compétitivité des entreprises et visant, par les dépenses à caractère social, la protection des catégories sociales les plus démunies et les moins bien protégées;

- . l'orientation du choix des investissements, vers un renforcement du potentiel macro-économique du pays, dans le but d'augmenter la substance fiscale et l'offre d'emplois;
- . la poursuite des efforts pour trouver une solution aux problèmes d'infrastructure dont celui de l'assainissement des CFL;
- . la recherche d'une solution aux problèmes financiers de l'assurance maladie et la réalisation de la réforme fondamentale de l'assurance pension dans une conception globale.

5. LES CONSIDERATIONS FINALES

- Au terme du présent avis, le Conseil Economique et Social n'entend plus revenir sur les principales observations et conclusions formulées dans les chapitres ci-avant.

- En guise de conclusion générale, il aimerait cependant mettre l'accent sur la nécessaire poursuite et le renforcement du dialogue entre les partenaires sociaux. Cela vaut particulièrement pour les délibérations au sein du Conseil Economique et Social et ses rapports avec le pouvoir politique, afin que soient affermis, d'une façon plus pragmatique, les liens déjà existants entre le Conseil Economique et Social et les institutions de décision de l'Etat.

Dans ce contexte, la réforme projetée du Conseil Economique et Social devrait jeter de nouvelles bases afin que cette finalité puisse être renforcée à l'avenir.

X X X

Résultat du vote:

Membres présents: 27
ont voté pour : 27
ont voté contre : -
se sont abstenus: -

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

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Armand Simon