



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/BUDG. (85)

LA SITUATION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET
SOCIALE DU PAYS

1985

AVIS

Luxembourg, le 10 juillet 1985

S_O_M_M_A_I_R_E

Page:

1. <u>LES CONSIDERATIONS LIMINAIRES</u>	1
2. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES</u>	4
21. Les aspects conjoncturels	4
22. Les aspects structurels	7
221. Quelques considérations générales	7
2211. Les instruments favorisant le développe- ment économique	7
22111. La SNCI	7
22112. Les investissements encouragés ...	8
22113. Les crédits budgétaires	9
22114. La loi-cadre d'expansion économique	10
22115. L'action d'information et de pro- pagande	11
22116. Les approches sectorielles	11
22117. La restructuration sidérurgique ..	12
2212. L'innovation et les travaux de recherche- développement	14
2213. Les medias et les moyens de communication	15
2214. La politique des prix	17
2215. Les autres instruments économiques	19
222. Les relations économiques extérieures	21
223. La sidérurgie	29
2231. Le plan de restructuration	30
22311. Le volet industriel	30
22312. Le volet social	31
22313. Le volet financier	33

2232. La dimension européenne du plan de restructuration financière de la sidérurgie luxembourgeoise	37
224. Le secteur bancaire	42
2241. L'importance	42
2242. L'emploi	44
2243. Le cadre juridique et fiscal	45
225. Les classes moyennes	49
2251. La politique des prix	49
2252. Les nouvelles formes de distribution .	51
2253. Le droit de l'établissement et l'accès au crédit	52
2254. La construction	54
226. L'agriculture et la viticulture	57
2261. Les caractéristiques agricoles	57
2262. Les tensions sur les marchés des produits agricoles	57
2263. Le réaménagement de la PAC	58
2264. Une nouvelle loi agraire	60
2265. Une nouvelle politique des structures de production	62
2266. La viticulture	62
227. Les transports	64
228. Le tourisme	66
3. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES</u>	69
31. L'emploi et la lutte contre le chômage	69
311. La situation sur le marché de l'emploi	69

3111. L'évolution générale	69
3112. L'évolution du chômage	72
312. Les actions à entreprendre	82
32. L'humanisation et la sécurité du travail	87
33. Les nouvelles technologies	90
34. L'enseignement	91
35. La politique des revenus et la lutte contre les inégalités	95
36. La santé	97
37. La sécurité sociale	101
4. <u>L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES</u>	104
41. L'approche générale	104
42. L'environnement fiscal	110
421. Le volet économique	110
422. Les nuances à faire prévaloir	112
423. L'optique sociale	112
424. L'attitude du Conseil Economique et Social à ce stade	113
43. La réaffirmation des grands principes	113
5. <u>LE SOMMAIRE DES REFLEXIONS ET DES PROPOSITIONS</u> <u>ESSENTIELLES</u>	117
51. Les considérations liminaires	117
52. L'évolution et la politique économiques	118
53. L'évolution et la politique sociales	125
54. L'évolution et la politique financières	131

1. LES CONSIDERATIONS LIMINAIRES

- En se référant à l'article 2, alinéa 3 de la loi du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil Economique et Social, le Président du Gouvernement, par sa lettre du 18 avril 1985, a saisi pour avis le Conseil Economique et Social de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays, déclaration faite en date du 18 avril 1985 à la Chambre des Députés.

Dans le contexte de la nouvelle procédure budgétaire arrêtée par la Chambre des Députés le 20 mars 1985, le Conseil Economique et Social s'est préoccupé de l'orientation de son avis annuel sur les travaux budgétaires. Par ailleurs, les contacts nécessaires ont été établis à cet égard avec les instances politiques.

Le Conseil Economique et Social a opté cette année pour le maintien de la structure et du délai d'élaboration traditionnels de son avis, ceci conformément à la mission consultative qui lui revient au regard de sa loi organique.

Néanmoins, le Gouvernement ayant fait part au Conseil Economique et Social de sa volonté de préserver l'impact de l'avis annuel dans le contexte de la nouvelle procédure budgétaire, le Conseil adaptera son analyse annuelle en fonction des nouvelles données.

Dans ce cadre, il se pose notamment la question de savoir si le Conseil Economique et Social peut disposer, dans les délais fixés par la nouvelle procédure budgétaire, de la documentation nécessaire à l'élaboration de son avis ainsi que du rapport gouvernemental, tels qu'ils sont prévus à l'article 2 de la loi du 21 mars 1986.

- Quant à la concertation et aux relations tripartites, au sens large, le Conseil Economique et Social a pris acte que dans sa déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984, le Gouvernement

a proposé d'intégrer, à partir de 1985, la tripartite générale au sein du Conseil Economique et Social.

Dans ce contexte, il renvoie à son avis sur la réforme du Conseil Economique et Social, dans lequel il s'était prononcé en faveur de cette intégration, sans que pour ce faire il soit besoin de légiférer en la matière, les articles 2 et 3 de la loi organique du Conseil Economique et Social pouvant constituer la base légale pour cette approche.

Ainsi, le Conseil Economique et Social avait estimé que

"le Gouvernement se serve au besoin de l'enceinte et de l'appareil administratif du Conseil pour voir assumer par ce dernier dorénavant la mission incombant à la Conférence tripartite générale, tout comme il le fait pour d'autres problèmes ayant une influence particulière en matière économique, financière et sociale."

- En vue de la mise à jour de l'inventaire des problèmes structurels, le Gouvernement a instauré différents groupes de travail au niveau du Comité de Coordination tripartite, qui ont notamment pour mission l'étude des problèmes de l'emploi, de la formation professionnelle et des nouvelles technologies et du développement économique.

Le Conseil Economique et Social suit, dans la mesure du possible, les travaux de ces groupes de travail, puisqu'il est également appelé à prendre position sur ces problèmes dans son avis annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays.

Dans ce contexte, celui-ci rappelle ses préoccupations quant à l'opportunité de faire étudier les mêmes problèmes dans différentes enceintes concomitantes. Face aux grands défis qui sont lancés, le Conseil Economique et Social est plutôt d'avis qu'il s'agit d'éviter la dispersion d'enceintes appelées à analyser les problèmes cruciaux pour l'avenir du pays.

Dans cette optique, il avait notamment conclu dans son avis du 26 mars 1985 concernant la réforme du Conseil Economique et Social que

"le Conseil Economique et Social doit conserver, dans l'ensemble de la structure consultative existante, la place centrale qui lui revient de par le caractère permanent de ses fonctions et de par son cadre de l'analyse générale dans l'économie luxembourgeoise."

- Aussi, conformément à sa mission consultative, le Conseil Economique et Social se propose-t-il de soumettre, dans les chapitres suivants, une série de réflexions et de propositions tendant à orienter la politique en fonction des impératifs économiques et des aspirations sociales, ceci essentiellement dans une optique à moyen terme.

2. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE ECONOMIQUES

21. Les aspects conjoncturels

- Le Statec vient de publier dans sa note trimestrielle de conjoncture no. 1-2/85 une analyse détaillée de la situation économique en 1984 et des perspectives de l'économie pour 1985.

Pour les besoins du présent avis, le Conseil Economique et Social se limite à un examen succinct des principaux paramètres économiques retenus par le Statec, à savoir:

- . l'activité sectorielle;
- . le taux d'inflation;
- . la balance commerciale;
- . le marché de l'emploi.

- La reprise a été confirmée en 1984, suite notamment à l'amélioration sensible de la demande extérieure, essentiellement pour les produits sidérurgiques.

Ainsi, le taux de croissance du produit intérieur brut en termes réels pour 1984 (version nationale), est estimé à 3%.

Cependant, suivant les prévisions du Statec pour 1985, la croissance du produit intérieur brut sera seulement de 2%, suite notamment à une décélération de la demande extérieure.

Aussi le Statec met-il en garde contre une appréciation trop optimiste de l'évolution probable de l'économie luxembourgeoise en 1985, en raison des incertitudes et des risques qui pèsent sur l'évolution économique internationale et des prévisions faites par la plupart des experts quant à un tassement de la conjoncture internationale.

- Schématiquement, l'évolution de l'activité économique en 1984-1985 se présente comme suit:

. Sous l'impact de la production végétale, l'agriculture a enregistré une croissance de la production totale de 6,3% (1983 - 1984).

. L'indice de la production industrielle a connu, en 1984 par rapport à 1983, une croissance de 12,4%. L'indice de la production sidérurgique a augmenté de 18,1%, alors que la croissance des autres industries a atteint 10% en volume.

L'impulsion sectorielle de la sidérurgie a été forte en 1984; elle sera moins forte en 1985, l'exportation de produits sidérurgiques devant accuser sans doute une progression plus modérée.

. Le fléchissement du secteur de la construction, observé depuis plusieurs années, s'est poursuivi et l'indice d'activité a reculé, en 1984, de 10,8% pour le gros-oeuvre et le génie civil. Cette tendance persiste en 1985. Il faut espérer que les retombées du plan mis en oeuvre pour la relance de ce secteur contribueront à redresser cette évolution régressive.

. Le secteur des services a enregistré en 1984 une évolution positive dans les transports terrestres et fluviaux, grâce à la reprise industrielle et une stagnation, voire un recul, dans nombre de branches du commerce, suite à une demande intérieure hésitante, eu égard également à la politique d'austérité, ainsi qu'une progression plus faible de l'activité du secteur bancaire.

- Quant au taux d'inflation, le mouvement de décélération s'est confirmé au cours de 1984 et devrait se poursuivre en 1985 - quoique de façon moins nette - sous l'effet escompté de la réduction de l'inflation chez nos principaux partenaires.

- Pour 1984, le déficit de la balance commerciale se situe à un niveau comparable à celui de l'année 1983. Pour 1985, l'on s'attend à une évolution plus modérée des exportations, suite notamment à la stagnation de la production sidérurgique au cours des premiers mois de 1985, ainsi qu'à une légère décélération des importations par rapport à 1984, surtout du fait d'une demande intermédiaire plus faible.

Aussi le déficit du commerce extérieur ne devrait-il pas s'aggraver pour l'année en cours. Il faut cependant souligner que ce déficit reste élevé, même s'il est largement tempéré par l'existence d'un excédent de la balance des paiements courants.

- La réduction des tensions sur le marché de l'emploi, observée au cours des derniers mois, se poursuivra en 1985, notamment sous l'effet conjugué de la croissance escomptée pour 1985 et de l'entrée sur le marché du travail de générations numériquement plus faibles.

22. Les aspects structurels

221. Quelques considérations générales

2211. Les instruments favorisant le développement économique.

Le Conseil Economique et Social entend souligner brièvement l'importance d'une série d'instruments et d'approches.

22111. La SNCI

Il résulte du rapport d'activité de la SNCI quant à l'exercice 1984 que les interventions dudit établissement public, pour ce qui est notamment des crédits d'équipement et des prêts à long terme, se sont considérablement développées.

Les crédits d'équipement ont totalisé quelque 742 millions de flux, contre 565 millions en 1983. La progression est notable.

Au premier trimestre de 1985, les crédits d'équipement pour les 4 secteurs en cause - industrie, artisanat, hôtellerie-restauration et commerce - en arrivent au niveau de 127,9 millions de flux, dépassant celui atteint au 1er trimestre de 1984 de 7 millions de flux.

La tendance ascendante est ainsi confirmée.

A noter que pour les prêts à long terme, le montant global accordé en 1984 s'est élevé à 313 millions de flux, en progression de 26% par rapport à 1983.

Au 31 mars 1985, les prêts à moyen et à long terme, de même que les prêts CECA, totalisaient quelque 2,87 milliards de francs luxembourgeois. On note à cet égard une stabilisation des chiffres afférents par rapport à ceux enregistrés à la fin de 1984.

22112. Les investissements encouragés

Les listes afférentes sont actualisées périodiquement et ont une valeur d'indication certaine. Le comité de coordination interministériel a été muni à cet égard, il y a quelques mois, d'une documentation utile. Depuis lors, cette documentation a été mise à jour et des chiffres plus précis ont été fournis, notamment dans le discours ministériel du 10 mai 1985, prononcé à l'occasion de l'ouverture de la 46e Foire internationale de Luxembourg.

Cinq remarques sont de mise en l'occurrence.

- La politique de diversification a un caractère permanent; les fluctuations notées année par année sont moins importantes que la tendance positive à moyen et à long terme. Il n'empêche que tous les efforts doivent être entrepris pour éviter des arrêts préjudiciables. Les trois projets nouvellement annoncés documentent la continuation pour ce qui est de l'implantation d'entreprises nouvelles.
- Le Conseil Economique et Social note avec intérêt l'ampleur d'investissements complémentaires dans les entreprises existantes, ainsi que dans celles de création plus récente. Cet état de choses est important, puisque le point afférent a été déclaré prioritaire dans la déclaration initiale du Gouvernement.
- Il y a des périodes où les instruments économiques sont mis à contribution en vue de restructurations ponctuelles et sectorielles. Le Conseil Economique et Social se réfère dans ce contexte - la sidérurgie est traitée à part et dans une optique particulière - aux exemples de plusieurs entreprises de moyenne ou de petite envergure.

Ces approches mobilisent des énergies et des fonds; elles font partie tout de même de l'oeuvre globale de diversification, en ce qu'elles favorisent des consolidations et des réorientations nécessaires.

- La période en cours, favorisée par une certaine reprise, devra être mise à profit pleinement pour stimuler les investissements dans le chef d'entreprises existantes et par un appel renouvelé à des investisseurs nouveaux.
- Le secteur tertiaire connaît un progrès rapide. En revanche, nos structures économiques requièrent un équilibre entre les prestations de services et les activités de production. Une palette industrielle suffisante conditionne cet équilibre.

22113. Les crédits budgétaires

Les interventions de la SNCI sont à prendre dûment en compte, lorsqu'on apprécie l'évolution des crédits prévus à des fins économiques - industrielles.

Dans l'optique actuelle, les crédits au titre du développement et de la diversification économiques, projetés dans le cadre budgétaire pour 1986, sont en hausse.

Toutefois, des contraintes d'équilibre budgétaire se feront sans doute sentir encore au cours des mois à venir.

A noter qu'au regard du projet de budget extraordinaire, un montant important - une bonification d'intérêt actualisée - n'y figurera plus; tel est déjà le cas pour l'exercice 1985 (enveloppes respectives de 1,8 et 1,5 milliard de Flux en 1983 et en 1984).

L'encadrement de la sidérurgie au niveau communautaire, à partir du 1er janvier 1986, aura aussi un impact sur l'un ou l'autre chiffre du projet de budget pour 1986, en cours d'examen. Le Conseil Economique et Social n'en retient pas moins que l'évolution des enveloppes financières est de nature à fournir un support valable en faveur d'une action judicieuse.

22114. La loi-cadre d'expansion économique

La loi-cadre d'expansion économique est en instance d'aménagement législatif.

Il appartiendra aux chambres professionnelles et au Conseil d'Etat de prendre attitude, avant que la Chambre des Députés puisse arrêter sa position.

Le Conseil Economique et Social, sans vouloir entrer dans le détail des innovations - qui sont salutaires dans la mesure où elles concrétisent des améliorations et des enrichissements - se cantonne à dessein pour le moment dans un cadre procédural qui lui s'avère très contraignant.

Les instances communautaires, en vertu du traité de Rome, sont appelées à donner une appréciation préalable, avant tout autre progrès en cause. Cet état de choses retarde pour le moment les délibérations finales du Conseil d'Etat.

Il est vrai qu'il n'existe pas de vide juridique, la loi budgétaire applicable en 1985 ayant reconduit, pour l'exercice en cours, les mécanismes de base de la législation existante.

Il n'empêche que le projet aménagé, en cours d'examen, appelé à rétroagir - une fois devenu loi - au 1er janvier 1985, entraîne un préjudice, au moins quant à l'application retardée des améliorations prévues.

Le Conseil Economique et Social sait que les discussions ont été entamées dans le cadre communautaire. Il importe de lever cet obstacle au plus vite, en y mettant la dose de fermeté et de diplomatie nécessaire, pour que le projet de loi modificatif puisse être évacué dans un délai raisonnable.

22115. L'action d'information et de propagande

Le Conseil Economique et Social approuve les initiatives du Gouvernement d'ores et déjà commentées publiquement (cellule réorganisée, renforcement des bureaux d'accueil à l'étranger, voyages prospectifs axés sur des points névralgiques, matériel de propagande).

Ces démarches sont en effet indispensables dans une conception moderne des choses.

Le Conseil Economique et Social souhaite vivement que de nouveaux succès viennent enrichir la liste des réalisations actuelles. Il n'entend pas moins émettre un avertissement de circonstance, motivé objectivement: la surenchère à l'échelle européenne, voire mondiale, est vive et patente.

Les solliciteurs dans la course se font nombreux et insistants et ils recourent à des moyens forcément plus importants que les nôtres.

Le Luxembourg, avec les moyens de bord - dont des atouts qui lui sont propres - doit être présent, sans pouvoir nourrir la prétention de dépasser en n'importe quel domaine tous ses concurrents.

22116. Les approches sectorielles

Le Conseil Economique et Social a déjà relevé plusieurs initiatives sectorielles, dans une optique de restructuration. Cette approche est valable, à condition qu'on résolve un sérieux problème d'emploi et qu'une appréciation objective et préalable ait conclu à la viabilité de l'entreprise.

La généralisation du filet de sauvetage s'avère impossible en la matière.

Le secteur de la construction - traité dans un chapitre à part - est un autre domaine où des actions efficaces et cohérentes, déployées dans un cadre d'ensemble, devront exercer le nécessaire effet stimulateur et correcteur.

D'autres situations sont dépistées anticipativement, grâce notamment aux analyses et aux travaux d'une série d'enceintes consultatives.

En l'occurrence, l'appréciation des signes avertisseurs et les actions préventives l'emportent sur l'application de remèdes laborieux et coûteux après la survenance de situations de crise.

22117. La restructuration sidérurgique

Cette très importante problématique étant traitée à part, le Conseil Economique et Social se borne, dans le présent contexte, à émettre cinq remarques:

- Il se félicite de ce que le Gouvernement, les partenaires sociaux, la Chambre des Députés et les différentes institutions consultatives aient agi avec conséquence et rapidité dès le deuxième semestre de 1984.

Cette attitude louable est conforme à la ligne de fond tracée par le Conseil Economique et Social dans son avis annuel devancier: nécessité d'éviter - au milieu du gué - un hiatus préjudiciable et obligation de parfaire, grâce à un effort de finalisation, la restructuration, notamment en termes financiers.

- L'obstacle communautaire qui subsiste doit être pris d'urgence et avec détermination.

Le Conseil Economique et Social est informé du fait que des entretiens préparatoires continuent d'avoir lieu.

La procédure suivie jusqu'ici indique qu'il y a une chance de clôturer positivement ce dossier luxembourgeois à brève échéance. Le Gouvernement doit s'y employer avec énergie et avec fermeté et faire en sorte que la prise de position finale de la Commission soit claire et non équivoque.

- La restructuration menée sur plusieurs fronts - technique, industriel, social, financier, cadre des synergies - devra venir à son terme rapidement, l'accent étant mis présentement sur l'approche financière.

Les différentes démarches entreprises et restant à accomplir sont conformes à la ligne de conduite adoptée antérieurement, dans les optiques nationale et communautaire.

Tous les aléas concernant l'avenir ne s'en trouvent pas éliminés pour autant. Il n'en reste pas moins qu'un maximum de chances pour une tenue honorable de notre sidérurgie à l'avenir sont réunies. L'encadrement financier devra s'ajouter rapidement à l'ensemble des mesures et compléter ainsi la liste des atouts déjà acquis (productivité, technologie avérée, force de frappe commerciale, impact des synergies).

- Une attention extrême est à consacrer aux analyses et négociations qui vont débiter dans un domaine particulièrement important: le régime d'encadrement sectoriel à partir du 1er janvier 1986. Il appartiendra au Gouvernement, appelé à assumer la présidence des travaux communautaires au 2e semestre de 1985, de donner l'impulsion nécessaire à la progression des travaux afférents.

2212. L'innovation et les travaux de recherche -
développement

Le Conseil Economique et Social continue de souscrire aux vues déjà exprimées dans ses avis annuels de 1983 et de 1984.

L'approche efficace et pragmatique, conforme à nos moyens et à l'infrastructure existante, l'emporte sur des projets trop ambitieux (jouent pour le surplus plusieurs facteurs négatifs: absence d'interférences fructifiantes entre hautes écoles et entreprises, impossibilité de copier simplement des modèles étrangers qui se développent dans un environnement particulier, dimension de l'économie).

Le Conseil Economique et Social n'en estime pas moins que des créneaux à notre taille devront être valorisés davantage. Les moyens budgétaires disponibles à cet égard sont à mettre en oeuvre d'une façon optimale. Le concours direct des entreprises et du réseau bancaire est déterminant.

Le Conseil Economique et Social souligne in fine de ce chapitre un quadruple souci:

- Le Gouvernement se doit d'appuyer les initiatives déployées sur le plan européen et d'en mettre à profit des retombées. Il est vrai que le fossé technologique est patent à l'égard de l'Amérique et du Japon et que des efforts de rattrapage s'imposent d'urgence. C'est, en effet, dans un cadre européen que les moyens adéquats doivent être rassemblés et que les efforts s'organisent au mieux pour assurer des progrès notables.

- Le Conseil Economique et Social estime, d'autre part, qu'un dialogue organisé et une concertation étroite sont de mise pour s'attaquer au problème de l'emploi qui se pose dans l'application des nouvelles technologies. Une étude afférente est en cours au niveau des Conseils Economiques et Sociaux nationaux dans la Communauté européenne.

- En troisième lieu, se pose la question de savoir, même dans la dimension luxembourgeoise, si un effort plus systématique n'est pas indiqué, à la faveur d'une législation spéciale. Certes on ne décrète pas l'innovation, mais les efforts de stimulation gagnent à être traités dans un cadre d'ensemble.

Le Conseil Economique et Social reviendra à ce dernier aspect, lorsque les idées et les études du Gouvernement en la matière auront décanté.

Il estime d'ores et déjà que dans le contexte en cause une nette priorité devrait être donnée à l'approche économique-industrielle et que cette finalité devrait aussi déterminer la future structure d'organisation.

- Enfin, il doit être souligné à nouveau que la maîtrise des nouvelles technologies passe par une formation de base adéquate, au profit des travailleurs et des entrepreneurs.

2213. Les médias et les moyens de communication

Le domaine en cause est lié directement au chapitre précédent.

Le Conseil Economique et Social marque son accord avec les vues du Gouvernement, exprimées dans la déclaration sur l'état de la Nation en date du 18 avril 1985, pour ce qui est des intérêts multiples et fondamentaux en cause.

En l'absence d'informations actualisées, le Conseil Economique et Social entend insister brièvement sur quatre points.

- Le domaine des télécommunications, à en juger d'après les développements prévus d'ores et déjà chez nous en 1985, est fort important. Il faut utiliser au maximum les acquis scientifiques. Le Conseil Economique et Social salue dans ce contexte l'implantation d'une entreprise privée, spécialisée dans le domaine du courrier électronique. Il convient, d'autre part, que nos spécialistes suivent, dans la mesure du possible, les travaux en cours au niveau de la Communauté européenne.

Les initiatives concrètes en matière de communication audio-visuelle, devant être prises à très court terme, sont les bienvenues.

- L'effort louable de recourir d'une façon cohérente à un usage plus généralisé de l'informatique et de la bureautique dans le secteur public est à souligner.

Une productivité accrue passe d'évidence par là. En la matière, les espérances et les motivations avancées auront cependant à tenir compte de la dose nécessaire de pragmatisme, de sagesse et de volonté de renouveau.

- Pour ce qui est de la participation au projet de satellite TDF, le Conseil Economique et Social prend acte des explications fournies sur le retard qui s'est instauré suite à l'accord franco-luxembourgeois.

L'accord complémentaire sur les plans économique et financier, pourtant essentiel, n'a pas encore été arrêté.

- La société européenne des satellites est à pied d'oeuvre depuis le 1er mars 1985. Le Conseil Economique et Social estime que trois préalables doivent être observés pour aller de l'avant.

Le Conseil Economique et Social rappelle qu'au-delà des trois points de principe ci-dessous énoncés, il y a des délais de rigueur à observer sous peine de forclusion. Ces points visent:

- . la consolidation de la base financière et technique d'une future société concessionnaire, ayant vocation, non pas de faire une programmation télévisuelle, mais d'exploiter un système de satellites;
- . la sécurité par rapport aux bandes orbitales et aux fréquences nécessaires;
- . la clarté voulue quant aux utilisateurs potentiels des récepteurs du système, volet commercial essentiel qui conditionne la viabilité de l'entreprise.

2214. La politique des prix

Le Conseil Economique et Social a consacré - à la demande expresse du Gouvernement - un avis spécifique à l'ensemble des problèmes liés à la politique des prix.

Il constate que ses vues ont été prises en compte pour une bonne part dans les initiatives prises au cours des derniers mois et commentées à suffisance de droit (nouvel indice des prix, office des prix, commission des prix, concertation et dialogue avec les agents économiques, rigueur sur le plan budgétaire et du côté des parastataux).

Cela étant, le Conseil Economique et Social se limite dans le présent avis à souligner quatre points:

- Il faut pouvoir apprécier, avec le bénéfice d'un certain recul, l'impact des mesures prises, ceci dans une optique structurelle.

- Si l'évolution se présente sous un jour plus favorable, il ne faut cependant pas relâcher l'effort. Le Conseil Economique et Social constate un état plus critique pour le Luxembourg à la fin de décembre 1983, une moyenne plus favorable pour l'année 1984 et une évolution positive au cours des premiers mois de 1985. A signaler que la moyenne mai 1984/85 atteint le taux favorable de 4,2%.

- Le concours actif des agents économiques est en la matière des plus précieux. Le Conseil Economique et Social note avec satisfaction l'offre de collaboration des milieux économiques, offre qu'il s'agit d'accepter et de valoriser d'une façon pragmatique.

Quoique l'action contraignante soit forcément limitée, compte tenu des particularités de l'économie luxembourgeoise, il faut cependant la poursuivre, d'une façon raisonnée. Il est entendu que, de surcroît, les abus qui sont constatés dans l'une ou l'autre filière sont à sanctionner suivant leur degré de gravité.

- Le Conseil Economique et Social rappelle que la composante "prix" fait partie d'une série d'indicateurs éclairant la situation conjoncturelle, et, au-delà, la tenue globale de l'économie. C'est aussi une affaire d'environnement favorable, de dimension européenne, et de climat propice à l'évolution économique, dans le contexte national.

2215. Les autres instruments économiques

Le Conseil Economique et Social entend terminer le chapitre de la politique économique en faisant référence aux instruments permettant d'améliorer la transparence des démarches et de mieux cerner notre situation au regard d'une croissance ordonnée et de la compétitivité de l'économie.

Les instances d'analyse et les instruments d'ores et déjà mis à contribution - STATEC, enceintes consultatives, organismes tripartites, Conseil Economique et Social - sont connus et les responsables en tirent un avantage apprécié à sa juste valeur. Dans cette optique, il est renvoyé aussi à l'avis spécifique quant à l'orientation, à la composition et au rôle de consultation central du Conseil Economique et Social du 6 mars 1985.

Le système d'indicateurs revus, en exécution de l'article 21, paragraphe 6 de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi, a été nouvellement défini par la voie réglementaire (règlement grand-ducal du 5 avril 1985).

Le Conseil Economique et Social en est informé dans les grandes lignes. A ce stade, il n'y a pas lieu d'engager un débat de fond, puisque les instruments nouvellement créés doivent encore faire leur preuve dans les faits.

Plusieurs remarques ponctuelles sont toutefois indiquées à ce stade.

- Les 9 indicateurs choisis complètent utilement la gamme des instruments d'analyse, sur les plans conjoncturel et structurel.

- L'un ou l'autre paramètre - taux de change effectif, évolution du pouvoir d'achat - est sans doute susceptible de perfectionnement.

- Il importe que des publications périodiques - au mieux mensuelles - façonnent l'image régulièrement. L'expérience à faire au cours des mois qui viennent donnera une indication précieuse sur les critères retenus et permettra d'affiner les paramètres au besoin.

- Sous la réserve de revenir ultérieurement à des aspects particuliers, le Conseil Economique et Social retient pour le moment que l'initiative du Gouvernement est salutaire, puisque la mise en oeuvre de paramètres améliorés est un des préalables pour une programmation utile en matière économique, financière et sociale.

222. Les relations économiques extérieures

En 1984, le Conseil Economique et Social avait jugé bon de souligner que 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 n'est pas seulement un indicateur pour mesurer la performance des entreprises en termes de compétitivité sur les marchés national et international, mais constitue le moteur de la conjoncture, les activités liées au marché intérieur dépendant indirectement de la demande extérieure.

Les indicateurs disponibles confirment que la reprise générale de l'activité économique enregistrée en 1984 se fonde essentiellement sur la croissance de la demande étrangère, ce qui n'est cependant pas sans poser des problèmes pour l'avenir.

En effet, les données disponibles laissent entrevoir les tendances suivantes:

- augmentation des exportations de biens de l'ordre de 25% à 30%, grâce notamment à la forte progression de l'exportation de produits sidérurgiques;
- augmentation des importations de biens dans une proportion identique;
- maintien avec 24 milliards de flux d'un haut niveau du solde déficitaire de la balance commerciale.

Ce constat appelle plusieurs remarques.

La progression des exportations, pour positive qu'elle soit, a été réalisée sur un marché "administré", fonctionnant essentiellement d'après les règles imposées en vertu de dispositions du Traité de Paris, et a été le fruit de la solidarité nationale pratiquée depuis plusieurs années au profit de la sidérurgie. Cette reprise est donc précaire et sa poursuite n'est assurée que dans la mesure où la compétitivité des entreprises travaillant à l'exportation peut être maintenue, voir être renforcée.

La persistance du déficit élevé de la balance commerciale et la perte de parts de marché en dehors du secteur sidérurgique "administré" ne manquent pas de souligner la nécessité d'une vigilance accrue en matière de compétitivité.

La reprise conjoncturelle, suite à l'accroissement de la demande étrangère, ne saurait cacher les faiblesses structurelles sur lesquelles le Conseil Economique et Social avait attiré l'attention dans son avis de l'année passée. Depuis lors, d'autres risques sont devenus perceptibles:

- le nombre des concurrents nouveaux ne cesse de croître, les entreprises implantées dans les pays en voie de développement offrant de plus en plus nombreux leurs produits sur les marchés traditionnellement entre les mains des exportateurs européens;
- en raison de la structure des coûts, les produits fabriqués dans les pays en voie de développement bénéficient d'un avantage de prix sur leurs concurrents européens;
- le protectionnisme se renforce sous la pression des difficultés économiques éprouvées dans maints pays et limite singulièrement le jeu de la concurrence sur les marchés internationaux.

Les exportations luxembourgeoises sont d'autant plus exposées à ces risques qu'elles sont

- concentrées géographiquement: la Belgique, la France et l'Allemagne ont absorbé 62% des ventes luxembourgeoises en 1983;
- orientées dans une trop faible proportion vers les marchés du sud-est asiatique qui restent solvables et présentent des taux de croissance économique largement positifs;
- réalisées par un nombre restreint d'entreprises;
- influencées particulièrement par les livraisons des produits métalliques qui couvrent plus de 80% des expéditions totales dans les nouveaux pays industrialisés.*

Ces considérations amènent le Conseil Economique et Social à recommander au Gouvernement d'appuyer l'objectif et le programme présentés le 15 juin 1985 par la Commission des Communautés européennes sur l'achèvement du marché intérieur.

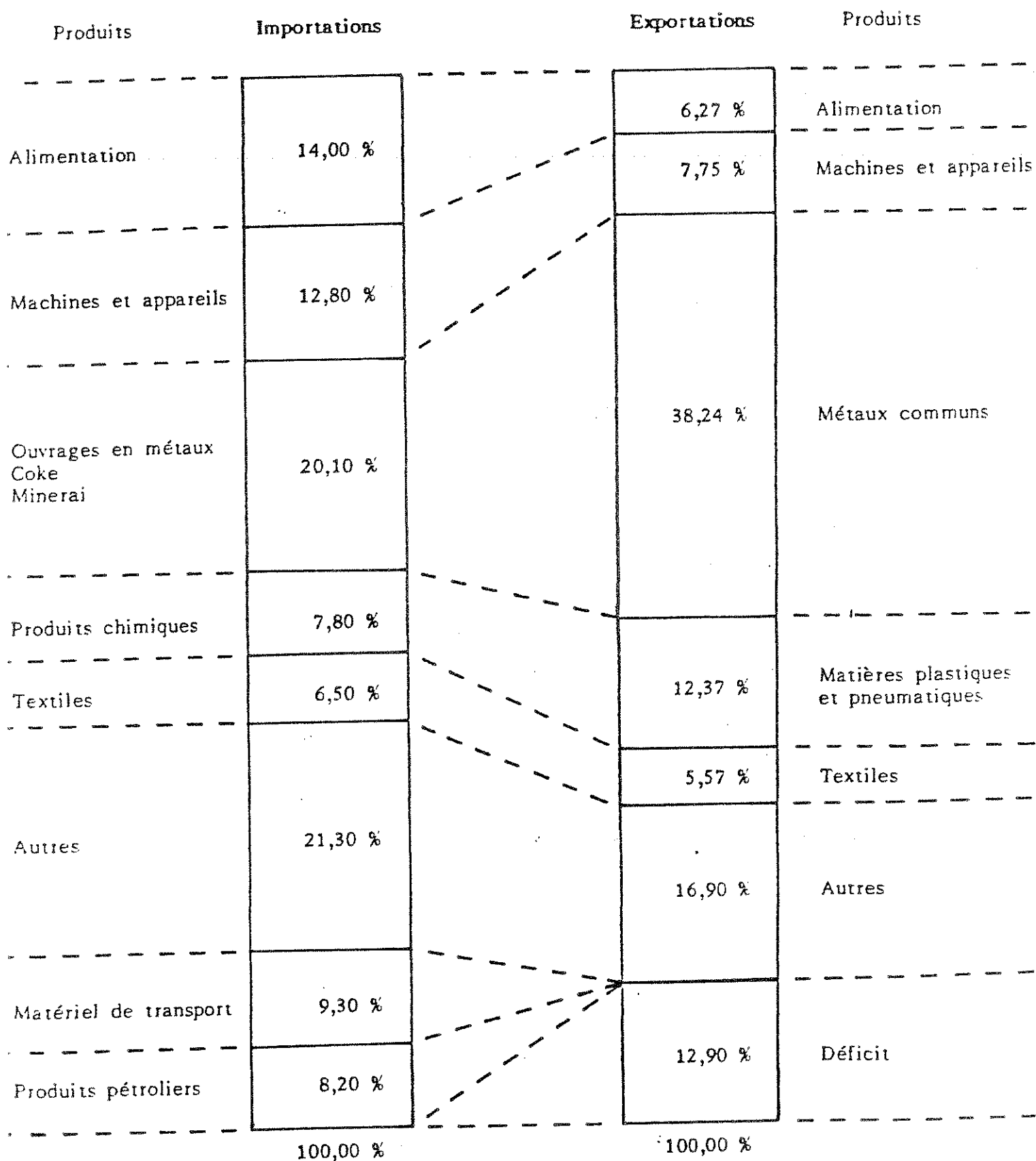
Le livre blanc de la Commission des Communautés européennes contient des mesures qui vont au-delà de la suppression des obstacles aux frontières et sollicite aussi la libre-circulation des capitaux, le libre exercice des activités bancaires et d'assurance, la libération complète des marchés publics, encore que la Commission admette que la réalisation d'un marché intérieur - si elle comporte des mesures de libéralisation et d'harmonisation - n'implique cependant pas une uniformisation des législations, ceci notamment dans le domaine fiscal, où un rapprochement des situations nationales est suffisant pour atteindre l'objectif voulu. En rappelant la finalité du Marché Commun qui est de souder, d'ici 1992, les économies des Etats membres dans un seul marché intérieur plus grand que celui des Etats-Unis d'Amérique et en nuanciant les moyens et notamment celui d'une harmonisation par trop poussée des législations, la Commission des Communautés européennes rencontre les intérêts d'un petit pays dépourvu d'un marché national et contraint d'exporter le plus clair de sa production de biens et de services.

* STATEC, bulletin 8/1983.

Le livre blanc mentionné plus haut comporte un calendrier précis pour la suppression des barrières physiques, techniques et fiscales; le Conseil Economique et Social estime que la discipline nécessaire de tous les partenaires quant à l'observation des dispositions prévues est de rigueur, état de choses qui conditionnera le succès de la démarche.

Les risques auxquels les exportations luxembourgeoises sont exposées, soulignent encore que la tâche prioritaire de la politique économique consiste à préserver à moyen et à long terme au Luxembourg des conditions qui permettent aux entreprises d'affronter avec des chances réelles de succès les concurrents étrangers sur les marchés internationaux.

STRUCTURE DE LA BALANCE COMMERCIALE EN 1983.



Une telle politique implique une concertation constante entre les pouvoirs publics et les entreprises.

Si les premiers ont la responsabilité de créer un environnement propice à l'activité économique, il appartient aux entreprises de gérer le produit.

Ainsi, l'entreprise a la responsabilité d'adapter son produit aux exigences techniques des marchés étrangers. Cette tâche s'est compliquée du fait que dans un but protectionniste beaucoup de pays utilisent les exigences techniques comme un moyen privilégié pour freiner, voire étrangler la concurrence étrangère sur leur marché national. L'entreprise établie à Luxembourg étant largement dépendante des marchés extérieurs, doit nécessairement suivre les développements en cette matière avec une vigilance constante.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social note que de plus en plus d'entreprises luxembourgeoises font des efforts conséquents pour développer des produits nouveaux en vue d'orienter leur fabrication vers l'exportation de produits à forte valeur ajoutée élaborée par une main-d'oeuvre hautement qualifiée. Aussi la politique de promotion et d'encouragement de l'innovation mise en oeuvre par le Gouvernement, en étroite concertation avec les chambres et organisations professionnelles compétentes, trouve-t-elle l'appui du Conseil Economique et Social.

Il en va de même de la politique de diversification économique discutée dans un chapitre à part de cet avis et qu'il faut également apprécier en fonction des retombées sur le commerce extérieur tant à l'exportation qu'à l'importation. En effet, chaque nouvelle activité contribue, dans la mesure où elle remplit une lacune dans notre tissu industriel, à rendre notre économie moins tributaire des ressources sectorielles au niveau international.

En ce qui concerne le financement des exportations, le Conseil Economique et Social note le dépôt, le 18 avril 1985, à la Chambre des Députés, du projet de loi portant modification du fonctionnement du fonds spécial d'assurance du croire pour le compte de l'Etat et qui vise, entre autres, à augmenter les possibilités de couverture pour compte direct de l'Etat à travers l'Office du Ducroire. Ce faisant, le Gouvernement répond à une demande itérativement exprimée par le Conseil Economique et Social dans ses avis respectifs du 22 août 1983 et du 3 juillet 1984, ainsi que lors de la journée d'étude du 23 mars 1983, consacrée par la Chambre de Commerce au "Financement des Exportations".

Sans vouloir revenir sur les handicaps résultant pour les exportateurs luxembourgeois des aides publiques au financement des exportations accordées à leurs principaux concurrents, le Conseil Economique et Social rappelle qu'

"au niveau de la phase de prospection tous les frais, à l'exception des crédits, inscrits au budget du service de la commercialisation, de la production - exportation du Ministère de l'Economie, sont à charge de l'exportateur, alors qu'en France l'exportateur peut avoir recours à des formes multiples d'aides telles l'assurance-foire et l'assurance-prospection et qu'en Belgique il bénéficie de l'intervention du Fonds du Commerce extérieur".

Lors de ses avis antérieurs, le Conseil Economique et Social a encore insisté, à l'endroit du commerce extérieur, sur l'importance primordiale d'adapter les ressources humaines aux exigences d'une économie essentiellement tributaire du commerce extérieur. En effet, en dehors d'un niveau élevé de la qualité des produits, l'entreprise ne peut réussir à l'exportation que si elle compte, parmi son personnel, un ou plusieurs spécialistes maîtrisant les aléas les plus divers. Or, la dimension réduite de notre pays ne permet que de répondre, de façon limitée, à travers la formation générale donnée par l'enseignement traditionnel, à ce besoin.

Si le Conseil Economique et Social ne peut pas approfondir à cet endroit la discussion aussi intéressante qu'importante sur les liens entre l'enseignement et la pratique des affaires, il note avec satisfaction qu'au cycle court du Centre Universitaire, les élèves inscrits à la section "commerce et banque" ont pu suivre un cours consacré aux techniques et problèmes du financement du commerce extérieur et à l'assurance-crédit. Comme ces élèves se destinent à des carrières au niveau des fondés de pouvoir dans les entreprises relevant notamment des secteurs de l'industrie et des services orientés vers l'exportation, il est indispensable de faire figurer ces matières au programme de cet enseignement.

Dans la même optique, le Conseil Economique et Social ne peut qu'encourager le projet de la Chambre de Commerce qui se propose d'organiser en automne, à l'intention du personnel des entreprises, un cycle de séminaires consacrés aux techniques du commerce extérieur, à la réglementation douanière, au financement des exportations, à l'assurance-crédit, aux problèmes de transport, aux intermédiaires du commerce international et aux instruments de promotion du commerce extérieur à Luxembourg.

Le Conseil Economique et Social estime que dans la panoplie des instruments étatiques de promotion du commerce extérieur, la formation des hommes aux techniques du commerce extérieur revêt une importance capitale. A son sentiment, les efforts de formation continue à tous les niveaux sont d'autant plus à soutenir que les pays voisins mettent en oeuvre des moyens très importants également dans ce domaine, comme le prouve la création récente d'une Ecole nationale d'Exportation en France.

223. La sidérurgie

Avec une production d'acier en hausse de 21% par rapport à l'exercice 1983, la sidérurgie a rattrapé une partie du retard que le secteur en cause avait encore par rapport à la croissance économique depuis 1982.

Le Conseil Economique et Social constate que cette bonne performance quantitative s'est traduite également en termes de résultats financiers positifs. En effet, les deux sociétés de la branche enregistrent cette année, et pour la première fois depuis le début de la crise, un résultat positif. Le Conseil Economique et Social se réjouit de ce bilan encourageant, mais se demande si celui-ci doit être interprété comme un feu de paille ou comme le début du renouveau de cette industrie vitale pour le pays.

S'il est vrai que la sidérurgie lourde est traditionnellement très affectée par des cycles conjoncturels et que l'exercice 1984 doit être considéré comme une année de bonne conjoncture, il n'en demeure pas moins que ces bons résultats ont été obtenus à un moment où la restructuration financière n'a pas encore été achevée. D'autre part, si on se concentre sur les résultats techniques et économiques de la branche, en constante et très nette amélioration depuis plusieurs années, il apparaît au Conseil Economique et Social que le modèle luxembourgeois est en voie de réussir.

Ce succès ne saurait cependant être durable qu'à la condition que la rigueur continue au niveau des coûts de production et de la gestion. En effet, les quelque 750 millions de bénéfice font encore piètre figure par rapport aux pertes cumulées par cette branche depuis 1975 et qui se chiffrent globalement à plus de 20 milliards de francs. Si on doit donc féliciter l'ensemble des acteurs concernés par la plus grande opération d'assainissement économique jamais réalisée au Luxembourg, il faut insister sur la nécessité de mettre totalement en oeuvre le plan de restructuration engagé.

2231. Le plan de restructuration

Compte tenu de l'impact de la sidérurgie sur l'économie luxembourgeoise, la réussite du plan de restructuration de cette branche industrielle est une nécessité vitale pour notre petit pays. En effet, malgré les nombreuses fermetures d'installations, malgré la diminution des productions qui atteint environ 40% par rapport au boom de 1974, malgré la diminution de l'emploi de quelque 13.000 personnes, le poids économique de la sidérurgie luxembourgeoise au sens large reste considérable, même après dix ans de crise.

Les estimations fournies par la sidérurgie indiquent que la part du groupe ARBED dans le PIB luxembourgeois (version SEC) représentait, en 1983, 15,5% contre 17,5% en 1980. Au même moment, l'emploi offert par les différentes sociétés du groupe au Luxembourg représentait 13,4% de l'emploi salarié total et 37% de l'emploi salarié industriel. Cet emploi produisait, toujours en 1983, 50,3% de la valeur de la production industrielle luxembourgeoise, contre 58% en 1980.

Ces chiffres, tout en reflétant une diminution progressive de l'impact de l'industrie lourde dans les agrégats économiques de notre pays, amènent le Conseil Economique et Social à conclure à la justesse des vues de ceux qui ont toujours défendu la nécessité de rénover, de restructurer et de maintenir une sidérurgie viable et dynamique dans notre pays. Le corollaire en est la décision d'achever les différents aspects du plan de restructuration en cours.

22311. Le volet industriel

Après la modernisation de la phase liquide dont les deux dernières pièces maîtresses ont été le haut fourneau C de Belval et les deux machines de coulée continue de l'usine de Schiffflange, la deuxième phase du plan d'investissement de la sidérurgie

luxembourgeoise, commencée en 1981, concerne la modernisation des laminoirs. A la suite de la remise à neuf du train à fil de Schiffflange, le plan d'investissement prévoit maintenant la modernisation du train II à poutrelles et à palplanches de Belval et celle du laminoir à froid de Dudelange. Le Conseil Economique et Social note avec satisfaction que les deux projets les plus importants du plan d'investissement pluriannuel 1983/87 ont été mis en chantier dès cette année.

Le corollaire du plan de restructuration technique est la réalisation des accords de synergie conclus entre la sidérurgie luxembourgeoise et Cockerill Sambre. Si ceux-ci n'avaient pas pu être signés, il en aurait résulté la nécessité à terme d'opérer des investissements importants, essentiellement dans le chef de l'usine de Dudelange et de ne pas utiliser le cash flow disponible à la diminution de l'endettement des deux sociétés signataires. D'autre part, un accord de coopération, de spécialisation et d'échange de production entraîne une perte d'autonomie pour chacun des signataires, ce qui nécessite leur coopération exemplaire. A ce sujet, le Conseil Economique et Social constate avec satisfaction que l'accord de synergie entre les sidérurgies belge et luxembourgeoise est entré dans une phase décisive depuis le 1er janvier 1985.

22312. Le volet social

Les chiffres disponibles sur l'effectif de la division anticrise indiquent que le problème de l'emploi excédentaire dans la sidérurgie est en voie d'être résolu. S'il est vrai que l'emploi total des deux sociétés sidérurgiques (14.500 personnes au 31 décembre 1984) doit encore être réduit - cf. chapitre 226132 de l'avis annuel du Conseil Economique et Social du 22 août 1983 - les prévisions des experts indiquent que cette adaptation va pouvoir se faire sans difficulté majeure. Quoiqu'il soit trop tôt de faire un bilan global et définitif du modèle de régulation de l'emploi, choisi au Luxembourg pour vaincre la

crise de la sidérurgie, le Conseil Economique et Social aimerait profiter de l'occasion pour faire une triple remarque à cet égard.

- L'adaptation de l'emploi aux besoins des entreprises, sans recours au chômage partiel ni au licenciement collectif, a pu se faire dans des conditions économiques satisfaisantes aussi bien du point de vue des intéressés que de celui de l'Etat et des entreprises. En effet, si le coût a été considérable et s'il permet d'expliquer une partie des pertes de substance enregistrées par les entreprises, il n'empêche que l'approche retenue a été pour beaucoup dans les gains de productivité sensibles dont peut faire état la sidérurgie luxembourgeoise et qui la placent dans le peloton de tête de la profession.

- Le Conseil Economique et Social aimerait également mettre en lumière les efforts faits par les salariés de la sidérurgie dans leur combat pour la survie de leur secteur et de leur emploi.

- Si on regarde en détail les statistiques de l'emploi de la sidérurgie, on constate un vieillissement de la population qui est à mettre en relation avec le blocage des embauches en vigueur depuis 1975. Face à cette évolution et dans le but d'éviter que le savoir-faire des sidérurgistes ne se perde, le Conseil Economique et Social estime qu'il serait indiqué d'utiliser pleinement les mécanismes existants permettant d'embaucher un plus grand nombre de jeunes qui profiteraient d'un apprentissage plus poussé et qui se prépareraient ainsi à un emploi dont l'avenir semble aujourd'hui assuré.

Le Conseil Economique et Social note avec satisfaction qu'en 1985 quelque deux cents embauchages nouveaux vont avoir lieu.

22313. Le volet financier

Les conséquences de l'effort d'investissement et de rationalisation, le financement des pertes subies et les charges liées au coût social de la restructuration sont les causes essentielles d'un accroissement considérable de l'endettement financier du secteur. Il en a résulté la nécessité de mettre en oeuvre un plan de restructuration financière dont le coût a été estimé par M. Jean GANDOIS à quelque 20 milliards de francs. Compte tenu des montants en jeu, il est normal qu'on ait pensé d'abord couvrir une partie substantielle des besoins par une réalisation d'actifs non situés dans le pays et qui font partie de la substance de l'ARBED.

Malgré les recommandations en ce sens, la réalisation de la participation détenue par l'ARBED dans SIDMAR a été finalement écartée. En effet, compte tenu de la faiblesse relative de la sidérurgie luxembourgeoise dans le produit plat, l'influence de l'ARBED dans SIDMAR s'est révélée être une nécessité pour des raisons de politique de groupe et de stratégie commerciale. D'autre part, le maintien d'un groupe sidérurgique fort, dont le centre de décision est à Luxembourg, constitue un atout non négligeable dans les relations industrielles avec la Belgique, dont l'importance est devenue fondamentale suite à la signature des accords de synergie.

Finalement, les études menées en vue de vendre les actifs de l'ARBED en Amérique du Sud ont conduit à un réaménagement des participations du groupe au Brésil, ce qui a permis de libérer des liquidités importantes au profit de la restructuration financière au Luxembourg. Le dossier est à suivre avec attention dans une optique à moyen terme.

Par contre, la sidérurgie, appuyée en cela par le Gouvernement, a continué à se défaire des participations qui, dans le passé, avaient nécessité des transferts de fonds de Luxembourg. Cet objectif a pu être atteint en Allemagne où une solution globale a mis fin à la responsabilité financière de l'ARBED auprès de ses

filiales allemandes moyennant une option de 76% concédée aux pouvoirs publics pour un prix symbolique et le rattachement direct d'un certain nombre d'entreprises transformatrices de l'acier à ARBED Saarstahl. La contrepartie a consisté en un retour de l'EBV, fournisseur de charbon à coke de la sidérurgie luxembourgeoise, dans le giron direct de l'ARBED et assorti de la libération du gage que celui-ci représentait pour les créanciers allemands. Parallèlement, l'ARBED a filialisé ses trois divisions étrangères travaillant dans le domaine des tréfilés, à savoir St. Ingbert, Roermond et Gentbrugge, qui, dans le passé, étaient des sources de pertes pour la sidérurgie luxembourgeoise.

Si l'expérience a montré que la restructuration financière ne pouvait pas être opérée par la seule réalisation d'actifs situés à l'étranger, il n'en demeure pas moins que les sociétés sidérurgiques ont fait des efforts notables pour vendre des biens non indispensables à la poursuite de l'activité industrielle. Aussi la vente de terrains et d'immeubles ainsi que celle de biens mobiliers ont-elles permis de libérer jusqu'à fin 1984 une somme supérieure à 6 milliards de francs, qui a contribué à réduire l'endettement de la société.

Il n'empêche que ces mesures ne pouvaient suffire pour dégager les sommes nécessaires à une réduction adéquate de cet endettement. Aussi furent-elles complétées efficacement par une intervention financière de l'Etat en deux étapes, amplement décrite dans les différents rapports du Conseil Economique et Social.

La loi du 1er juillet 1983 autorisa le Gouvernement à souscrire, dans le temps, à une augmentation de capital de l'ARBED de 2,5 milliards de francs et à acquérir une partie de la participation dans SIDMAR pour 2,5 milliards de francs également. La même loi a permis d'honorer opportunément, par des bonifications d'intérêt, de 1,7 milliard en 1983 et de 1,4 milliard de francs en 1984, l'effort d'investissement qui, de 1975 à 1979, n'avait pas bénéficié des aides financières de la loi-cadre d'expansion économique.

L'achèvement de la restructuration financière se heurtait, en 1984, aux limites de l'enveloppe budgétaire concédée par le Gouvernement. Or, même si l'effort fourni par la collectivité nationale se chiffrait d'ores et déjà à 8,1 milliards de francs et compte tenu de l'effort propre des sociétés, il demeurerait évident qu'un écart significatif séparait toujours l'objectif de la restructuration financière par rapport aux capitaux engagés.

Après les élections législatives de juin 1984, les différentes parties intéressées étaient appelées à se concerter rapidement en vue d'en arriver à une restructuration financière progressive, mais définitive du secteur.

Il est vrai que les partenaires qui se retrouvaient face à face au sein de la tripartite sidérurgie, convoquée dès la fin de la période des vacances d'été, n'étaient pas d'accord sur le montant précis à retenir dans l'enveloppe.

Les calculs effectués par les sociétés et contenus dans le document de travail remis à la tripartite faisaient état de la nécessité de diminuer encore l'endettement total de l'ARBED de quelque 14 milliards de francs. Comme en même temps la sidérurgie prévoyait que l'excédent du cash flow sur les dépenses d'investissement permettait, par les moyens propres des entreprises, de diminuer l'endettement de 3,6 milliards de francs, il en résultait une proposition visant à faire prendre en charge par l'Etat le solde, soit 10,1 milliards de francs. Les organisations syndicales estimaient que la contribution propre des entreprises n'était possible que si les mesures d'austérité étaient maintenues, ce qui leur semblait inacceptable. Dès lors, elles étaient d'avis qu'il fallait mobiliser quelque 14 milliards de francs pour réussir définitivement la restructuration financière.

Après d'âpres discussions, le Gouvernement trancha à la fin du mois de novembre en décidant que la collectivité nationale était prête à investir au total 9,1 milliards de francs dans la restructuration financière de la sidérurgie. Ces vues ont été confirmées par le législateur.

Les partenaires sociaux, tout en maintenant leur point de vue, reconnurent cependant l'ampleur des efforts faits par la collectivité nationale. Encore fallait-il se mettre d'accord sur les contreparties que demandaient les pouvoirs publics pour leur engagement, question qui allait avoir une importance primordiale tant au niveau de l'équilibre entre les actionnaires public et privés qu'à celui des discussions à mener avec la Communauté économique européenne.

2232. La dimension européenne du plan de restructuration financière de la sidérurgie luxembourgeoise

Il paraît indiqué de refaire le point de la situation avant la réunion du Conseil CEE des 26 et 27 mars 1985, puisque certains arguments opposés au dossier luxembourgeois restent apparemment vivaces.

La Commission, si elle signifiait au Luxembourg un préjugé favorable, estimait néanmoins que

"les interventions projetées ne peuvent pas à coup sûr être considérées comme ne comportant pas d'éléments d'aide",

tout en relevant qu'un tel doute n'existerait pas si

- le prix des actions ARBED était ramené au cours de Bourse et que
- la valeur d'une action SIDMAR (avec droit de vote) était ramenée au prix payé par le Gouvernement belge pour les actions non votantes.

Tout en rappelant qu'elle avait à diverses reprises, dans le passé, exprimé son appréciation positive des efforts de restructuration luxembourgeois et tout en déclarant qu'elle restait ouverte à tout nouvel élément d'information, la Commission se réserva son jugement définitif quant aux éléments d'aide contenus, le cas échéant, dans les opérations envisagées.

Les réserves exprimées par la Commission européenne quant au plan de restructuration financière de la sidérurgie luxembourgeoise appellent une série de réflexions de principe. En effet, quand on compare le volume des aides autorisées par l'Exécutif européen aux sidérurgies des différents pays de la Communauté européenne, on se rend compte non seulement que notre pays figure parmi les trois Etats (Pays-Bas, Allemagne et Luxembourg), dont la production est la moins subventionnée, mais encore que les sacrifices octroyés et acceptés en matière de fermeture de

capacités sont plus importants au Luxembourg que dans n'importe quel autre pays de la Communauté européenne, à l'exception des Pays-Bas.

D'autre part, tout en reconnaissant la viabilité de la sidérurgie luxembourgeoise à l'horizon 1986, la Commission européenne a elle-même exprimé, en 1983, certains doutes sur les effets du plan issu de la loi du 1er juillet 1983, pour ce qui est notamment de l'action sur l'endettement de la sidérurgie.

Face à ce double constat, on aurait pu s'attendre à une acceptation rapide du plan luxembourgeois par la Commission.

Le paradoxe réside dans les règles de jeu fixées par les auteurs du code des aides, lequel interdit aux Etats-membres d'octroyer plus d'aides qu'ils n'en avaient initialement notifiées. Il est vrai que cette règle a été nuancée suite aux délibérations du Conseil "Industrie" des 26 et 27 mars 1985.

Quoiqu'il en soit, le Conseil Economique et Social se doit de rappeler que dans son avis sur l'évolution économique, financière et sociale de 1984, il avait déjà souligné la nécessité d'éviter une rupture et donc celle de parachever l'oeuvre de la restructuration.

Le plan en examen prévoit d'abord une augmentation de capital de l'ARBED pour un montant de FLUX 6,148 milliards qui sera souscrit par l'Etat luxembourgeois moyennant reprise par lui d'un prêt CECA pour un même montant. Cette augmentation de capital confèrera à son souscripteur 534.604 titres votants évalués à 5.750 FLUX/titre et 878.277 titres non votants évalués à 3.500 FLUX/titre. Une opération similaire d'un montant de FLUX 100 millions est prévue pour la MMR-A.

Comme le point de vue de la Commission, relatif à la valeur de référence, est réapparu dans les discussions, le Conseil Economique et Social propose, ci-après, quelques arguments qu'on peut opposer utilement à cette façon de voir les choses.

- Le cours de Bourse, tout d'abord, n'est pas un prix réaliste quand il s'agit d'évaluer une opération portant sur une part significative du capital d'une société. Un indicateur variable dans un partage de succession n'est pas forcément représentatif dans des transactions ayant pour effet de modifier considérablement l'actionnariat d'un grand groupe industriel. A titre d'illustration, on peut citer les offres publiques d'achat qui atteignent souvent un multiple du cours de Bourse initial. Il faut dès lors baser les évaluations sur la valeur de substance et la valeur de rendement à long terme de la société et comparer la valeur ainsi obtenue à celle retenue dans le modèle de restructuration financière. Or, dans la mesure où les actions votantes ont été valorisées à la valeur comptable et que les actions non votantes seront émises au pair, il serait étonnant qu'on puisse y détecter un véritable élément d'aide par rapport à la valeur réelle de la société.

- Les nouvelles actions émises bénéficieront d'un dividende de 4% pour les titres votants et de 4% pour les titres non votants, pourcentage augmenté d'un dividende supplémentaire de 2% à caractère privilégié.

- L'augmentation de capital souscrite par l'Etat luxembourgeois sera accompagnée aux mêmes conditions par le principal actionnaire privé de l'ARBED.

- Finalement, l'augmentation de capital sera financée au moyen de la reprise par l'Etat d'emprunts CECA contractés par la sidérurgie. Ceux-ci bénéficient actuellement de la garantie étatique dont l'octroi a constitué jadis une aide autorisée par la Commission européenne.

D'autre part, le plan de restructuration financière prévoit un ensemble de transactions sur des actions de la société SIDMAR qui peuvent se résumer en une première vente de 94.450 titres moyennant un prix unitaire de 21.579 FLUX/titre et en une deuxième vente de 235.000 actions à un prix unitaire de 14.386 FLUX/titre. Cette opération peut difficilement contenir des éléments d'aide comme en témoigne l'argumentation suivante:

- Des évaluations faites en 1983 et 1984 tant par des experts comptables indépendants que par une commission composée de représentants des Etats belge et luxembourgeois ainsi que de l'ARBED et de SIDMAR ont conclu à des valeurs du titre SIDMAR supérieures ou égales aux 21.579 Flux/titre, retenues dans la première transaction entre l'ARBED et l'Etat luxembourgeois.
- Le modèle choisi pour cette double transaction a été calqué sur les modalités d'intervention retenues par le Gouvernement belge en 1984, lorsqu'il souscrivit à une double augmentation de capital dans SIDMAR.
- En 1983 et 1984, l'ARBED a repris de la Société générale de Belgique des actions SIDMAR pour un prix unitaire de 21.579 Flux/titre.

Les considérations ci-avant documentent à suffisance de droit qu'il n'y a pas d'élément d'aide dans l'opération projetée.

Les 26 et 27 mars 1985, les Dix réunis au sein du Conseil "Industrie" ont explicitement confirmé le prolongement du paiement d'aides "approuvées par la Commission" jusqu'au 31 décembre 1985. Les demandes d'autorisation doivent se conformer à l'article 2 du code des aides, ce qui implique que la Commission

"exigera des réductions de capacités si elles sont nécessaires pour assurer la viabilité de l'entreprise concernée."

Enfin, des aides supplémentaires ne pourront être autorisées que pour

"réaliser la restructuration financière des entreprises et pour ramener leurs charges financières au niveau de celles des entreprises qui étaient déjà rentables en 1984." (Cf. décision no. 1018/85 CECA de la Commission du 19 avril 1985).

Le Conseil Economique et Social estime que la formulation de la décision du Conseil "Industrie" devrait mettre à l'aise le Gouvernement luxembourgeois, même si la Commission - après examen - devait juger que le programme de restructuration financière comporte certains éléments d'aides.

En effet

- le principe de l'octroi d'aides reste acquis pour 1985;
- le programme d'intervention du Gouvernement correspond exactement à la forme d'aides admise, c'est-à-dire la réduction des charges financières à un niveau normal;
- la Commission ayant officiellement attesté à la sidérurgie luxembourgeoise sa viabilité, il est facile de prouver qu'une réduction supplémentaire des capacités, loin d'améliorer cette viabilité (déjà démontrée dans les faits), risquerait de la mettre en question.

Toujours est-il qu'il serait largement préférable que la sidérurgie luxembourgeoise obtienne un véritable "nihil obstat" de la Commission, l'opération étant alors considérée comme ne comportant pas d'aides de la part des pouvoirs publics. Un tel verdict de la part de la Commission

- renforcerait la position de la sidérurgie luxembourgeoise lorsqu'il s'agira d'obtenir l'autorisation d'investissements supplémentaires dans des branches annexes (Galvanlage);
- mettrait le Luxembourg à l'abri de contraintes ou d'impositions, fussent-elles marginales;
- améliorerait la position du Luxembourg pour le cas où la Commission serait forcée d'imposer un nouveau tour de réductions à la sidérurgie européenne.

Compte tenu de l'ensemble des développements qui précèdent le Conseil Economique et Social est confiant de l'évolution positive des discussions finales qui sont menées entre le Gouvernement luxembourgeois et la Commission. Le Conseil demande au Gouvernement d'être très ferme dans ces négociations et de conclure le dossier dans les meilleurs délais. Suivant les informations du Conseil Economique et Social, une décision définitive pourrait intervenir au début de juillet 1985.

224. Le secteur bancaire

2241. L'importance

Dans sa déclaration du 23 juillet 1984, confirmée d'ailleurs en ce domaine par celle du 18 avril 1985, le Gouvernement a souligné avoir

"conscience du rôle important que la place bancaire de Luxembourg et les activités financières internationales ont acquis dans notre économie, comme employeur, comme contribuable et comme client des autres secteurs. Le maintien de la compétitivité de la place financière, qui a renforcé l'importance européenne et mondiale de notre capitale, restera dès lors une préoccupation constante du Gouvernement."

Le Conseil Economique et Social, confirmant en cela les vues exprimées dans ses avis antérieurs, notamment en 1983 et en 1984, estime qu'il est fondamental de suivre de très près l'évolution du secteur bancaire et d'avoir pour souci impératif d'adapter constamment l'infrastructure luxembourgeoise, notamment au plan des dispositions fiscales et juridiques, à la mouvance et aux innovations caractérisant, dans ce domaine, les places financières concurrentes.

Aussi le Conseil Economique et Social voudrait-il relever avec inquiétude que si le sommet de Brême a théoriquement fixé à Luxembourg le siège du futur Fonds Monétaire Européen (FME) - consacrant ainsi en quelque sorte le rôle de la capitale comme siège des institutions européennes couvrant l'ensemble de la problématique monétaire des Communautés - la pratique semble s'éloigner de cette décision. En effet, tant le secrétariat du Fonds Européen de Coopération Monétaire (FECOM) - dont le siège théorique est pourtant à Luxembourg - que le système de clearing de la monnaie européenne, l'ECU, fonctionnent dans le cadre de la Banque des Règlements Internationaux, à Bâle. Cette dernière situation de facto ne risque-t-elle pas, à terme, de devenir de jure? Ceci entraînerait bien entendu une amputation du rôle européen et financier du Grand-Duché.

Comme les années précédentes, le Conseil Economique et Social ne voudrait pas manquer de commenter l'importance que le secteur financier revêt dans la vie économique et sociale du pays.

Le nombre de banques établies à Luxembourg est demeuré stationnaire en 1984, les quelques départs ayant été compensés par l'établissement de nouvelles unités.

Le total des bilans de ces banques a encore augmenté au cours de l'année sous revue. On ne peut toutefois nier que cet accroissement est dû en grande partie à l'appréciation du dollar US par rapport au franc belgo-luxembourgeois.

Le nombre du personnel occupé dans le secteur s'est également accru pour atteindre 9.382 personnes au 31 décembre 1984, soit 5,9% de la population active du pays. Les salaires payés aux dites personnes constituent d'ailleurs environ 11% de la masse salariale totale distribuée au Grand-Duché.

Les recettes fiscales engendrées par l'activité des banques restent impressionnantes. A ce sujet, une vue complète de la situation impose de tenir compte non seulement des recettes directes (impôt sur le revenu des collectivités, impôt sur la fortune, impôt commercial, impôts divers), mais aussi des recettes indirectes (impôt sur les salaires distribués).

En outre, l'effet induit du secteur sur l'économie peut être partiellement illustré par le montant total des frais généraux apparaissant au compte de pertes et profits global des banques, soit plus de 7 milliards de francs en 1983*.

* Voir tableau page 47.

A ce sujet, il n'est pas sans signification de constater que la part prise par les banques luxembourgeoises dans l'euro-marché par rapport aux banques recensées par la Banque des Règlements Internationaux s'est rétrécie en 1984, bien qu'elle représente toujours plus de 9% des actifs totaux et plus de 17% des crédits non-bancaires. De surcroît, les mêmes banques perdent aussi un peu de terrain en ce qui concerne globalement leur position dans les syndicats d'émissions publiques d'euro-obligations (environ 21% du total). En revanche, au plan de l'ECU, cette position s'est renforcée.

2242. L'emploi

L'effort de diversification présentement entrepris par les banques, notamment orienté vers la gestion de fortune, est susceptible de soutenir la demande de personnel. Le Conseil Economique et Social prend note dans ce contexte que pour maîtriser leurs coûts dans un environnement largement ouvert à la concurrence internationale, les banques établies à Luxembourg s'efforcent d'optimiser la rationalisation de leurs opérations.

Il est par ailleurs essentiel que le Gouvernement consente les efforts nécessaires pour que les banques puissent trouver, sur place, le personnel formé dont elles ont besoin. Le Conseil Economique et Social recommande que soit poursuivie la fructueuse coopération qui s'est instaurée entre les autorités compétentes gouvernementales et l'Association des Banques pour adapter l'enseignement, à divers niveaux, à cette exigence.

Le Conseil Economique et Social apprend qu'il est actuellement difficile d'intégrer les jeunes sortant des écoles dans les banques à activités segmentaires, c'est-à-dire la grande majorité des eurobanques. Par conséquent, il serait souhaitable d'encourager, par des moyens adéquats, la continuation des efforts entrepris par les banques locales à personnel nombreux, pour assurer à ces jeunes des postes d'apprentis ou de débutants bancaires.

2243. Le cadre juridique et fiscal

Parmi les questions juridiques pour lesquelles le secteur bancaire attend une solution, le Conseil Economique et Social se doit de relever une nouvelle fois les points suivants (voir avis annuel de 1984):

- le transport des créances;
- le mandat post mortem;
- certains aspects de la loi sur le chèque;
- le droit de la preuve.

La déclaration gouvernementale du 18 avril 1985 fait d'ailleurs mention de ces questions.

En matière fiscale, le Conseil Economique et Social salue la volonté d'action du Gouvernement exprimée dans sa déclaration de juillet 1984 en ces termes:

"adapter aux besoins l'environnement fiscal des activités bancaires pour l'aligner sur la situation à l'étranger."

Le secteur bancaire, tout en attirant l'attention sur les mesures prises dans d'autres pays pour stimuler les activités bancaires, propose de réfléchir à des modalités fiscales qui encourageraient, par un système de dégrèvements, l'accroissement du volume des affaires, de sorte que tant le budget de l'Etat que les banques elles-mêmes en profiteraient.

Une étude comparative de la fiscalité des opérations bancaires au Luxembourg, d'une part, et dans des places concurrentes, d'autre part, est en voie d'élaboration auprès de l'Association des Banques. Les conclusions devraient en être analysées de très près par les instances gouvernementales.

Le Conseil Economique et Social constate avec regret que parmi les doléances exprimées en matière fiscale par le secteur bancaire figurent toujours (voir avis de 1984):

- le relèvement des limites pour l'imputation des impôts étrangers;
- l'extension du réseau des conventions contre la double imposition;
- 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;
- l'exemption de la TVA sur l'or de placement, ou au moins une imposition à un taux très réduit.

Le Conseil Economique et Social ne voudrait pas manquer de relever que les mesures restrictives, prises en son temps dans une série de pays et qui avaient favorisé l'établissement à Luxembourg de certaines banques étrangères d'importance mondiale, ne sont plus d'application. Le rapatriement d'une partie de leurs portefeuilles-crédits dans leurs pays d'origine ou leur transfert dans d'autres places financières où elles se trouvent également établies sont donc toujours possibles.

Le Conseil Economique et Social juge positif le fait que les bénéfices réalisés permettent aux banques la constitution de provisions adéquates*, lesquelles sont d'ailleurs favorisées par une attitude ouverte des autorités bancaires et fiscales à l'endroit des mesures de prudence, notamment en matière de risques souverains. La constitution, au cours des trois derniers exercices, de provisions très importantes correspond, en partie au moins, à un décalage dans le temps de recettes fiscales. En effet, les efforts entrepris par les pays en difficultés en vue de surmonter leur incapacité à rembourser leurs dettes devraient permettre dans les années à venir l'annulation d'une partie des provisions constituées, par une entrée au compte de pertes et profits des banques concernées.

* Voir tableau ci-après: amortissement et constitution de provisions.

LES PRINCIPAUX ELEMENTS DES COMPTES D'EXPLOITATION DES BANQUES

Nature des revenus et des dépenses	en millions de francs									
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1 Intérêts perçus	89 619	91 903	101 350	119 352	152 625	255 103	414 040	667 031	699 449	578 423
2 Intérêts payés	81 452	77 449	82 615	97 069	127 513	228 511	384 290	626 379	635 678	501 612
3 Marge sur intérêts	8 167	14 454	18 735	22 283	25 112	26 592	29 750	40 652	63 771	76 811
4 Revenus nets sur réalis. titres	878	1 321	856	434	637	493	1 458	727	3 233	3 312
5 Revenus nets sur commissions	1 082	1 317	2 004	2 090	2 193	2 273	2 472	2 535	3 021	4 763
6 Revenus nets sur opérat. de change	2 701	869	2 215	3 518	2 362	4 624	954	8 284	6 643	6 342
7 Revenus divers nets	- 295	56	154	727	395	677	1 708	1 103	1 465	1 864
8 Résultats bruts	12 533	18 017	23 964	28 552	30 699	34 659	36 342	53 301	78 134	93 092
9 Frais de personnel	2 550	3 368	4 201	5 191	5 841	6 918	8 137	9 732	11 606	13 765
10 Autres frais d'exploitation	1 118	1 501	2 203	2 598	2 960	3 596	4 097	4 941	6 079	7 130
11 Impôts divers, taxes et redevances	443	498	593	738	865	1 137	1 419	1 595	2 663	2 909
12 Amortissements sur immobilisé	326	442	502	567	583	784	1 058	1 001	1 135	1 317
13 Bénéfice avant provisions	8 096	12 208	16 465	19 458	20 450	22 224	21 631	36 032	56 651	67 978
14 Amort. et constit. de provisions	3 234	4 040	4 899	6 983	7 363	10 770	10 645	23 271	45 618	58 649
15 Extournes de provisions	793	1 138	1 198	1 271	1 382	3 026	1 984	2 434	4 771	6 063
16 Constitution nette de provisions	2 441	2 902	3 701	5 712	5 981	7 744	8 661	20 837	40 847	52 606
17 Bénéfice après provisions	5 655	9 306	12 764	13 746	14 469	14 480	12 970	15 195	15 804	15 364
18 Impôts sur le revenu et les bénéfices	2 836	4 568	6 332	6 981	7 224	7 326	6 569	8 176	8 028	7 458
19 Bénéfice net	2 819	4 738	6 432	6 765	7 245	7 154	6 401	7 019	7 776	7 906

Source: Institut Monétaire Luxembourgeois.

Quelques indicateurs significatifs

en % de la somme moyenne des bilans

A Total des frais	0,45	0,45	0,47	0,48	0,45	0,42	0,40	0,36	0,35	0,40
B Bénéfice avant provisions	0,81	0,95	1,03	1,04	0,89	0,76	0,59	0,76	0,95	1,09
C Provisions et amortissements	0,24	0,23	0,23	0,30	0,26	0,26	0,24	0,44	0,64	0,84
D Bénéfice après provisions	0,57	0,73	0,80	0,73	0,63	0,49	0,36	0,32	0,31	0,25

Le Conseil Economique et Social ne voudrait pas manquer de faire état dans le présent avis du problème de la participation des banques dans des projets comportant un capital à risque et ceci dans le cadre de la diversification industrielle dans notre pays.

Le secteur bancaire luxembourgeois a été sollicité pour supporter financièrement des projets présentant des risques élevés, ce qui entraîne en même temps - en cas de réussite - un apport important pour l'économie luxembourgeoise.

Des projets récents ont démontré que plusieurs banques sont prêtes à participer à l'effort du Gouvernement pour diversifier nos structures économiques, non seulement par des crédits, mais aussi en prenant des participations minoritaires. Le régime de banque universelle qui existe à Luxembourg le permet. Il reste que ces interventions ne peuvent se faire qu'en relation avec un certain pourcentage des fonds propres à déterminer par les organes compétents de chaque institution financière.

Le Conseil Economique et Social propose que soit étudiée la mise en place d'une réglementation de base qui fixe des conditions adaptées - notamment du point de vue fiscal - à cette prise en charge de risques élevés. Les banques concernées pensent particulièrement à des possibilités élargies de constituer des provisions spéciales qui seraient admises par l'administration des contributions et ceci d'office, en attendant que les projets mis en route se révèlent bénéficiaires.

225. Les classes moyennes

Tant la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1984 que la déclaration du Gouvernement du 18 avril 1985 sur la situation économique, sociale et financière du pays ont expressément reconnu l'importance primordiale que le secteur des classes moyennes joue dans l'équilibre économique et sur le marché de l'emploi. Dans ces mêmes déclarations, la nécessité a été soulignée de soutenir cette composante fondamentale de notre tissu économique, d'adapter le cadre de son fonctionnement et de créer, par des mesures spécifiques, un climat de confiance propice au développement des activités.

De son côté et en insistant sur le contexte à moyen terme, le Conseil Economique et Social avait déjà relevé dans son avis du 3 juillet 1984 sur la situation économique, financière et sociale du pays les lignes de force du rôle actif des classes moyennes, les accents pour une politique future et les problèmes spécifiques à cerner. L'ensemble de ces considérations reste pleinement valable, voire a gagné encore en actualité et en importance.

Tout en renvoyant dès lors à ces développements détaillés antérieurs, le Conseil Economique et Social se limite à préciser quelques objectifs prioritaires.

2251. La politique des prix

La limitation des hausses, voire la stabilité des prix s'impose au même titre pour le maintien de la compétitivité des entreprises que pour la préservation du pouvoir d'achat.

Pour être efficace, une politique des prix active doit être axée principalement sur l'encouragement de la libre concurrence, allant de pair avec la protection et l'information adéquates des consommateurs.

La concertation avec les agents économiques est la règle. La contrainte administrative devrait être réservée aux situations spécifiques, dans lesquelles notamment la concurrence et les mécanismes régulateurs des marchés pourraient être bloqués ou s'avérer inefficaces, et aux abus constatés dans l'une ou l'autre filière.

Le Conseil Economique et Social constate que les entreprises du commerce et de l'artisanat ont itérativement offert leur collaboration active pour procéder à des enquêtes économiques sectorielles portant sur les structures de prix. Elles sont prêtes à débattre les analyses et les justifications des marges de couverture qui sont à adapter aux réalités économiques changeantes. Le dialogue et les analyses devraient, dès lors, pouvoir s'organiser au mieux dans les enceintes compétentes.

Les entreprises relevant des classes moyennes ne sauraient toutefois être considérées comme uniques responsables ni de l'inflation importée, tributaire, entre autres, des politiques monétaires et des termes d'échange, ni des séquelles de l'inflation autogénérée, ni du renchérissement général des coûts.

En tant que dernier maillon d'une chaîne de distribution souvent complexe et remontant inévitablement à des importations obligées, le commerce de détail en particulier a déjà pu prouver qu'il est disposé et outillé pour prendre les responsabilités qui lui incombent en agissant sur la portion, presque toujours congrue, sur laquelle il a une emprise. Cela étant, il serait illusoire d'axer une action contraignante sur les seules marges de couverture.

L'appui des instances publiques au niveau des mécanismes de formation des prix à l'importation pourrait s'avérer un outil dont l'efficacité serait autrement déterminante.

2252. Les nouvelles formes de distribution

Le Conseil Economique et Social note avec satisfaction qu'à l'issue d'une large consultation et d'un effort méritoire d'analyse autocritique, les milieux du commerce organisé au sein de la Confédération générale du Commerce ont procédé à l'élaboration d'un avis sur les nouvelles formes de distribution, avis qui a été remis récemment au Gouvernement et qui se fonde sur une concertation active.

Les principes de base suivants sont énoncés :

- Le commerce établi doit être sécurisé. Il doit pouvoir bénéficier de meilleures possibilités pour se consolider et se développer.

- Les centres commerciaux urbains gagnent à être revalorisés pour accroître leur attrait.

- Le commerce établi, tout en actant une vigilance soutenue à l'égard du développement incontrôlé des grandes surfaces périphériques, s'attachera à poursuivre les efforts de modernisation et l'adaptation aux nouvelles formes de distribution.

- Les positions dominantes, plus particulièrement leur utilisation abusive dans la mesure où elle est constatée dans les faits, sont à enrayer afin de sauvegarder une saine et libre concurrence.

- Le commerce établi doit pouvoir disposer des moyens, également financiers, qui lui permettent d'accéder à des sources d'approvisionnement à des conditions de coût indispensables au maintien de sa compétitivité.

Un préalable essentiel, devant, entre autres, permettre d'apprécier objectivement les notions de perturbations économiques, globales et/ou sectorielles, touchant l'ensemble du pays et/ou certaines régions ou localités, consiste dans l'élaboration urgente d'une étude exhaustive dégageant les structures commerciales existantes; la mise en oeuvre d'une politique d'encadrement et des orientations futures - dont les possibilités d'approvisionnement rationnel dans un cadre d'équilibre régional - s'en trouvera facilitée.

Dans ce même contexte, une importance non négligeable revient à une adaptation de la législation sur la concurrence déloyale, notamment en matière de soldes et de publicité.

2253. Le droit de l'établissement et l'accès au crédit

Un rôle particulier revient à la SNCI et à la loi-cadre des classes moyennes pour favoriser la création d'entreprises nouvelles aussi bien que pour consolider l'extension et la diversification des entreprises existantes.

La sélectivité dans l'allocation des aides à diversifier s'oriente essentiellement d'après les investissements de premier établissement ou d'extension.

Le Conseil Economique et Social donne à considérer si, dans certaines situations, les stocks ne devraient pas être retenus pour déterminer la base d'assiette de référence en vue de fixer des enveloppes d'aides, autrement importantes dans ce cas.

L'accès au marché des capitaux et, en général, la contribution à la consolidation des assises financières indispensables des entreprises reste un problème crucial. Dans certains cas, la situation pourrait être allégée sans doute par l'extension de la formule des prêts participatifs aux créations et aux extensions des petites et moyennes entreprises.

Dans cette même approche, la réduction des taux d'intérêt sur les fonds à emprunter et, surtout, la constitution ou la consolidation du capital par le biais d'une exonération fiscale adéquate des excédents réinvestis, contribuerait utilement à rétablir des disponibilités indispensables à l'autofinancement.

Une modulation plus efficace de l'amortissement accéléré et, avant tout, l'abolition ou, pour le moins, une adaptation de l'assiette, des plafonds et du taux d'imposition de l'impôt commercial, comporteraient un allègement appréciable des coûts de financement des investissements. Il est vrai que ces aspects, intéressant plus particulièrement les classes moyennes, font partie d'un ensemble de questions relevant de l'environnement fiscal général qu'il faut sans doute repenser dans plusieurs composantes.

Sans préjudice des aléas et des difficultés liés à une réforme globale des finances communales, la raison d'être et l'application des impôts commerciaux, c'est-à-dire de l'impôt commercial et de l'impôt sur le total des salaires, devront être reconsidérées à brève échéance, compte tenu de leurs effets anti-économiques.

2254. La construction

La situation conjoncturelle précaire du marché de la construction s'est accentuée l'année passée, le nombre d'ouvriers occupés dans les 1.464 entreprises du secteur de la construction ayant diminué de 16.152 en 1983 à 14.642 en 1984, soit de 1.510 unités.

Les perspectives relativement sombres pour l'année 1985, aggravées par des difficultés d'adaptation structurelle de l'offre aux besoins à moyen terme, ont amené et les partenaires sociaux et le Gouvernement à se pencher sur ce problème particulier en vue de dégager des mesures devant permettre aux entreprises d'opérer un ajustement sans trop de heurts.

Dans l'optique conjoncturelle, il importe d'éviter, dans la mesure du possible, un dégageant aussi désordonné qu'inutile de la main-d'oeuvre temporairement excédentaire.

- Il est renvoyé à cet égard au rapport discuté par la "Tripartite Construction" de mai 1984, qui contient une panoplie de propositions cohérentes jugées nécessaires pour engendrer la relance du marché de la construction.

- Il est renvoyé également aux cris d'alarme et aux interventions des partenaires sociaux auprès des instances politiques et des enceintes tripartites ad hoc, tels le Comité de Coordination tripartite et le Comité de Conjoncture.

- Le Conseil Economique et Social constate que le Gouvernement s'est exprimé à plusieurs reprises sur le fond du sujet, notamment dans la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984, la déclaration du 18 avril 1985 sur la situation économique, sociale et financière du pays et lors de plusieurs réunions du Gouvernement en Conseil.

- Le Conseil Economique et Social ne méconnaît pas qu'un certain nombre de mesures ont été décrétées et prises, notamment le maintien à un niveau élevé des dépenses budgétaires destinées à la construction, l'élaboration d'un plan de financement pluri-annuel des fonds d'investissement, la mise en place et l'extension de mesures relatives au logement social et la construction d'ensembles de logements sociaux, l'admission temporaire des métiers du parachèvement au chômage partiel.

- Si les mesures prises n'ont pas - jusqu'ici - conduit aux résultats escomptés, le Conseil Economique et Social y voit plusieurs raisons:

. D'une part, la pièce maîtresse du projet de construction de logements d'ensembles portant sur 550 unités et dont la mise en chantier avait été prévue pour début 1985 est mise en cause, et des projets équivalents de la même envergure font défaut ou ne sont pas techniquement prêts pour représenter, dans les délais souhaitables, une compensation.

. D'autre part, le Gouvernement, tout en mettant l'accent des mesures spécifiques de la relance du secteur de la construction sur le volet social, poursuit plutôt une politique sociale - qui certes est louable et qui devrait revêtir un caractère permanent - mais qui risque, de par sa nature, de ne pas aboutir à une relance de la construction à elle seule.

Le Conseil Economique et Social estime en effet qu'on ne doit pas confondre les objectifs de la politique sociale et de la politique économique et qu'une relance effective de la construction privée devrait être provoquée par des incitations qui sollicitent directement les investisseurs privés potentiels.

En plus, le Conseil Economique et Social estime que les initiatives en matière de construction de logements d'ensembles, sous l'égide des pouvoirs publics, ne devraient pas se développer au détriment de promoteurs privés.

Enfin, le Conseil Economique et Social souligne que les mesures préconisées et retenues lors de la réunion tripartite "Construction" de mai 1984 constituaient un ensemble cohérent et efficace, alors que les initiatives prises jusqu'à ce jour restent fragmentaires et insuffisantes.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social renvoie à son avis spécifique sur la réforme des baux à loyer du 28 février 1983, notamment pour ce qui est des finalités économiques et sociales et tient à souligner la nécessité de légiférer d'urgence en cette matière. En effet, la réalisation des vues du Conseil Economique et Social en cette matière est susceptible de réorienter à moyen terme les fonds placés actuellement ailleurs.

Le Conseil Economique et Social se doit également de rappeler le degré de corrélation étroit de l'activité de la construction avec celle des secteurs fournisseurs. Il insiste particulièrement sur le rôle multiplicateur d'emplois en aval et les effets induits dans des branches qui se développent à la suite d'une politique bien conçue en matière de construction.

- En présence du rapport sur la situation conjoncturelle dans le secteur de la construction, élaboré par un sous-groupe de travail de la "Commission du Bâtiment" (mai 1985), reformulant, après actualisation des données conjoncturelles, des propositions concrètes, le Conseil Economique et Social se doit également d'insister sur la nécessité de compléter les mesures prises actuellement, de remplacer les projets qui ont été tronqués et retardés et d'agir d'urgence.

226. L'agriculture et la viticulture

2261. Les caractéristiques agricoles

A l'occasion de ses propositions de prix agricoles pour la campagne 1985/1986, la Commission des Communautés européennes a rappelé que les résultats de l'activité agricole sont influencés par un ensemble de facteurs qui ne tiennent pas uniquement à l'évolution des grandes variables macro-économiques, mais aussi et surtout à la situation et aux caractéristiques propres de l'agriculture et des marchés agricoles.

Aussi l'année 1984 a-t-elle démontré une fois de plus que l'agriculture est l'activité économique la plus directement assujettie aux aléas climatiques. En effet, l'agriculture luxembourgeoise s'attendait l'an passé à un résultat exceptionnel des productions céréalières. Malheureusement, des pluies incessantes, au début du mois de septembre, ont détruit une très grande partie des récoltes céréalières.

Ce sont les caractéristiques propres à la production agricole et aux marchés agricoles qui placent l'agriculture européenne, et, partant, l'agriculture luxembourgeoise, à la fin de la première moitié des années quatre-vingts, devant une série de défis exigeant un aménagement indispensable de la politique agricole commune.

2262. Les tensions sur les marchés des produits agricoles

Au niveau communautaire, la PAC se voit confrontée à une augmentation relativement modeste de la demande alimentaire intérieure, face à une progression soutenue de la production agricole, due notamment à l'amélioration des rendements et des techniques de production. Il semble donc évident que la PAC doit trouver, à brève échéance, une réponse valable à ce problème de fond.

Au niveau des marchés extérieurs, depuis plusieurs années déjà, des tensions croissantes se manifestent entre les Etats-Unis et la Communauté européenne en matière de commerce international de produits agricoles. Il s'y ajoute que l'élargissement de la Communauté vers l'Espagne et le Portugal n'est guère apte à apaiser ces tensions et confrontations sur les marchés mondiaux.

Le fait est que la demande solvable n'est pas suffisante pour l'écoulement, à des prix équitables, des quantités offertes, ceci malgré les grands besoins alimentaires existant à travers le monde. Il s'y ajoute une instabilité caractéristique sur les marchés mondiaux des produits agricoles qui, à l'avenir, continue à faire pression sur la formation des revenus tirés de l'activité agricole en Europe.

2263. Le réaménagement de la PAC

Dans son avis annuel de 1984 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social avait déjà signalé que la PAC venait d'amorcer un tournant important, ceci sous l'effet combiné du dépassement du stade de l'auto-suffisance pour certains des principaux produits agricoles, des tensions et pressions commerciales se manifestant sur les marchés mondiaux et des difficultés budgétaires de la Communauté.

Ainsi, 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 renforcé à l'intérieur de la PAC.

Abstraction faite des conséquences négatives sur le revenu agricole pouvant résulter de la situation dans le secteur céréalier, il est d'ores et déjà certain que les effets les plus incisifs de la nouvelle PAC pour l'agriculture luxembourgeoise risquent de se retrouver au niveau de la production laitière.

Depuis avril 1984, un système de quotas de livraison est d'application dans le secteur laitier. Certes, pour le Luxembourg, grâce à un contingent supplémentaire de 25 millions de kg attribué à notre pays par rapport à l'année de référence (= année 1981 + 1% + 1%), la production laitière nationale a pu augmenter encore en 1984/1985 de 2,75%, sans qu'un prélèvement supplémentaire ait été appliqué. Un réaménagement des orientations de la politique agricole luxembourgeoise est néanmoins devenu indispensable.

Pour la campagne en cours, la quantité globale garantie a été ramenée au niveau correspondant aux livraisons de 1981 plus 1%. Le Luxembourg a toutefois pu conserver son contingent supplémentaire.

Dans le contexte de la maîtrise du volume de la production laitière, le Conseil Economique et Social a également pris connaissance du règlement du 14 mai 1985 accordant une indemnité aux producteurs s'engageant à abandonner définitivement la production laitière.

La taxe de coresponsabilité, imposée en supplément à la limitation de la production laitière, a obligé les producteurs de lait luxembourgeois à payer dans les caisses de la Communauté européenne les montants suivants pour les années:

1984:	90.578.057 francs
1983:	59.271.254 francs
1982:	56.737.992 francs

Pour la campagne 1985/1986, le taux de base du prélèvement de coresponsabilité est ramené au niveau 1983/1984, c'est-à-dire à 2% du prix indicatif du lait.

Le Conseil Economique et Social regrette le retard préjudiciable apporté aux décisions en matière de fixation des prix agricoles communautaires pour la campagne en cours. Par la force des choses, ce retard s'est également répercuté sur la révision du règlement grand-ducal portant application du régime des quotas laitiers au Luxembourg, ayant couvert la période allant jusqu'au 31 mars 1985. Ce retard apporté à l'adaptation d'un règlement ayant des conséquences incisives sur la programmation de la production laitière dans les exportations agricoles, est de nature à faire perdurer un climat d'incertitude parmi les agriculteurs.

2264. Une nouvelle loi agraire

Face aux défis lancés par les récents développements en agriculture ainsi que ceux à venir, et aux fins de définir les perspectives d'avenir pour l'agriculture européenne, la Commission des Communautés européennes a initié un large débat sur les thèmes tels que l'agriculture dans la société, le commerce extérieur agricole, l'agriculture et l'environnement, les productions alternatives et les nouvelles utilisations de produits agricoles, débat auquel les organisations professionnelles seront associées.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que la réflexion ainsi engagée au niveau européen devrait inciter les responsables politiques luxembourgeois, ensemble avec la profession agricole, à explorer, à leur tour, les voies et les moyens à mettre en oeuvre pour adapter et prémunir le secteur agricole afin de faire face aux développements des années à venir.

Le 31 décembre 1985, la loi agraire viendra à échéance. Les travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'une nouvelle législation devraient être l'occasion pour faire cet inventaire exhaustif des problèmes présents et futurs du secteur agricole et pour orienter l'agriculture dans le sens du développement souhaité.

Il est certain que l'agriculture doit poursuivre son processus d'adaptation, afin de pouvoir continuer à assumer pleinement son rôle, notamment de source directe d'emplois et de revenus et également de client/fournisseur des industries et services qui en dépendent directement en amont et en aval.

Le Conseil Economique et Social note avec intérêt que la nouvelle politique des structures agricoles, définie au niveau communautaire, fait apparaître de nouvelles orientations. Le règlement communautaire du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture diffère sur deux points essentiels de la politique suivie jusqu'ici, afin de mieux tenir compte de l'environnement socio-économique.

D'une part, il y a la volonté manifeste, grâce à une plus grande flexibilité introduite dans ledit règlement, de faire bénéficier dorénavant des exploitations beaucoup plus nombreuses que par le passé de la nouvelle politique des structures, les "plans de développement" étant remplacés par des "plans d'amélioration". Le règlement concernant les structures concrétise ainsi la volonté politique d'aider non seulement les "mieux placés" comme c'était le cas auparavant, mais les exploitations qui ont besoin de se moderniser et/ou qui doivent trouver une aide pour diminuer leurs coûts de production, pour améliorer leurs conditions de travail et pour trouver leur équilibre socio-économique.

D'autre part, le nouveau règlement entend éviter que des mesures d'aide n'incitent les agriculteurs à investir dans des voies sans issue, c'est-à-dire dans des productions déjà structurellement excédentaires.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que les responsables politiques, en prenant appui sur le règlement communautaire, doivent, en outre, mettre l'accent dans la nouvelle loi agraire sur l'encouragement des jeunes à s'installer en agriculture et à reprendre l'exploitation paternelle, le tout compte tenu d'un objectif de rentabilité à atteindre à moyen terme.

Par ailleurs, la promotion de l'exploitation familiale moyenne ainsi que les efforts pour favoriser le développement de productions alternatives sont d'autres points importants que le Conseil Economique et Social voudrait voir examiner, pour le cas échéant, être inscrits dans la nouvelle législation agricole.

2265. Une nouvelle politique des structures de production

Dans son avis devancier, le Conseil Economique et Social avait, une fois de plus, plaidé en faveur du rééquilibrage de la production agricole au Luxembourg. A ce propos, deux points faibles des structures de production ont été signalés, à savoir:

- les importantes exportations de veaux destinées à des ateliers d'engraissement à l'étranger et les besoins de la consommation de viande de veau couverts par des importations;
- le déficit commercial pour notre pays résultant des besoins d'importation de viande porcine.

Il est évident que le développement de productions alternatives ne saurait se faire d'un coup de baguette magique. Le support logistique de nouvelles productions à la ferme doit être assuré par des efforts en matière de:

- services d'assistance et de conseil de production;
- recherche et de développement de techniques de production améliorées;
- encadrement des exploitations par des unités économiques de transformation et de commercialisation permettant ainsi le développement de débouchés sûrs.

Bref, un environnement économique, social et politique, apte à provoquer la créativité et l'innovation en agriculture, doit être aménagé.

2266. La viticulture

Du point de vue quantitatif, l'année viticole a connu, en 1984, une récolte légèrement supérieure à la moyenne et la reconstitution des stocks de vin a été réalisée.

Dans les années à venir, un effort accru par rapport à la commercialisation des vins de la Moselle luxembourgeoise doit être développé. Aussi l'accent doit-il être mis sur des vins de qualité afin que le caractère et l'image de marque des crus indigènes soient préservés.

Enfin, au niveau communautaire, il s'agit de suivre attentivement les mesures prises en matière d'organisation des marchés du vin afin d'éviter que la production viticole ne soit manoeuvrée dans une situation des plus difficiles.

X X X

En guise de conclusion du chapitre agricole et viticole, le Conseil Economique et Social constate que les défis auxquels l'agriculture et la viticulture seront confrontées dans la seconde moitié des années quatre-vingts pointent à l'horizon; il s'agit pour notre pays d'entamer, en temps utile, le processus d'adaptation.

227. Les transports

Un autre secteur qui, en raison de l'exigüité du pays, effectue des prestations assimilables pour une large part aux exportations, est celui des transports dont essentiellement les transports de marchandises. Le Conseil Economique et Social préparant un avis sur l'ensemble de ce secteur, se borne ci-après à évoquer quelques problèmes ponctuels auxquels ce secteur doit faire face.

Compte tenu de la recrudescence du protectionnisme déjà relevé dans le chapitre consacré aux relations économiques extérieures, les entreprises luxembourgeoises de transport par route souffrent de distorsions de la concurrence par rapport à leurs concurrents étrangers. Cet handicap reste pesant, alors même que les entreprises adaptent en permanence leur outil de travail aux novations dans les domaines de la logistique des transports et de la technologie des équipements. Sous ce rapport, il faut signaler que les récentes mesures prises en Belgique en matière de poids et dimensions détérioreront davantage la position des entreprises luxembourgeoises.

Aussi est-il urgent que le Luxembourg adapte sa législation en la matière à celle qui entrera en vigueur en Belgique au 1er juillet 1985. Par ailleurs, il serait indiqué que le Luxembourg, qui assume la Présidence du Conseil des Ministres de la Communauté européenne à partir du 1er juillet 1985, s'attache à obtenir une harmonisation des dispositions au niveau communautaire, dont l'harmonisation des dispositions en matière sociale et cela dans le souci d'établir les règles d'une saine concurrence.

Ce faisant, il importera de veiller à ce que les modifications à intervenir s'inspirent des réalités et des besoins du secteur. L'action au niveau communautaire serait utilement complétée dans le domaine des transports de personnes par l'élaboration d'une véritable politique européenne du tourisme

en autocar, correspondant aux aspirations de voyages culturels des populations. Le tourisme par autocar, en effet, ne devrait voir son essor freiné par des réglementations désuètes conçues pour des déplacements à l'intérieur des frontières et, partant, inadaptées à la géographie économique et humaine du monde moderne.

En trafic national, les entreprises de transport de personnes et le personnel y occupé sont insécurisés par l'arrêt du Comité du Contentieux du Conseil d'Etat du 16 janvier 1985 annulant la décision ministérielle confiant à une entreprise privée l'exploitation de courses desservant d'anciennes lignes de chemins de fer. Toutes les parties en cause seraient, au sentiment du Conseil Economique et Social, bien inspirées si elles régularisaient, dans les meilleurs délais, la situation en tenant compte tant des intérêts des CFL que des entreprises privées actuellement chargées des transports publics.

228. Le tourisme

- Les prestations effectuées par le tourisme sont en raison de l'exiguité du pays assimilables à des exportations. L'Office national du Tourisme évalue pour 1984 les recettes touristiques à quelque 12 milliards de flux. S'il note pour la même année une diminution des nuitées de 8,14% enregistrées dans les campings et une progression de 2,04% des nuitées dans les hôtels, il faut toutefois avoir à l'esprit que la progression des nuitées hôtelières est enregistrée, dans les seules régions du centre, de la Moselle et du Sud. Les statistiques confirment encore que la traditionnelle clientèle touristique à la recherche d'un confort accru tend à délaisser de plus en plus notre hôtellerie saisonnière. Il est vrai que cette évolution s'explique également par la crise économique dont souffrent les pays de provenance de la clientèle traditionnelle. Mais le fait est que notre hôtellerie, malgré le système d'aide mis en place dans le passé, n'a pas su rattraper complètement son retard par rapport à ses principaux concurrents. Ne pouvant offrir, à l'heure actuelle, à ses clients les agréments qui sont courants chez nos voisins, faisant de l'hôtel un lieu de séjour et de divertissement en cas de mauvais temps, l'hôtellerie saisonnière ne comporte pas encore, en dépit des efforts consentis en beaucoup d'endroits, un nombre suffisant d'établissements offrant le confort recherché par la clientèle d'autrefois.

Aussi le Conseil Economique et Social ne peut-il que souscrire à l'intention manifestée dans la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984 d'améliorer l'attrait de notre pays par une offre touristique plus diversifiée, notamment par le développement du tourisme de congrès et par l'amélioration de la qualité de l'infrastructure touristique.

- En ce qui concerne plus spécialement le développement du tourisme de congrès, une réflexion approfondie est de mise, alors que l'hémicycle du Kirchberg ne peut guère être utilisé à cette fin et reste essentiellement réservé à sa finalité européenne. La rentabilité des grands centres de congrès mondiaux étant douteuse, cette réflexion pourrait utilement

s'orienter vers une offre hôtelière proposant à la fois un hébergement de premier ordre et des salles de réunions bien équipées et susceptibles de faire de la Ville de Luxembourg un point de ralliement ou s'organisent à l'intérieur même des hôtels de haut niveau des négociations d'affaires ainsi que des séminaires de travail et de formation. Il appartiendrait évidemment à ces grands hôtels de luxe dont le rayon d'action dépasse nécessairement le cadre exigü de notre marché national, de prospector les marchés étrangers par une publicité adéquate pour attirer une clientèle spécifique que le pays, pour être trop peu connu des milieux d'affaires visés, ne reçoit actuellement qu'en nombre réduit. Considérées sous cet angle, les nouvelles implantations, comparables aux créations d'industries nouvelles, ne concurrenceront guère l'hôtellerie existante, mais seront susceptibles au contraire d'être à l'origine de tout un courant nouveau d'affaires, avec des retombées utiles pour l'ensemble de l'économie dont notamment la gastronomie et le commerce. Les considérations que développera l'expert désigné par le Gouvernement pour établir une analyse de l'utilisation des capacités des grands hôtels existant actuellement sur la place de Luxembourg, constitueront certainement un élément indispensable de cette réflexion qu'il faut faire en matière de développement de la vocation de la Ville de Luxembourg comme centre de congrès et comme capitale européenne.

- L'étalement de la saison touristique est un des moyens que suivant la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984 il importe de favoriser. Le Conseil Economique et Social se demande s'il n'est pas possible de drainer la clientèle avisée d'hommes d'affaires et de cadres supérieurs que les grands hôtels de haut niveau se proposent de réunir en congrès et en séminaires vers l'hôtellerie luxembourgeoise traditionnelle éparpillée dans les régions touristiques du pays pour un séjour de repos et de détente après les sessions de travail en ville. A cette fin, l'hôtellerie traditionnelle se propose d'ailleurs de moderniser des établissements situés dans les principaux centres touristiques du pays pour leur conférer un standard de confort et l'infrastructure de loisir comparables à ceux de leurs concurrents. Ces établissements qui conserveront la dimension de

l'hôtel familial traditionnel luxembourgeois, devront servir de moteur à la relance du tourisme de qualité pourvoyeur de devises étrangères. Le cadre des investissements à assurer par établissement ainsi que leur caractère et les dimensions devront être délimités par des critères et des normes minima et maxima des plus stricts (dimension des chambres, équipement, restaurant, bar, salons, saunas, solariums, installations de sport, alentours du bâtiment, parcs, aires de jeux). Le coût d'un tel projet s'établira par établissement dans une fourchette entre 60 et 100 millions de flux, soit un coût d'investissement d'environ 5 millions de flux par poste de travail.

- En vue d'inciter les hôteliers à créer cette infrastructure complémentaire à celle répondant au développement de la Ville de Luxembourg comme ville de congrès et capitale européenne, il sera nécessaire d'aménager certaines dispositions, notamment d'ordre fiscal et financier. Ces aménagements ponctuels et spécifiques comporteraient utilement:

- . une enveloppe élargie de subventions de capital au titre de 3e plan quinquennal;
- . un assouplissement des conditions d'octroi des crédits d'équipement par une extension de la durée à 15 ans, par concession d'un moratoire de remboursement de deux ans après le démarrage de la nouvelle exploitation et par un amortissement progressif du crédit d'équipement selon les possibilités prévues par la réglementation en vigueur;
- . une extension du champ d'application de l'aide fiscale temporaire à l'investissement à l'outil de l'hôtelier qu'est l'immeuble et une augmentation des plafonds prévus par cette même loi pour l'investissement de remplacement et pour l'investissement complémentaire;
- . un aménagement judicieux des modalités d'amortissement

3. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE SOCIALES

31. L'emploi et la lutte contre le chômage

311. La situation sur le marché de l'emploi

3111. L'évolution générale

- L'évolution générale de l'emploi et de la population active au cours des dernières années est documentée dans le tableau ci-après:

Emploi et population active

Unité: mille

	1980	1981	1982	1983	1984
1. <u>Emploi intérieur</u>	158.1	158.6	158.1	157.7	158.3
- salariés	136.9	138.6	138.5	138.4	139.4
- non salariés	21.2	20.0	19.6	19.3	18.9
2. <u>Frontaliers nets</u>	6.8	6.7	6.7	7.0	7.4
- frontaliers étrangers travaillant au Luxembourg	13.4	13.8	14.1	14.5	14.9
- frontaliers luxembourgeois travaillant à l'étranger	(-)0.5	(-)0.5	(-)0.5	(-)0.5	(-)0.5
- fonctionnaires et agents des organismes internationaux	(-)6.1	(-)6.6	(-)6.9	(-)7.0	(-)7.0
3. <u>Emploi national (1) - (2)</u>	151.3	151.9	151.4	150.7	150.9
4. <u>Chômeurs</u>	1.1	1.6	2.0	2.5	2.7
5. <u>Population active (3) + (4)</u>	152.4	153.5	153.4	153.2	153.6

Source: Estimations STATEC.

En 1984, l'emploi intérieur a enregistré une légère augmentation, alors que pendant les trois années précédentes, il accusait un mouvement de recul.

L'emploi non salarié accuse à nouveau une légère régression.

Au cours de la période 1980-1984, plus de 2.000 emplois salariés intérieurs ont été créés; la partie essentielle de ces créations d'emplois est répercutée dans les statistiques de 1981, alors qu'entre 1981 et 1983, les chiffres relatifs à l'emploi non salarié intérieur documentent une tendance régressive.

Ainsi, la reprise de la croissance de l'emploi, au cours de 1984, est essentiellement localisée dans les services et les industries nouvelles.

De 1980 à 1984, le nombre des frontaliers étrangers travaillant dans le pays s'est accru.

Ainsi, les frontaliers étrangers représentent 40% de l'accroissement de l'emploi salarié au cours des années 1983/1984. En 1984, les frontaliers étrangers représentaient 9,7% de la population active.

Par ailleurs, le nombre des chômeurs s'est accru de 200 unités au cours de cette période.

- Suivant les statistiques de la sécurité sociale concernant la main-d'oeuvre salariée en 1984 et au cours des trois premiers mois de 1985, les données ci-après peuvent être soulignées.

Au 31 décembre 1984, les frontaliers étrangers représentaient 10,7% de la main-d'oeuvre salariée. A cette même date, ils constituaient 14,4% des assurés ouvriers.

Au cours des trois premiers mois de 1985, la population salariée a poursuivi son mouvement ascendant.

L'augmentation des effectifs de la main-d'oeuvre salariée au cours des trois premiers mois de 1985 par rapport à la même période en 1984 s'élève à 2.188 unités.

Au cours de cette période de référence, l'augmentation de la main-d'oeuvre salariée d'après le statut socio-professionnel se présente comme suit:

Statut	Unités	%
Ouvriers	554	25,32
Employés privés	1.519	69,42
Fonctionnaires et agents publics	115	5,26
Total	2.188	100,00

En ce qui concerne l'accroissement du nombre des frontaliers étrangers, il a été de 976 unités dont 616 ouvriers.

- De manière générale, si la situation sur le marché de l'emploi se présente, à la lumière de l'analyse statistique, dans une optique plus favorable que dans les autres pays européens - les chômeurs ne représentant que 1,8% de la population active - il ne faut pas pour autant oublier que le chômage se ressent de manière différente dans une économie de petit espace que dans des entités économiques plus grandes.

En effet, une des caractéristiques de notre marché de l'emploi est son extrême sensibilité par rapport à toute fluctuation positive ou négative enregistrée dans une entreprise ou dans un secteur et le fait que ces mouvements ont des retombées sociales autrement importantes dans un espace économique réduit, tel le nôtre.

Dans cette optique, le niveau du chômage reste préoccupant tel qu'il ressort de l'analyse statistique reproduite au chapitre 3112. concernant l'évolution du chômage de 1978 à 1985.

Néanmoins, il ne faut pas oublier qu'en 1978, la situation économique et les perspectives du marché de l'emploi étaient placées sous le signe de la récession économique mondiale et de la nécessaire restructuration de notre outil industriel et plus particulièrement celui de notre industrie sidérurgique.

Or depuis 1984, les prémisses ont changé, car l'on assiste à une certaine reprise de l'activité économique. Il s'y ajoute aussi que les instruments mis en place dans le cadre de la lutte contre la crise ont déjà porté leurs fruits.

Ainsi, on peut s'attendre à ce que les tensions sur le marché du travail soient moins fortes que par le passé.

Dans ce contexte, une attention particulière doit être portée aux problèmes structurels du marché de l'emploi, à savoir notamment ceux relevant de l'inadéquation entre les offres et les demandes d'emploi.

3112. L'évolution du chômage

- Les tableaux ci-après documentent l'évolution du chômage de 1978 à mai 1985 suivant différents critères:

- . l'évolution générale (tableaux no. 1 et no. 2, pages 73 à 76);
- . l'âge des demandeurs d'emploi (tableau no. 3, page 78);
- . la durée d'inscription (tableau no. 4, page 80);
- . le chômage complet indemnisé (tableau no. 5, page 82).

. L'évolution générale des offres et des demandes d'emploi non satisfaites -
tableau no. 1

Année (moyenne annuelle)	Offres d'emploi non satisfaites					Demandes d'emploi non satisfaites				
	Hommes		Femmes		Total	Hommes		Femmes		Total
	N	%	N	%		N	%	N	%	
1978	194	73,76	69	26,24	263	659	56,52	507	43,48	1.166
1979	194	76,98	58	23,02	252	535	50,71	520	49,29	1.055
1980	145	70,05	62	29,95	207	526	48,08	568	51,92	1.094
1981	101	67,33	49	32,67	150	830	53,24	729	46,76	1.559
1982	88	57,89	64	42,11	152	1.090	53,46	949	46,54	2.039
1983	102	60,00	68	40,00	170	1.337	54,00	1.139	46,00	2.476
1984	125	63,13	73	36,87	198	1.355	50,28	1.340	49,72	2.695
Janvier- Mai 1985	123	57,75	90	42,25	213	1.452	53,15	1.280	46,85	2.732

Source: ADEM.

L'évolution générale des demandes d'emploi non satisfaites suivant différents critères par sexe - tableau no. 2

	1978				1979				1980						
	Hommes		Femmes		Hommes		Femmes		Hommes		Femmes		Total		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Moyenne générale de l'année:	659	56,52	507	43,48	1.166	535	50,71	520	49,29	1.055	526	48,08	568	51,92	1.094
Qualification des travailleurs intéressés:															
ouvriers non qualifiés:	284	62,01	174	37,99	458	225	52,69	202	47,31	427	216	49,54	220	50,36	436
ouvriers qualifiés et spécialisés:	177	74,68	60	25,32	237	134	67,34	65	32,66	199	153	57,74	112	42,26	265
employés et travailleurs assimilés:	198	42,04	273	57,96	471	176	41,03	253	58,97	429	157	39,95	236	60,05	393
Groupes d'âge retenus:															
travailleurs âgés de moins de 25 ans:	307	49,92	308	50,08	615	210	39,33	324	60,67	534	194	36,67	335	63,33	529
travailleurs âgés de 25 à 40 ans:	206	57,54	152	42,46	358	186	57,06	140	42,94	326	173	53,23	152	46,77	325
travailleurs âgés de 41 à 60 ans:	141	75,40	46	24,60	187	133	71,51	53	28,49	186	149	65,35	79	34,65	228
travailleurs âgés de 60 ans et plus:	5	83,33	1	16,67	6	6	66,67	3	33,33	9	10	83,33	2	16,67	12
Durée d'inscription des demandes:															
inscriptions de moins d'un mois:	252	61,92	155	38,08	407	201	56,62	154	43,38	355	167	51,86	155	48,14	322
inscriptions d'un à deux mois:	117	55,98	92	44,02	209	92	49,46	94	50,54	186	88	48,89	92	51,11	180
inscriptions de deux à trois mois:	77	55,80	61	44,20	138	61	50,41	60	49,59	121	63	49,22	65	50,78	128
inscriptions de trois mois et plus:	213	51,70	199	48,30	412	181	46,06	212	53,94	393	208	44,83	256	55,17	464
Travailleurs difficiles à placer:	164	67,77	78	32,23	242	221	70,83	91	29,17	312	216	66,67	108	33,33	324

Source: ADEM.

Tableau no. 2: suite

	1981						1982						1983					
	Hommes		Femmes		Total	%	Hommes		Femmes		Total	%	Hommes		Femmes		Total	%
	N	%	N	%			N	%	N	%			N	%	N	%		
Moyenne générale de l'année:	830	53,24	729	46,76	1.559	1.090	53,46	949	46,54	2.039	1.337	54,00	1.139	46,00	2.476			
Qualification des travailleurs intéressés:																		
ouvriers non qualifiés:	408	52,99	362	47,01	770	549	50,93	529	49,07	1.078	669	52,80	598	47,20	1.267			
ouvriers qualifiés et spécialisés:	222	74,75	75	25,25	297	305	79,63	78	20,37	383	368	76,51	113	23,49	481			
employés et travailleurs assimilés:	200	40,65	292	59,35	492	236	40,83	342	59,17	578	300	41,21	428	58,79	728			
Groupes d'âge retenus:																		
travailleurs âgés de moins de 25 ans:	318	41,35	451	58,65	769	401	42,26	548	57,74	949	525	44,27	661	55,73	1.186			
travailleurs âgés de 25 à 40 ans:	305	63,15	178	36,85	483	429	61,64	267	38,36	696	480	60,00	320	40,00	800			
travailleurs âgés de 41 à 60 ans:	194	66,44	98	33,56	292	252	65,97	130	34,03	382	326	67,78	155	32,22	481			
travailleurs âgés de 60 ans et plus:	13	86,67	2	13,33	15	8	56,67	4	33,33	12	6	66,67	3	33,33	9			
Durée d'inscription des demandes:																		
inscriptions de moins d'un mois:	289	58,98	201	41,02	490	325	56,33	252	43,67	577	372	59,90	249	40,10	621			
inscriptions d'un à deux mois:	152	54,29	128	45,71	280	190	53,22	167	46,78	357	205	54,81	169	45,19	374			
inscriptions de deux à trois mois:	102	55,14	83	44,86	185	132	53,01	117	46,99	249	167	58,39	119	41,61	286			
inscriptions de trois mois et plus:	287	47,52	317	52,48	604	443	51,75	413	48,25	856	593	49,62	602	50,38	1.195			
Travailleurs difficiles à placer:	491	69,35	217	30,65	708	587	70,05	251	29,95	838	804	75,92	255	24,08	1.059			

Source: ADEM.

Tableau no. 2: suite

	1984						Janvier-Mai 1985*					
	Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes		Total	
	N	%	N	%			N	%	N	%		
Moyenne générale de l'année:	1.355	50,28	1.340	49,72	2.695		1.452	53,15	1.280	46,85	2.732	
Qualification des travailleurs intéressés:												
ouvriers non qualifiés:	720	49,72	728	50,28	1.448		808	52,78	723	47,22	1.531	
ouvriers qualifiés et spécialisés:	346	71,78	136	28,22	482		367	75,20	121	24,80	488	
employés et travailleurs assimilés:	289	37,78	476	62,22	765		277	38,85	436	61,15	713	
Groupes d'âge retenus:												
travailleurs âgés de moins de 25 ans:	545	43,05	721	56,95	1.266		590	46,57	677	53,43	1.267	
travailleurs âgés de 25 à 40 ans:	458	53,38	400	46,62	858		461	55,81	365	44,19	826	
travailleurs âgés de 41 à 60 ans:	347	62,08	212	37,92	559		393	63,59	225	36,41	618	
travailleurs âgés de 60 ans et plus:	5	41,67	7	58,33	12		8	38,10	13	61,90	21	
Durée d'inscription des demandes:												
inscriptions de moins d'un mois:	392	55,45	315	44,55	707		348	57,24	260	42,76	608	
inscriptions d'un à deux mois:	213	50,59	208	49,41	421		224	55,58	179	44,42	403	
inscriptions de deux à trois mois:	148	52,67	133	47,33	281		161	54,58	134	45,42	295	
inscriptions de trois mois et plus:	602	46,81	684	53,19	1.286		719	50,42	707	49,58	1.426	
Travailleurs difficiles à placer:	763	71,31	307	28,69	1.070		791	68,13	370	31,87	1.161	

* Moyenne générale des mois.

Source: ADEM.

Même si l'emploi salarié intérieur a augmenté en 1984 et que les tensions sur le marché du travail sont à la baisse, l'on constate, selon les critères qu'on applique en la matière, des tendances contradictoires.

Ainsi, les tableaux font apparaître que les demandes d'emploi non satisfaites ont augmenté, en moyenne annuelle, de 1978 à 1984.

Cependant, les chiffres disponibles pour les cinq premiers mois de 1985, comparés à ceux de la même période de 1984, ne permettent pas de constater si la situation s'est inversée ou non.

Les statistiques suivant l'âge des demandeurs d'emplois par rapport au total des demandes d'emploi - tableau no. 3

Demandeurs d'emplois	Age	< 25		25 - 40		41 - 60		> 60		Total 100%
		N	%	N	%	N	%	N	%	
<u>1978</u>										
Total		615	52,74	358	30,70	187	16,04	6	0,52	1.166
Hommes		307	46,58	206	31,26	141	21,40	5	0,76	659
Femmes		308	60,75	152	29,98	46	9,07	1	0,20	507
<u>1979</u>										
Total		534	50,62	326	30,90	186	17,63	9	0,85	1.055
Hommes		210	39,25	186	34,77	133	24,86	6	1,12	535
Femmes		324	62,31	140	26,92	53	10,19	3	0,58	520
<u>1980</u>										
Total		529	48,35	325	29,71	228	20,84	12	1,10	1.094
Hommes		194	36,88	173	32,89	149	28,33	10	1,90	526
Femmes		335	68,98	152	26,76	79	13,91	2	0,35	568
<u>1981</u>										
Total		769	49,33	485	30,98	292	18,73	15	0,96	1.559
Hommes		318	38,31	305	36,75	194	23,37	13	1,57	830
Femmes		451	61,87	178	24,42	98	13,44	2	0,27	729
<u>1982</u>										
Total		949	46,84	696	34,13	302	18,73	12	0,59	2.039
Hommes		401	36,79	429	39,36	252	23,12	8	0,73	1.090
Femmes		548	57,74	267	28,13	130	13,70	4	0,43	949
<u>1983</u>										
Total		1.186	47,90	800	32,31	481	19,43	9	0,36	2.476
Hommes		525	39,27	480	35,90	326	24,38	6	0,45	1.337
Femmes		661	58,03	320	28,09	155	13,61	3	0,27	1.139
<u>1984</u>										
Total		1.266	46,98	858	31,84	559	20,74	12	0,44	2.695
Hommes		545	40,22	456	33,80	347	25,61	5	0,37	1.355
Femmes		721	53,81	400	29,85	212	15,82	7	0,52	1.340
<u>Janvier-Mai 1985</u>										
Total		1.267	46,38	826	30,23	618	22,62	21	0,77	2.732
Hommes		590	40,63	461	31,75	393	27,07	8	0,55	1.452
Femmes		677	52,89	365	28,52	225	17,58	13	1,01	1.280

- Quant à l'âge des demandeurs d'emploi, si les jeunes de moins de 25 ans constituent toujours la part la plus importante parmi les demandeurs d'emploi, cette dernière a cependant régulièrement diminué depuis 1978. Parallèlement, la proportion des chômeurs de 41 à 60 ans a augmenté régulièrement au cours des dernières années.

. Les statistiques suivant la durée d'inscription des demandeurs d'emplois par rapport au total des demandeurs d'emplois - tableau no. 4

Total des demandeurs d'emplois Durée d'inscription	< d'un mois		1 à 2 mois		2 à 3 mois		3 mois et >		Total 100%
	N	%	N	%	N	%	N	%	
<u>1978</u>									
Total	407	34,91	209	17,92	138	11,84	412	35,33	1.166
Hommes	252	38,24	117	17,75	77	11,68	213	32,33	659
Femmes	155	30,57	92	18,15	61	12,03	199	39,25	507
<u>1979</u>									
Total	355	33,65	186	17,63	121	11,47	393	37,25	1.055
Hommes	201	37,57	92	17,20	61	11,40	181	33,83	535
Femmes	154	29,62	94	18,08	60	11,54	212	40,76	520
<u>1980</u>									
Total	322	29,43	180	16,45	128	11,70	464	42,42	1.094
Hommes	167	31,75	88	16,73	63	11,98	208	39,54	526
Femmes	155	27,29	92	16,20	65	11,44	256	45,07	568
<u>1981</u>									
Total	490	31,43	280	17,96	185	11,87	604	38,74	1.559
Hommes	289	34,82	152	18,31	102	12,29	287	34,58	830
Femmes	201	27,57	128	17,56	83	11,39	317	43,48	729
<u>1982</u>									
Total	577	28,50	357	17,51	249	12,21	856	41,98	2.039
Hommes	325	29,82	190	17,43	132	12,11	443	40,64	1.090
Femmes	252	26,55	167	17,60	117	12,33	413	43,52	949
<u>1983</u>									
Total	621	28,08	374	15,11	286	11,55	1.195	48,26	2.476
Hommes	372	27,82	205	15,33	167	12,49	593	44,36	1.337
Femmes	249	21,85	169	14,64	119	10,45	602	52,85	1.139
<u>1984</u>									
Total	707	26,23	421	15,62	281	10,43	1.286	47,72	2.695
Hommes	392	28,93	213	15,72	148	10,92	602	44,43	1.355
Femmes	315	29,51	208	15,52	133		684	51,04	1.340
<u>Janvier-Mai 1985</u>									
Total	608	22,25	403	14,75	295	10,80	1.426	52,20	2.732
Hommes	348	23,97	224	15,43	161	11,09	719	49,51	1.452
Femmes	260	20,31	179	13,98	134	10,47	707	55,24	1.280

Source: ADEM.

- En ce qui concerne la durée d'inscription des demandeurs d'emploi, la proportion des chômeurs inscrits plus de trois mois a augmenté depuis 1978 et particulièrement depuis 1982. Ils représentent au cours des cinq premiers mois de 1985 plus de la moitié des chômeurs inscrits (52,2%).

. Le chômage complet indemnisé - tableau no. 5

Année*	Hommes		Femmes		Total	Part dans l'ensemble des demandeurs d'emploi
	N	%	N	%		
1978	289	57,23	216	42,77	505	43,31%
1979	278	51,29	264	48,71	542	51,37%
1980	280	45,09	341	54,91	621	56,35%
1981	449	53,14	396	46,86	845	54,20%
1982	593	56,80	451	43,20	1.044	51,20%
1983	722	57,58	532	42,42	1.254	50,65%
1984	726	51,71	678	48,29	1.404	52,10%
Janvier- Mi-mai 1985	795	53,61	688	46,39	1.483	53,56%

Source: ADEM-STATEC.

* 1978 à 1983: nombre moyen de chômeurs (nombre de journées de travail perdues divisé par le nombre de jours ouvrables de l'année).

1984 à 1985: moyenne numérique des chômeurs indemnisés au cours des 12 mois de l'année.

- En matière de chômage indemnisé, il convient de signaler que la part des chômeurs complets indemnisés dans l'ensemble des demandeurs d'emploi n'a pas sensiblement varié depuis 1979.

312. Les actions à entreprendre

Les chiffres du chômage, en apparence modestes par rapport à ceux enregistrés dans les autres pays membres de la Communauté européenne, sont à apprécier, compte tenu de la structure de notre économie et de l'évolution de l'emploi salarié intérieur.

Dans le passé, l'impact négatif de la crise a pu être atténué grâce à la concertation sociale et par la mise en oeuvre d'un ensemble de mesures assurant la protection sociale et la promotion de l'emploi.

- Les mesures successives de politique du marché du travail adoptées depuis 1975, ainsi que le volet social d'accompagnement de la restructuration de la sidérurgie, ont permis, dans une très large mesure, de limiter les déséquilibres du marché de l'emploi.

Aussi le Conseil Economique et Social est-il convaincu de l'utilité de poursuivre ces mesures, modulées, il est vrai, suivant les évolutions récentes et prévisibles du marché du travail.

- Par ailleurs, il convient de poursuivre une politique active d'emploi, de même qu'une politique dynamique de gestion du marché du travail.

Une attention particulière revient, dans cette approche, à l'amélioration de l'outil statistique et à son utilisation systématique dans le cadre de la définition de ces politiques.

Pour ce qui est des politiques de l'emploi et du travail, le Conseil Economique et Social a également pris acte de l'intention du Gouvernement:

- . de renforcer l'application de la législation en matière de cumul d'une pension et d'une activité rémunérée;
- . de proposer une réforme du droit de licenciement s'articulant autour des orientations définies par le Conseil Economique et Social.

- Dans une optique à court terme, certains problèmes sont à souligner plus particulièrement, tels le chômage des jeunes, la non-qualification des chômeurs, la progression des demandeurs d'emploi âgés, ainsi que le chômage de longue durée et notamment celui des chômeurs arrivant au terme de droit à l'allocation de chômage.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social demande qu'une analyse prospective du marché du travail soit engagée avec l'aide des entreprises par les administrations ayant compétence à cet effet.

Il demande encore que la fonction de placement de l'Administration de l'Emploi soit améliorée au moyen notamment de l'informatisation du service de placement et de la mise en place d'une cellule prospective de l'emploi.

- Quant à la réglementation de la durée du travail, le Conseil Economique et Social prend acte de l'intention du Gouvernement:

- . de promouvoir l'application généralisée de la semaine de 40 heures;
- . de restreindre le recours systématique aux heures supplémentaires;
- . de proposer une réglementation du travail volontaire à temps partiel.

- Dans le contexte du problème de l'aménagement du temps de travail et de la flexibilité du travail, il conviendrait d'examiner, en particulier, l'opportunité de poursuivre une politique d'incitation au retrait d'activité par le biais notamment de la mise en place d'un nouveau modèle de retrait volontaire d'activité des travailleurs âgés.

- Quant à l'aménagement du temps de travail, le Gouvernement a estimé, dans sa déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984

"qu'il appartient aux partenaires sociaux de définir souverainement les rythmes et les modalités de la réduction et de l'aménagement du temps de travail dans le cadre de l'autonomie contractuelle en tenant compte de la diversité des situations des entreprises et des branches de l'activité économique. Il ne prendra pas d'initiative en vue d'une réduction légale de la durée du travail. Il est prêt toutefois à suivre toute mesure de politique du temps de travail qui serait concertée au niveau communautaire."

Le Conseil Economique et Social tient à rappeler ses prises de position en matière d'aménagement du temps de travail suivant la ligne dégagée dans ses avis devanciers annuels et dans ses avis du 22 août 1983 et du 3 juillet 1984, à savoir:

"L'aménagement du temps de travail

..... 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."

Le Conseil Economique et Social, se référant à ses prises de position antérieures et aux expériences faites à l'étranger, estime qu'il appartient aux partenaires sociaux de se concerter pour ce qui est de l'aménagement du temps de travail, cela notamment dans les branches où se signalent des gains de productivité.

Cette approche est également indiquée si l'introduction de nouvelles technologies donne lieu à une discussion sur l'aménagement du temps de travail.

- Le problème de la flexibilité du travail se trouve évoqué dans le contexte de l'aménagement du temps de travail.

Le Conseil Economique et Social entend se limiter en l'occurrence à quelques brèves remarques, compte tenu du caractère complexe et délicat de la notion en cause.

Cette dernière demande par ailleurs une clarification. La flexibilité s'applique au niveau de l'entreprise, contrainte qu'elle est de s'adapter aux exigences imposées en matière de stratégie, de progrès économique, de comportement économique et commercial.

La flexibilité du travail est invoquée notamment sur le plan de la réglementation du travail (durée, engagement, licenciement, utilisation des équipements).

Dans le prédit contexte, les partenaires sociaux et les responsables politiques sont bien inspirés en gardant à l'esprit plusieurs facteurs qui se tiennent.

. Un atout important pour notre pays résulte de la paix sociale, du dialogue et de la concertation (approche bilatérale et tripartite).

. L'aspect de la flexibilité du travail se pose dans un cadre d'ensemble qui inclut toutes sortes de rigidités inhérentes à un système économique, social et culturel suivant le modèle européen.

. Plusieurs souplesses se signalent d'ores et déjà (mécanismes spécifiques en cas de crise, négociations collectives, situations particulières par branches).

. Le problème de la flexibilité, suivant les deux sens rappelés ci-dessus, mérite une étude dans un contexte global, dans lequel, à côté des composantes économiques et industrielles importantes, celles relatives à la protection adéquate des travailleurs, tant du point de vue du droit du travail que du droit de la sécurité sociale, gardent tout leur poids.

. Une approche unilatérale en la matière porterait à faux.

- Finalement, en conclusion à ce chapitre, le Conseil Economique et Social insiste à nouveau sur son plaidoyer pour une politique résolument active d'investissement et d'emploi plus que jamais indispensable, politique qui devra tenir compte des mutations économiques ainsi que des nombreuses innovations technologiques en cours. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social renvoie également au chapitre 22. "Les aspects structurels" du présent avis. Les initiatives à prendre doivent s'intégrer utilement dans le cadre de la programmation économique, financière et sociale globale.

32. L'humanisation et la sécurité du travail

- Un des objectifs majeurs de la politique sociale d'ici l'an 2000 devra consister à habiliter l'homme à s'approprier 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.

A l'instar des déclarations gouvernementales, le Conseil Economique et Social est également convaincu qu'une politique d'humanisation des conditions de travail et de son environnement doit être considérée comme faisant partie intégrante de la politique économique et sociale générale du pays.

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

- En matière de sécurité du travail, le Conseil Economique et Social regrette que 15.402 accidents de travail aient été enregistrés en 1984. L'action du Gouvernement en matière de sécurité du travail devrait être renforcée sur la base des propositions formulées par le Conseil Economique et Social dans son avis spécifique du 8 juillet 1975.

Ainsi, un suivi conséquent et efficace de l'application des lois du travail et des mesures de protection des travailleurs s'impose, ceci notamment à la faveur d'un fonctionnement efficient de l'Inspection du Travail et des Mines.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social est amené à rappeler les propositions concrètes y relatives formulées dans son avis du 8 juillet 1975.

. En ce qui concerne l'Inspection du Travail et des Mines

"L'Inspection du Travail et des Mines devrait pouvoir:

- épuiser toutes les possibilités de la loi du 4 avril 1974 qui a réalisé un progrès substantiel pour la prévention des accidents du travail et l'amélioration des conditions de travail;
- être informée des incidents survenus sur le lieu du travail, même s'il ne s'en est pas suivi un accident;
- valoriser l'atout des contrôleurs, en contact étroit et permanent avec les entreprises et qui disposent également d'une expérience et d'une conscience des problèmes de la sécurité, en leur prodiguant une formation complémentaire et systématique dans le domaine spécifique de la sécurité;
- restructurer les fonctions d'inspecteur et de contrôleur du travail:
 - . les uns veillant à l'application des textes administratifs, conventionnels ou législatifs relatifs aux conditions de travail et de salaire;
 - . les autres chargés de la sécurité au travail et de la protection sanitaire après avoir reçu la formation complémentaire susdite;
- voir étendre sa compétence aux risques d'accidents accrus à l'occasion de travaux noirs et occasionnels, qui échappent à la fois au contrôle des entreprises et à la surveillance de l'association d'assurance contre les accidents, faute d'être déclarés à celle-ci, ce qui irait dans le sens du projet visant à réglementer ces travaux en tant que tels;
- exercer de même une surveillance des dépassements des horaires légaux de travail, souvent générateurs de risques d'accidents accrus."

. Par ailleurs, la loi du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du Travail et des Mines, dans son article 31, prévoit que des règlements grands-ducaux pourront instituer un institut de sécurité du travail (fonctionnant sur une base tripartite) ainsi qu'un office de contrôle technique de certaines installations dangereuses ou insalubres.

Dans l'avis du 8 juillet 1975, le Conseil Economique et Social avait estimé:

- "que cet institut devrait plus particulièrement servir d'instrument de documentation, de coordination, d'information et de formation, en mettant à profit les données fournies par l'association d'assurance contre les accidents et l'Inspection du Travail et des Mines;
- qu'à cet effet l'Institut de Sécurité du Travail devrait être chargé de l'analyse des rapports et des statistiques d'accidents;
- qu'en collaboration étroite avec les instances gouvernementales concernées, les organisations patronales et syndicales, l'Institut de Sécurité du Travail devrait élaborer, sur la base d'études systématiques relatives aux erreurs commises, des propositions et des directives concrètes à l'intention des intéressés;
- que cet institut prépare la mise sur pied d'une organisation susceptible d'assurer, dans les petites et moyennes entreprises, les services rendus, dans les grandes entreprises, par le personnel du service de sécurité;
- qu'enfin il faudrait mettre à profit la mise à jour des règlements d'exécution de la loi du 4 avril 1974, pour mieux outiller l'institut de sécurité tripartite et l'office de contrôle technique pour différentes installations dangereuses et insalubres prévus par l'article 31 de cette loi.

Finalement, en ce qui concerne l'association des travailleurs à la solution des problèmes relevant de la sécurité du travail, le Conseil Economique et Social avait notamment préconisé dans l'avis précité que

"Le comité mixte d'entreprise doit:

- définir une stratégie commune en matière de sécurité et participer ainsi de manière constructive à l'amélioration de la sécurité au travail et de la protection sanitaire;
- former ses membres afin qu'ils puissent discuter des problèmes concernant la sécurité en connaissance de cause."

33. Les nouvelles technologies

Dans ses avis devanciers, le Conseil Economique et Social avait itérativement pris position par rapport aux mutations économiques en cours suite à l'introduction des nouvelles technologies et aux transformations en découlant quant au niveau et à la structure de l'emploi.

Dès lors, une analyse de l'impact des nouvelles technologies sur le marché de l'emploi s'avère 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 travail (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.

Ainsi, le Conseil Economique et Social a pris acte que dans sa déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984, ainsi que dans celle concernant la situation économique, financière et sociale du pays du 18 avril 1985, le Gouvernement a également mis l'accent sur l'importance de la recherche d'un consensus social,

préalable à la maîtrise du changement technologique auquel se trouve confronté notre société.

Le Ministre de l'Economie, dans son discours du 11 mai 1985, prononcé à l'occasion de l'inauguration de la 46e Foire Internationale de Luxembourg, a estimé qu'un certain nombre d'idées concernant l'utilisation des nouvelles technologies, de même que l'organisation et la répartition du travail ainsi que les implications sociales doivent faire l'objet de la négociation sociale.

Le Conseil Economique et Social accueille favorablement cette initiative, dont il a déjà justifié la motivation dans d'autres termes dans ses avis devanciers.

34. L'enseignement

Dans le contexte des mutations économiques en cours, le système éducatif est appelé à jouer un rôle important dans la préparation des jeunes générations aux nouvelles qualifications requises.

- Une réflexion sur l'ensemble du système éducatif et ses finalités s'avère nécessaire pour rendre les écoles plus proches des entreprises et de leurs besoins.

Cette réflexion devra commencer par l'examen des objectifs poursuivis par l'école primaire. Parmi ces objectifs celui qui consiste à faire apprendre aux élèves à lire et à écrire correctement et à maîtriser les opérations fondamentales en arithmétique devra avoir une priorité.

Ainsi, le Conseil Economique et Social a pris acte de la volonté du Gouvernement, exprimée dans sa déclaration de juillet 1984, de maintenir un contact permanent de l'Education nationale avec le monde professionnel et avec les autres Ministères (Travail, Economie) qui lui fourniront, en temps utile, les informations nécessaires pour adapter, avec rapidité et souplesse, l'enseignement et plus particulièrement la formation professionnelle aux exigences de notre économie.

Dans l'optique d'une meilleure orientation des jeunes en fonction des besoins réels du marché, il est également nécessaire d'élaborer des statistiques permettant de suivre le flux des élèves suivant les formations reçues et leur entrée sur le marché du travail d'après leur qualification y exercée.

Tout en appréciant les améliorations apportées par la loi du 21 mai 1979 portant 1. organisation de la formation professionnelle et de l'enseignement secondaire technique; 2. organisation de la formation professionnelle continue, le Conseil Economique et Social regrette la récente régression des contrats d'apprentissage dans l'artisanat et l'industrie et la nette augmentation des candidats à un CATP dans les régimes administratif et commercial, état de choses qui risque de compromettre l'un des objectifs de ladite loi.

Aussi s'agira-t-il de prendre des mesures appropriées pour attirer un nombre croissant de jeunes gens dans les secteurs en déficit d'apprentis. Parmi ces mesures, le Conseil Economique et Social vise la revalorisation de l'apprentissage dont certains avantages - garantie d'une indemnité d'apprentissage, perspectives d'engagement, introduction à la vie de l'entreprise, formation constamment actualisée - sont connus.

Cette revalorisation qui dépend évidemment de l'attractivité des professions techniques et manuelles - dont les conditions de rémunération et de travail - est encore fonction des potentialités des élèves qui fréquentent l'apprentissage. Elle devrait se traduire, entre autres, au niveau de l'accès à l'apprentissage notamment par un certain assouplissement des conditions sur la base d'un système de promotion dans le cycle d'orientation et d'initiation professionnelles conforme à la finalité de l'apprentissage.

Si le Conseil Economique et Social admet donc certains assouplissements des conditions d'accès à l'apprentissage, il se doit, en revanche, de mettre en garde contre une trop grande liberté d'accès qui va à l'encontre de la revalorisation recherchée par ailleurs. Il s'agit, en effet, d'éviter l'écueil d'un nivellement constant du niveau des connaissances vers le bas, l'école s'adaptant nécessairement, à la longue, au niveau des élèves.

Or, dans les circonstances actuelles, c'est le contraire dont le pays a besoin.

Ceci étant, il faut tout tenter, tant dans la formation en entreprise que dans l'enseignement concomitant, pour rendre l'apprentissage plus attractif et plus adapté à des jeunes peu accessibles au raisonnement déductif et abstrait et aux finesses linguistiques, même s'il est admis que l'école doit transcender les besoins en qualification immédiats des entreprises pour permettre aux jeunes de réussir leur intégration sociale et culturelle dans la société.

Dans ce contexte, il y a lieu de poursuivre les efforts visant à systématiser et à améliorer davantage les bases pédagogiques de la formation en entreprise.

L'école doit revoir son système d'orientation et de promotion actuel en accordant aux aptitudes manuelles l'importance qui leur revient:

- . en mettant en oeuvre une pédagogie propre à l'enseignement professionnel;
- . en éliminant certaines discriminations à l'égard des apprentis par rapport aux candidats du régime technique dans la procédure de l'examen de fin d'apprentissage;
- . en améliorant la réforme de la formation des formateurs.

- L'effort éducatif devra être complété par un développement adéquat de la formation professionnelle, notamment dans l'optique de 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 de maints travailleurs, faute de qualification appropriée.

De plus, dans les années à venir, il faudra poursuivre le développement des formes de formation continue, mais aussi faire face à des niveaux de formation professionnelle particuliers à savoir:

- . la formation des formateurs, mentionnée plus haut, et qui revêt, dans ce contexte, une dimension de toute première importance;
- . la formation de transition entre l'éducation de base et l'entrée dans la vie active;
- . le recyclage professionnel qui découle des transformations technologiques profondes dans des secteurs spécifiques.

Une approche particulière s'avère nécessaire en ce qui concerne certaines catégories de la population active notamment:

- . les demandeurs d'emploi;
- . les travailleurs plus âgés;
- . les travailleurs immigrés;
- . les femmes n'ayant jamais exercé ou souhaitant reprendre une activité professionnelle;
- . les handicapés capables d'intégration au marché du travail.

Cet élargissement de l'éventail des bénéficiaires potentiels des actions de formation professionnelle rend nécessaire la recherche d'une concertation adéquate de ces actions aux niveaux des partenaires sociaux.

35. La politique des revenus et la lutte contre les inégalités

- En matière de politique des revenus, 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.

- Quant à la lutte contre les inégalités, le Conseil Economique et Social est informé qu'un avant-projet de loi concernant la lutte contre la pauvreté, soumis au Conseil de Gouvernement, se trouve en voie d'instruction.

. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social renvoie aux propositions faites dans son avis du 28 septembre 1983 concernant le revenu social minimum.

Le Conseil Economique et Social voudrait insister sur le caractère inévitablement sélectif des réformes proposées par lui dans ledit avis et inspirées du concept de la discrimination positive, qui se fonde avant tout sur le fait que l'utilité globale et marginale de toute mesure d'aide sur le plan tant social qu'économique est de loin plus importante pour les couches de population défavorisées que pour celles disposant de revenus plus élevés.

Le Conseil Economique et Social estime enfin qu'une révision et une réadaptation de l'ensemble de la politique sociale constituent une des pierres angulaires devant servir d'appui aux réformes et aux modifications structurelles que notre pays doit envisager sur le plan économique et financier, afin qu'il puisse s'assurer les meilleures chances non seulement pour la consolidation des acquis actuels, mais encore et surtout pour jeter les assises d'une nouvelle amélioration du niveau et de la qualité de vie.

. Finalement, le Conseil Economique et Social aimerait rappeler qu'il est prêt à continuer ses travaux et à offrir son concours actif pour faire concrétiser les mesures et les réformes esquissées dans l'avis du 28 septembre 1983.

La poursuite de ces travaux exige toutefois la collaboration étroite des instances gouvernementales pour la fixation des grands objectifs et des trames de fond, d'une part, et des services administratifs pour la concrétisation financière et juridique des programmes de mesures, d'autre part.

- 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, les personnes âgées et les handicapés.

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.

36. La santé

- L'avis spécifique du Conseil Economique et Social de 1973 avait esquissé toute une série d'objectifs à atteindre à l'époque notamment en ce qui concerne le nombre de médecins omnipraticiens et de médecins-dentistes, la nécessité d'une législation hospitalière, les actions de médecine préventive, l'éducation sanitaire.

Au cours de la même époque, le Gouvernement avait chargé des experts de l'OMS d'établir un plan de développement des services de santé au Grand-Duché et, qui étaient arrivés à des conclusions analogues.

Le Conseil Economique et Social constate que depuis lors les Gouvernements successifs ont entrepris maints efforts qui se plaçaient dans un contexte économique et social donné.

Comme ledit contexte a changé depuis, une vérification des hypothèses de départ s'impose.

Quoiqu'il en soit, le Luxembourg ne peut ignorer le phénomène observé dans tous les pays à niveau de vie similaire. En effet, une partie de plus en plus importante des budgets familiaux est consacrée aux dépenses de santé, au même titre d'ailleurs que par exemple celles réservées aux loisirs, aux vacances, aux transports à l'habitat etc. suivant la loi d'Engel. Aussi n'est-il pas étonnant de constater qu'une des préoccupations majeures de la population est précisément la conservation de la santé qui, selon la définition de l'OMS, va nettement au-delà d'une notion purement physique, englobant aussi un bien-être total de l'individu et ce à tous les échelons de la vie.

Aussi le Conseil Economique et Social salue-t-il les aspirations du Gouvernement actuel qui met un accent particulier sur l'aspect social de la médecine et se propose de légiférer pour coordonner et étendre l'action médico-socio-thérapeutique. Cet

important et ambitieux programme est prévu dans l'intérêt notamment des malades handicapés, atteints de maladies mentales et des toxicomanes, y compris les alcooliques.

Les maladies de la sénescence, les soins à domicile et l'extension des soins de moyen et de long séjour doivent être particulièrement soulignés.

- Dans le cadre de la médecine préventive, le Conseil Economique et Social insiste sur la nécessité de légiférer en matière de médecine du travail, ce qui pose d'évidence le problème du champ d'application et du coût à assumer, compte tenu des mutations observées dans la structure économique. Le Conseil Economique et Social renvoie à cet égard à l'avis de la section des affaires sociales du Comité Economique et Social des Communautés européennes en date du 18 septembre 1984. Une analyse de fond devrait s'instaurer dans notre pays afin de préparer la voie à une initiative législative.

Dans le même contexte, le Conseil Economique et Social souligne la nécessité d'agir en matière de législation dans le domaine de la médecine scolaire, l'effet préventif d'une action étant en l'occurrence essentiel.

- Quant au tabagisme, à l'alcoolisme et à l'abus de certains médicaments, une triple remarque est indiquée:

. Il est aberrant de faire assumer intégralement par la solidarité nationale, par le biais de l'assurance maladie et de la fiscalité, des frais des fois très élevés causés par la morbidité et la mortalité de maladies contractées.

. Compte tenu de la petite dimension de notre pays, il faut prendre des initiatives en vue de façonner un encadrement légal efficace mais réaliste.

. Il est constant, d'autre part, que des initiatives concertées, au niveau européen, s'avèrent plus aptes pour s'attaquer aux abus signalés.

- Dans le domaine de la médecine curative, la proposition de directive de la Commission de la Communauté européenne du 30 novembre 1984 concernant la formation spécifique en médecine générale mérite une attention particulière; cette proposition, en effet, nous ramène à une situation que nous connaissions à l'époque et qui a dû être abandonnée pour suffire aux directives de la Communauté européenne de 1975 concernant la libre circulation des médecins. On conçoit que l'initiative en question, une fois concrétisée dans une nouvelle directive, aura un poids accru, aussi dans l'optique du rôle futur des médecins-généralistes dans le domaine de la médecine préventive, de la médecine sociale et de la médecine d'urgence.

Dans cet ordre d'idées, il deviendra urgent d'évacuer - suite à la législation sur l'abstention fautive - le projet de loi sur l'aide médicale urgente, après l'avoir adapté aux nouvelles données de la science. Il importe aussi de médicaliser une partie du service ambulancier, non seulement celui de la Ville de Luxembourg mais celui de la Protection Civile, offrant ainsi une égalité de chances à la population dans les différentes régions du pays.

Le nombre de lits dits aigus est actuellement trop élevé et il y aurait lieu de procéder à une réduction de ceux-ci, en les transformant en lits à moyen et à long séjour. Il reste pourtant vrai que pour certains établissements hospitaliers il s'avère nécessaire de moderniser des services vétustes et d'adapter certains plateaux techniques aux nécessités minima de l'hygiène hospitalière et des acquisitions nouvelles de la science, compte tenu du souci d'éviter, toutefois, des investissements non rentables et des doubles emplois pour des établissements géographiquement rapprochés. La nécessité d'introduire la notion de moyen séjour et celle du maintien à domicile dans la mesure du possible imposeront également la révision du plan hospitalier, afin d'arriver à un meilleur équilibre tant du point de vue scientifique que budgétaire.

D'autre part, il sera utile de prévoir des normes minima de dotation du personnel paramédical aussi bien du point de vue qualitatif que quantitatif. La démographie médicale continue à poser des problèmes comme ailleurs dans les pays de la Communauté. Le Luxembourg, ne disposant pas d'université, dépend des dispositions plus ou moins restrictives à l'entrée ou durant les études universitaires des autres pays. Il semble qu'à l'heure actuelle des mesures plus draconiennes soient prises par les pays environnants pour endiguer le flot grandissant des candidats aux professions de médecin et de médecin-dentiste.

La réglementation des autres professions de la santé, datant de 1967, devrait être mise à jour et être adaptée aux données actuelles.

- Eu égard à l'idée d'autoriser l'implantation à Mondorf d'une clinique privée allemande pour la chirurgie cardio-vasculaire, nécessitant, entre autres, une exception au conventionnement obligatoire inscrit au Code des Assurances Sociales et la modification de la législation concernant le plan hospitalier et celle de la formation du personnel paramédical, le Conseil Economique et Social met en garde le Gouvernement contre une réalisation hâtive. En effet, une entreprise de ce genre, aux conséquences multiples, implique préalablement des réflexions et des investigations approfondies, sans parler du risque de favoriser l'instauration d'une médecine à deux étages.

- En dernier lieu, le Conseil Economique et Social entend souligner que notre pays ne pourra échapper, à moyen terme, au devoir de s'occuper des problèmes que poseront les possibilités récentes de la procréation artificielle, entraînant des obligations juridiques et éthiques et des aspects religieux - difficiles à concilier - sur la protection de l'enfant à naître, la génétique etc. Nos instances seront amenées à s'inspirer à ce sujet, notamment des travaux du Conseil de l'Europe et de la Commission des Communautés européennes.

37. La sécurité sociale

- Le Conseil Economique et Social constate que dans sa déclaration du 23 juillet 1984, le Gouvernement n'a traité que très brièvement des problèmes de la sécurité sociale.

Dans son rapport sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1984, le Conseil Economique et Social avait cru aborder quelques questions fondamentales, notamment en ce qui concerne le financement futur des différentes branches de la sécurité sociale. Il croit devoir insister à nouveau sur quelques aspects de fond.

- En matière d'assurance pension (des régimes contributifs s'entend, séparés des régimes non contributifs), le Gouvernement déclare ne pas vouloir s'écarter des options prises par la loi du 23 mai 1984 portant réforme des systèmes de financement des régimes contributifs.

Le Conseil Economique et Social estime que la question fondamentale des options financières à long terme reste toujours posée et qu'il faut s'y attaquer.

Au chapitre de la déclaration gouvernementale consacrée à la Fonction publique, le Gouvernement confirme le caractère statutaire des pensions des fonctionnaires et se garde ainsi d'aborder la question de la création dans notre pays d'un régime unique de pensions que le Conseil Economique et Social avait majoritairement souhaitée.

Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social se doit de renvoyer aux développements de ses avis antérieurs signalant notamment l'impasse financière à moyen terme des régimes de pension contributifs, même si ceux-ci sont groupés dans une communauté de risques (cf. avis du 5 juillet 1975, du 8 mai 1983, du 3 juillet 1983 et du 26 juillet 1983).

Le Conseil Economique et Social tient à rappeler dans ce contexte que les moyens financiers nouveaux dont dispose l'Etat en vertu de la loi du 1er juillet 1983 ne doivent pas être détournés de leur objectif initial.

Les représentants du secteur public, forts de l'engagement gouvernemental, continuent de préconiser le maintien de leur statut actuel.

- Quant à l'assurance contre les accidents professionnels, le Conseil Economique et Social avait constaté dans son avis pré-rappelé de 1984, que les charges grevant les entreprises luxembourgeoises étaient supérieures à celles de ses concurrents étrangers. Il avait demandé que le Gouvernement veuille prendre l'initiative d'une étude à cet égard. Cette demande est renouvelée dans le présent avis.

- En matière d'assurance maladie, le Gouvernement déclare vouloir poursuivre les efforts entrepris pour freiner l'augmentation des coûts des soins médicaux. Le Conseil Economique et Social partage évidemment ce souci dont la finalité doit être le rétablissement de l'équilibre financier des Caisses de maladie.

Si la déclaration gouvernementale fait le silence sur les moyens d'y parvenir, le Conseil Economique et Social a noté dans le discours-programme du Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, tenu lors de la Journée médicale du 18 novembre 1984, des indications pouvant conduire à l'objectif envisagé.

Le Ministre du ressort y a préconisé des mesures concrètes destinées à faire assumer une responsabilité accrue par les assurés et les fournisseurs quant à la demande de soins. Il a également évoqué des moyens susceptibles de créer dans leur chef un sens plus critique à l'égard d'une offre médicale toujours plus grande et plus variée. Il a annoncé la mise en oeuvre de moyens de contrôle et de sanctions d'abus plus efficaces.

Le Ministre de la Santé a déclaré enfin qu'au cours de la présente législature, il n'y aurait pas d'augmentation des cotisations et qu'on tâcherait de ne pas accroître la participation des assurés.

Le Conseil Economique et Social s'interroge sur la possibilité d'atteindre l'équilibre financier des Caisses de maladie. Ainsi, il se demande si des instructions concernant l'établissement des budgets des Caisses de maladie pour 1985 ne risquent pas de contredire les objectifs gouvernementaux, encore qu'elles aient pour but d'actualiser les chiffres et de tenir compte de l'évolution des dépenses pour soins de santé incombant à l'assurance maladie. Il est aléatoire de vouloir rétablir l'équilibre financier des Caisses de maladie, si la progression des dépenses en nature n'est pas maîtrisée.

Il ne pourrait en être autrement que si le Gouvernement réussissait à faire participer à l'effort d'assainissement financier les autres fournisseurs et ceux qui n'ont pas encore été mis à contribution et si les engagements de modération pris par le Corps médical pouvaient être concrétisés.

- Quant au problème des allocations familiales, le Conseil Economique et Social constate que la question du financement de cette prestation reste toujours posée.

Le Conseil Economique et Social se doit de rappeler qu'il appartient à la collectivité nationale d'assumer la responsabilité de la politique familiale de l'Etat et que cette charge doit être déplacée des entreprises qui l'assument actuellement vers le budget national.

Le Conseil Economique et Social sait que ce déplacement de la charge doit être amorti dans le temps et suggère que les réserves non affectées du régime des allocations familiales y servent.

4. L'EVOLUTION ET LA POLITIQUE FINANCIERES

41. L'approche générale

- L'année passée, au moment de l'ouverture d'une nouvelle législature, le Conseil Economique et Social avait placé ses considérations sur les finances publiques délibérément dans une optique à moyen terme. En présentant le 23 juillet 1984 la déclaration gouvernementale pour la période 1985-1989, le Président du Gouvernement a également abordé les finances publiques dans une telle optique, notamment pour ce qui est des trois volets constitutifs des finances publiques que sont les dépenses, les recettes et le solde budgétaire.

. En matière de dépenses budgétaires, il est retenu à la prédite déclaration gouvernementale qu'

"il est impératif de repenser la politique budgétaire, et plus particulièrement de maîtriser l'accroissement des dépenses publiques. De toute façon, les dépenses budgétaires ne devraient pas évoluer plus vite que le PIB considéré dans une optique du moyen terme."

. Quant aux recettes, il est souligné que

"Tant il importe de se rendre compte que les charges et devoirs nouveaux imposés à l'Etat en pleine crise économique rendent illusoire un allègement généralisé des impôts, tant il est évident que le poids de la fiscalité a atteint dans notre pays un seuil à ne pas dépasser. Pour ces motifs, le Gouvernement mettra tout en oeuvre afin de ne pas faire augmenter, au cours de la présente législature, la charge fiscale globale."

. Pour ce qui est du troisième volet, les soldes budgétaires, on peut y lire que

"la dette publique doit être maintenue dans des limites étroites, afin de ne pas alourdir, outre mesure, la charge de la dette et hypothéquer trop lourdement les générations futures."

- Le Conseil Economique et Social note que le Gouvernement a la volonté de ne pas augmenter la charge fiscale, qui est d'ailleurs un corollaire de l'engagement solennel du Gouvernement de maîtriser les dépenses publiques et de mener une politique d'endettement prudente. Dans la mesure où cette politique n'exclut pas, a priori, une réduction de la charge fiscale, elle peut trouver l'assentiment du Conseil Economique et Social, étant entendu que la réduction ou l'abolition des impôts de solidarité ne peuvent être considérées comme une réduction réelle du poids fiscal.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social se permet de rappeler qu'il a préconisé et qu'il préconise toujours l'établissement d'un ordre de priorités pour les dépenses publiques à caractère économique visant à renforcer la compétitivité des entreprises et, par là, la croissance économique dont dépendra, en dernière analyse, la capacité du pays de financer à l'avenir les dépenses budgétaires. Aussi à son sentiment, le Gouvernement serait-il bien inspiré en tâchant, par priorité, de rationaliser certaines dépenses. Les marges budgétaires ainsi dégagées serviraient à réduire la pression fiscale notamment au profit d'activités génératrices d'emplois et de la préservation du pouvoir d'achat. Sous ce rapport, il paraît intéressant au Conseil Economique et Social de citer la Banque des Règlements internationaux qui vient d'écrire dans son rapport de juin 1985 qu'

"en Europe la restructuration du poids global des dépenses publiques est considérée dans de nombreux pays comme l'objectif prioritaire, dont la réalisation s'impose non seulement en soi, mais aussi pour assurer le préfinancement des réductions fiscales indispensables à la stimulation de l'offre dans l'économie."

L'aspect de la composante "demande" a aussi son poids, ainsi qu'il a été relevé plus haut.

- Dans son discours budgétaire du 20 novembre 1984, le Ministre du Budget a fait une analyse pertinente de la situation de l'état actuel et futur des finances publiques dans les termes suivants:

"Toute appréciation cohérente des finances publiques doit porter à la fois sur la situation actuelle qu'on peut qualifier de relativement saine, sur l'évolution sous-jacente qui est caractérisée par un déficit structurel mais limité, ainsi que sur les risques latents qui, objectivement, guettent les perspectives d'avenir."

Certes, il est vrai que la situation actuelle des finances publiques luxembourgeoises est relativement saine en comparaison avec celle qui prévaut dans d'autres pays européens.

. Il résulte du tableau 1* que la part des dépenses publiques dans le PIB s'élève à environ 1/3 du produit intérieur. Aux soldes budgétaires négatifs de 1981 à 1983 ont succédé des soldes légèrement positifs ces deux dernières années. Mais, comme il est dit au discours budgétaire précité

* Voir page 115, tableau no. 1.

du 20 novembre 1984, cette analyse à court terme cache des réalités plus dures qu'il ne faut pas pour autant ignorer au risque de se voir confronter, à l'avenir, à une impasse de financement conduisant inévitablement à l'abandon des objectifs budgétaires de modération de l'endettement et de la diminution de la pression fiscale.

Au sentiment du Conseil Economique et Social, il faut se départir d'une vue qui se limite à l'analyse des seuls niveaux des agrégats de dépenses et de recettes budgétaires et, partant, du solde qui en découle. Or, il est certain que l'analyse de la structure des agrégats est au moins aussi importante que celle de leurs niveaux et cela surtout dans une période caractérisée par des mutations structurelles de l'économie. Aussi un examen simultané des niveaux et des éléments constitutifs des agrégats permet-il de dégager les différents types de dépenses publiques et leur évolution dans le temps et d'apprécier l'opportunité économique de ces dépenses et, partant, d'identifier les risques latents qui menacent à moyen terme l'équilibre des finances publiques.

. A la lecture du tableau 2*, le Conseil Economique et Social constate qu'environ 1/3 des dépenses publiques sont affectées à la consommation publique proprement dite de l'Etat, à savoir, pour les besoins des services publics et des administrations publiques. Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social rappelle la proposition faite dans son avis de l'année passée et tendant à voir réexaminer la structure de l'Administration de l'Etat par des experts en la matière en vue d'aboutir à une rationalisation effective des tâches de l'Etat et, partant, à une économie budgétaire plus appropriée.

* Voir page 116.

. En ce qui concerne les transferts de revenus courants et de capital envers le secteur privé, ils s'élèvent à 1/4 des dépenses totales. Face à ce constat, le Conseil Economique et Social ne peut que se rallier aux propositions faites à la fois dans la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984 et dans le discours budgétaire du 20 novembre 1984, ceci en vue de rechercher à accroître la sélectivité des transferts dans le but de protéger plus efficacement les catégories socio-professionnelles les plus démunies.

Il doit noter également que le poste de transferts au secteur privé inclut les subventions à la SNCF qui s'élèvent à quelque 8,2% des dépenses budgétaires totales et à quelque 10% des dépenses ordinaires. Sous ce rapport, il n'est pas inutile de rappeler qu'à l'endroit de ces dépenses la déclaration gouvernementale précitée du 23 juillet 1984 retient que

"dans les transports une attention particulière est accordée aux chemins de fer, dont il s'agit d'assurer l'avenir dans des conditions supportables pour les finances publiques."

Sous ce rapport, le Conseil Economique et Social pose avec la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés la question

"de savoir de quelle façon le Gouvernement entend favoriser les transports publics, sans que de telles interventions se répercutent sur les recettes et dépenses des chemins de fer."

. En faisant référence aux risques latents pour les finances publiques à moyen terme, le Ministre du Budget ne visait pas seulement les transferts au secteur privé, mais aussi ceux qui, à l'intérieur du secteur public, sont destinés notamment aux organismes de la sécurité sociale et aux communes. Ces deux postes cumulent à eux seuls presque 1/4 des dépenses publiques. Aussi le Conseil Economique et Social ne peut-il que se rallier au Ministre du Budget lorsqu'il déclare que le

"Gouvernement entamera des études pour une réforme des finances communales garantissant aux communes les moyens financiers nécessaires à la couverture des tâches qui leur incombent sans pour autant aggraver davantage la charge fiscale du contribuable."

Les travaux devraient être accélérés pour en arriver à des conclusions dans un délai rapproché.

Les économies qu'il importe de réaliser au niveau des transferts, compte tenu de la sélectivité à introduire au profit des plus déshérités, permettraient, d'une part, d'opérer, dans un souci d'encourager les activités économiques génératrices de ressources, des réductions fiscales et, d'autre part, d'augmenter les investissements publics générateurs de plus-values futures et dont la part relative dans les dépenses totales ne s'élève qu'à 9,2% en 1985. Pour éviter tout malentendu en la matière, le Conseil Economique et Social tient à souligner qu'il partage l'opinion de la Commission des Finances et du Budget, qui écrit que

"la dépense d'investissement public n'est pas justifiée en tant que telle. Si elle ne crée pas de plus-values économiques ou sociales du pays et si au contraire elle engendre de nouvelles dépenses de fonctionnement et d'entretien, elle a certainement raté son objectif."

Le Conseil Economique et Social qui souscrit à ces vues en conclut qu'il faudra orienter le choix des investissements vers un renforcement du potentiel macro-économique du pays, dans le but d'augmenter la substance fiscale et l'offre d'emploi.

- Quant à l'encouragement des activités économiques, génératrices de ressources futures, il concorde avec les vues du Gouvernement qui s'est fixé, dans la déclaration précitée du 23 juillet 1984,

"comme objectif fondamental et prioritaire la restructuration et la diversification des structures économiques et l'adaptation de l'appareil de production national aux exigences d'une concurrence internationale sans pitié."

Cet objectif a été également reconnu comme prioritaire par le Conseil Economique et Social dans ses derniers avis annuels au même titre que ceux du rétablissement et du maintien du plein emploi et de la protection des économiquement faibles.

42. L'environnement fiscal

421. Le volet économique

La Commission des Finances et du Budget voit un des moyens pour "favoriser les investissements productifs" et pour atteindre "un but de justice sociale", dans une réforme globale de notre système fiscal dont notamment une réforme de la fiscalité des entreprises. Elle juge que cette dernière comporte sur plusieurs points des risques pour la poursuite de la politique de diversification économique lorsqu'elle écrit:

"Les investisseurs peuvent être découragés, et ceci à un moment où la restructuration de notre économie exige des investissements de plus en plus importants

La majorité des banques de la place et de toutes les grandes entreprises établies au Luxembourg ont des succursales ou des sociétés affiliées à l'étranger, notamment dans des Etats imposant moins lourdement les bénéfices que le Luxembourg. Ces contribuables ont donc la possibilité de transférer une partie de la matière imposable vers leurs succursales ou leurs maisons-mères étrangères, sans que le Luxembourg ait les moyens de prévenir efficacement ces transferts.

Le Luxembourg devra donc, bon gré mal gré, adapter sa législation fiscale à celle des pays concurrents. Il est évident que l'octroi de certains allègements fiscaux entraîne des déchets fiscaux à court terme, mais souvent aussi une augmentation des recettes fiscales à moyen terme grâce à la croissance de la matière imposable. Les expériences faites dans le passé, notamment les incitations fiscales à l'investissement et les taux peu élevés des droits d'accise sur l'essence, l'alcool et le tabac, illustrent ce phénomène."

Le Conseil Economique et Social partage la conclusion que ladite commission parlementaire a formulée comme suit:

"les considérations budgétaires à court terme ne devraient donc pas empêcher le Gouvernement de mettre en chantier les réformes fiscales indispensables pour maintenir le dynamisme de notre économie et assurer la restructuration surtout des petites et moyennes entreprises luxembourgeoises."

Les autorités citées ci-avant affirment dès lors dans la prédite optique la nécessité de concilier l'objectif prioritaire du développement de l'appareil de production et de prestation de services, de l'implantation d'entreprises nouvelles et de la restructuration économique-industrielle de l'économie, avec un encadrement fiscal propice à la prise d'initiatives afférentes, appelées à intervenir à moyen et à long terme. Dans cette optique économique, plusieurs points s'indiquent logiquement à titre d'initiatives d'aménagement ultérieures:

- stimulation du capital à risque;
- correction de l'approche actuelle à l'égard de l'impôt commercial (charges sur les capitaux à risque et sur les capitaux d'emprunt, charges sur les revenus des actionnaires actifs détenant une participation essentielle dans une société de capitaux, charge sur les intérêts débiteurs, impôt sur le total des salaires);
- examen approfondi de la nature et de l'impact de la taxe d'abonnement; aménagement consécutif;
- réexamen de la double imposition économique des revenus des sociétés de capitaux.

Le Conseil Economique et Social rappelle que la Commission des Communautés européennes a retenu dans son programme d'action, grâce à l'élaboration d'un livre vert, un volet devant encourager sur le plan fiscal les activités des entreprises. Cette initiative aura aussi une valeur d'indication.

422. Les nuances à faire prévaloir

Les références évoquées plus haut ont sans doute été tempérées et complétées par d'autres déclarations.*

Aux points d'ordre économique, relevés plus haut, le Ministre de l'Economie a ajouté la nécessité de cerner avec précision le coût d'une opération en la matière, la question de la marge de manoeuvre, le coût futur de la restructuration économique-industrielle et la nécessité d'une démarche globale et équilibrée - intérêts des personnes physiques et des salariés y compris - étant admis qu'à partir de l'année prochaine un premier allègement serait envisageable.

423. L'optique sociale

C'est évidemment au voeu d'un juste équilibre et de l'indispensable arbitrage politique ultérieur que des études approfondies sont à engager d'urgence, compte tenu aussi d'une série de points qui, dans un débat délicat et de longue haleine, sont évoqués d'évidence, en ce qui concerne les personnes physiques et les salariés.

Ces points concernent essentiellement:

- la fonction de financement des tâches collectives nécessaires;
- l'inventaire des besoins et des moyens;
- l'énoncé et le dosage des priorités;
- l'accent pour les revenus modestes;
- la révision de la progressivité des barèmes;
- des mesures sélectives de correction fiscales;
- la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales;
- l'évacuation accélérée du contentieux fiscal (juridiction administrative).

* Cf. notamment interview du Ministre J.F. POOS, parue dans l'Echo de l'Industrie, no. 5. 1985.

424. L'attitude du Conseil Economique et Social
à ce stade

Le Conseil Economique et Social, eu égard à la volonté politique d'entamer une réforme fiscale de fond, compte tenu aussi des intérêts multiples en cause, de la marge de manoeuvre à cerner et des délais nécessités, n'a évidemment pas la prétention de présenter une recette toute faite. Il a eu à coeur d'évoquer les principales composantes, d'indiquer plusieurs priorités, de souligner la nécessité d'un échafaudage à la fois courageux et équilibré.

Il entend insister sur l'urgence des travaux, à organiser dans les instances compétentes, et appelés à se dérouler suivant un calendrier précis et contraignant. Les travaux en vue d'une réforme fondamentale sont d'une importance particulière et devraient s'accomplir au bénéfice d'une première priorité.

43. La réaffirmation des grands principes

Enfin, et pour terminer avec quelques considérations de principe, déjà formulées dans des avis antérieurs, le Conseil Economique et Social voudrait reprendre dans une vue pluriannuelle les points suivants qui lui paraissent garder toute leur valeur:

- l'évaluation du potentiel économique et son évolution;
- la poursuite d'une politique prudente d'endettement;
- la rigueur budgétaire pour pouvoir dégager des marges permettant d'aménager la fiscalité notamment des entreprises dans le sens d'une plus grande cohérence avec l'objectif prioritaire de l'amélioration et de la diversification des structures économiques et de réaliser l'objectif de la lutte contre le chômage et de la protection des économiquement faibles;

- 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'orientation du choix des investissements, vers un renforcement du potentiel macroéconomique du pays, dans le but d'augmenter la substance fiscale et l'offre d'emplois;
- la lutte contre les risques latents qui pourraient compromettre l'équilibre à moyen et à long terme des finances publiques notamment par:
 - . 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.

EVOLUTION DES PRINCIPALES GRANDEURS BUDGETAIRES ET DU PRODUIT INTERIEUR BRUT DEPUIS 1981
TABLEAU NO. 1

	1981		1982		1983		1984		1985	
	Budget définitif	Comptes généraux	Budget définitif	Comptes généraux	Budget définitif	Compte provisoire	Budget voté	Projet de budget	Budget voté	Budget voté
<u>Budget ordinaire</u>										
Recettes	48.670,3	51.057,7	52.594,2	57.349,5	59.345,6	67.803,9	65.282,1	72.629,1	72.869,0	
Dépenses	44.421,7	46.012,4	48.422,9	52.237,3	53.288,3	54.968,1	58.369,8	62.810,2	62.750,2	
Solde	+4.248,6	+5.045,3	+4.171,3	+5.112,2	+6.057,3	+12.835,8	+6.912,3	+9.818,9	10.118,8	
Taux de couverture	109,56%	110,97%	108,61%	109,79%	111,37%	123,35%	111,84%	115,63%	116,13%	
<u>Budget extraordinaire</u>										
Recettes	2.097,5	2.353,5	2.197,0	2.548,0	4.450,0	4.117,5	3.182,2	1.135,8	1.141,64	
Dépenses	8.096,5	8.956,1	7.651,3	9.465,0	16.234,1	19.062,0	9.286,6	7.630,4	10.422,0	
Solde	-5.999,0	-6.602,6	-5.454,3	-6.917,0	-11.784,1	-14.944,5	-6.104,4	-6.494,6	9.280,37	
Taux de couverture	25,91%	26,28%	28,71%	26,92%	27,41%	21,60%	34,27%	14,99%	10,95%	
<u>Total du Budget</u>										
Recettes	50.767,8	53.411,2	54.791,2	59.897,6	63.795,6	71.921,4	68.464,3	73.764,9	74.010,6	
Dépenses	52.518,2	54.968,5	56.074,2	61.702,3	69.522,4	74.030,1	67.656,4	70.440,6	73.172,2	
Solde	-1.750,4	-1.557,3	-1.283,0	-1.804,8	-5.726,8	-2.108,7	+ 807,9	+3.324,3	838,4	
Taux de couverture	96,67%	97,17%	97,71%	97,08%	91,76%	97,15%	101,19%	104,72%	101,15%	
PIB (Sec)	141.745		157.033		172.528					
PIB (Nat)	158.046		180.951		205.801					
PNB (Nat)	179.172		208.105		232.398					

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1985, volume 2.

ANALYSE ECONOMIQUE DES DEPENSES BUDGETAIRES
TABLEAU NO. 2

Dépenses courantes	en % de la dépense totale					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
- Consommation	32,1	29,3	32,7	27,2	31,8	31,7
- Intérêts des dettes, pertes et profits des entreprises	2,5	2,5	2,6	2,5	3,3	1,8
- Transferts de revenus à destination d'autres secteurs dont	19,7	23,2	22,3	21,4	22,4	21,5
. subventions au CFL	8,6	8,8	8,4	7,6	8,4	8,6
- Transferts de revenus à l'intérieur du secteur public dont	22,4	23,0	22,4	21,0	22,7	24,9
. aux communes	8,1	8,0	7,8	7,2	7,8	8,0
. aux parastataux de la Sécurité sociale	14,0	14,7	14,2	12,7	14,4	16,4
Dépenses en capital						
- Transferts de capitaux à destination d'autres secteurs	3,8	5,7	3,7	5,6	6,3	3,5
- Transferts de capitaux à l'intérieur du secteur public	2,4	2,0	1,8	1,4	1,6	1,6
- Investissements	13,5	10,5	11,7	10,2	9,8	9,2
- Octrois de crédits et participations	1,6	1,3	1,1	9,9	0,5	3,8
- Dette publique	2,1	2,5	2,2	1,4	1,6	1,6

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1985, volume 2.

5. LE SOMMAIRE DES REFLEXIONS ET DES PROPOSITIONS
ESSENTIELLES

Au terme du présent avis, le Conseil Economique et Social aimerait revenir sur les problèmes principaux, les considérations et les conclusions essentielles formulées dans les chapitres ci-avant.

Le caractère volumineux de son avis annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays amène le Conseil Economique et Social à présenter un résumé succinct de ses réflexions.

Il est entendu que ce résumé doit faire abstraction de longs développements et des nuances dans les raisonnements.

51. Les considérations liminaires

- Dans le contexte de la nouvelle procédure budgétaire, le Conseil Economique et Social s'est préoccupé quant à l'orientation de son avis annuel et de son impact sur les travaux budgétaires. Se pose notamment la question de savoir si l'institution peut disposer, dans les délais fixés par la nouvelle procédure budgétaire, de la documentation nécessaire à l'élaboration de son avis ainsi que du rapport gouvernemental, tels qu'ils sont prévus à l'article 2 de la loi du 21 mars 1966.

Encore que l'avis annuel du Conseil Economique et Social pour l'année prochaine soit appelé à s'insérer utilement dans les débats au titre de l'examen budgétaire, il est acquis que le présent avis et les prises de position ultérieures continueront d'avoir une fonction d'éclairage du moyen terme.

- Dans le cadre de la concertation, des relations tripartites et de l'étude des grands problèmes économiques et sociaux qui se posent au pays, le Conseil Economique et Social rappelle que dans l'ensemble de la structure consultative, une place centrale lui est dévolue, compte tenu du caractère permanent et des finalités de l'institution.

52. L'évolution et la politique économiques

- Référence est faite à l'étude conjoncturelle du Statec no. 1/2 1985.

La reprise des activités économiques, notée en 1984, se poursuivra en 1985, quoique à un rythme plus modéré.

- Dans l'optique structurelle, quelques points d'importance méritent une attention particulière.

. La période en cours, favorisée par une certaine reprise, devra être mise à profit pleinement pour stimuler les investissements dans le chef d'entreprises existantes et par un appel renouvelé à des investisseurs nouveaux.

. Le projet de loi renouvelant et aménageant la loi-cadre d'expansion économique est en instance législative; il importe de lever l'obstacle communautaire persistant au plus vite, pour que le projet de loi puisse être évacué dans les meilleurs délais.

. Quant aux approches sectorielles, la généralisation d'un filet de sauvetage s'avère impossible en la matière; l'appréciation des signes avertisseurs et les actions préventives l'emportent sur l'application de remèdes après la survenance de situations de crise.

. L'innovation et les travaux de recherche-développement se révèlent particulièrement importants; le Gouvernement se doit d'appuyer les initiatives déployées sur le plan européen; un effort plus systématique est indiqué à la faveur d'une législation spéciale aux nettes finalités industrielles - économiques prioritaires-.

. La société européenne de satellites est à pied d'oeuvre. Pour aller de l'avant, il y a des délais de rigueur à observer sous peine de forclusion.

. Quant au système d'indicateurs revus, conformément au règlement grand-ducal du 5 avril 1985, pris en exécution de l'article 21 de la loi modifiée du 24 décembre 1977, les premiers constats ont été formulés; il s'agit d'enrichir cet instrument, complétant utilement la panoplie d'outils d'analyse existants et de publier régulièrement des résultats afférents.

- Les relations économiques extérieures

. Référence est faite aux faiblesses structurelles de notre commerce extérieur et aux nouveaux risques qui s'y ajoutent, risques tenant notamment à l'augmentation continue du nombre des concurrents nouveaux, aux coûts des produits fabriqués dans les pays en voie de développement et au renforcement du protectionnisme.

La tâche prioritaire de la politique économique consiste à préserver au Luxembourg, à moyen et à long terme, des conditions qui permettent aux entreprises d'affronter, avec des chances réelles de succès, la concurrence étrangère sur les marchés internationaux.

. Il importe d'appuyer l'objectif et le programme présentés le 15 juin 1985 par la Commission des Communautés européennes sur l'achèvement du marché intérieur.

. Un effort complémentaire doit être accompli en matière d'aides publiques au financement des exportations et à la formation des hommes aux techniques du commerce extérieur ainsi qu'à la formation continue à tous les niveaux.

- La sidérurgie

. L'encadrement financier devra s'ajouter rapidement à l'ensemble des mesures et compléter ainsi la liste des atouts acquis (productivité, technologie avérée, force de frappe commerciale, impact des synergies).

. Quant aux discussions menées entre le Gouvernement et la Commission, il est demandé au Gouvernement d'être très ferme dans ses négociations et de conclure le dossier dans les meilleurs délais; Une décision définitive de la Commission a des chances d'intervenir au début de juillet 1985.

. Face au vieillissement de la population sidérurgique, il est indiqué d'utiliser pleinement les mécanismes existants permettant d'embaucher un plus grand nombre de jeunes. Quelque 200 postes de travail pourront être créés au cours de l'année 1985.

. Une attention particulière est de rigueur à propos du régime d'encadrement à mettre en place dans le cadre communautaire à partir du 1er janvier 1988.

- Le secteur bancaire

. Il importe de suivre de très près l'évolution du secteur bancaire et d'avoir pour souci majeur d'adapter constamment l'infrastructure en place.

Les points suivants sont soulignés en particulier:

. Une inquiétude naît quant à la situation de facto concernant le siège du secrétariat du Fonds européen de Coopération monétaire et du système de clearing de la monnaie européenne fonctionnant dans le cadre de la Banque des Règlements Internationaux à Bâle.

. Il est recommandé de poursuivre la fructueuse coopération qui s'est instaurée entre les autorités compétentes gouvernementales et l'Association des Banques pour adapter l'enseignement à divers niveaux, aux formations requises.

. Les points suivants méritent que l'on s'en occupe rapidement:

- .. le transport des créances;
- .. le mandat post mortem;
- .. certains aspects de la loi spéciale;
- .. le droit de la preuve;
- .. une analyse comparative de la fiscalité en relation avec les opérations bancaires, ceci dans le contexte concurrentiel avec d'autres places financières.

- Les classes moyennes

. Sont rappelés notamment le rôle positif des classes moyennes, les accents pour une politique future, ainsi que les problèmes spécifiques à cerner, relevés déjà antérieurement.

. En matière de politique des prix, le dialogue et les analyses s'organisent avec les autorités compétentes, compte tenu de l'impact de l'inflation sur les entreprises intéressées.

. En ce qui concerne les nouvelles formes de distribution, eu égard à l'avis spécifique de la Confédération de Commerce, il importe de souligner la nécessité d'organiser d'urgence une étude exhaustive dégageant les structures commerciales existantes; afin de faciliter la mise en oeuvre d'une politique d'encadrement et des orientations futures.

. Emergent, d'autre part, les points forts suivants:

- .. adaptation de la législation sur la concurrence déloyale, notamment en matière de soldes et de publicité;
- .. en matière de droit d'établissement et d'accès au crédit: prise en compte dans certaines situations des stocks pour déterminer la base d'assiette.

- en vue de fixer des enveloppes d'aides aménagées;
- .. facilités accrues pour l'accès au marché des capitaux;
- .. extension de la formule des prêts participatifs aux créations et aux extensions des petites et moyennes entreprises;
- .. réduction des taux d'intérêt sur les fonds à emprunter;
- .. étude de formules appropriées pour une exonération fiscale adéquate des excédents réinvestis;
- .. modulation plus efficace de l'amortissement accéléré;
- .. adaptation de l'impôt commercial communal.

- Le secteur de la construction

Il y a lieu de relever les points suivants:

. Les mesures retenues lors de la réunion tripartite "Construction" de mai 1984 constituaient un ensemble cohérent et efficace; elles sont à mettre en oeuvre dans un cadre d'ensemble.

. Référence est faite à l'avis spécifique du Conseil Economique et Social du 28 février 1983 sur la réforme des baux à loyer.

. Le degré de corrélation étroit de l'activité de la construction avec celle des secteurs fournisseurs est patent.

. Il importe de compléter les mesures prises actuellement, de remplacer les projets qui ont été tronqués et retardés et d'agir d'urgence.

- L'agriculture et la viticulture

Les points suivants sont relevants:

. Les caractéristiques propres à la production agricole et aux marchés agricoles placent l'agriculture européenne et luxembourgeoise devant une série de défis exigeant un aménagement indispensable de la politique agricole commune, d'une part, et, pour notre pays, la nécessaire adaptation aux données agricoles, d'autre part.

. Il est constaté qu'il est d'ores et déjà certain que des effets incisifs de la nouvelle politique agricole commune pour l'agriculture luxembourgeoise risquent de se répercuter au niveau de la production laitière.

. La fixation des prix, dans le cadre communautaire, est intervenue avec un retard préjudiciable pour une série de produits, cela dans une ambiance de remous bien connue. D'autres prix n'ont pas encore été arrêtés.

. Quant à une nouvelle loi agraire, les points suivants sont soulignés:

.. Le nouveau règlement communautaire du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture innove doublement, en ce qu'il est mieux tenu compte de l'environnement socio-économique - mise en oeuvre de plans d'amélioration et stimulation des exploitations amenées à se moderniser -, d'une part, et en ce qu'on tend à éviter que des mesures d'aide n'incitent les agriculteurs à investir dans des productions déjà structurellement excédentaires, d'autre part.

.. Les responsables politiques devraient mettre l'accent, dans la nouvelle loi agraire, sur l'encouragement des jeunes à s'installer en agriculture et à reprendre l'exploitation paternelle, sur la promotion de l'exploitation familiale moyenne, ainsi que sur le développement de productions alternatives, le tout compte tenu de l'objectif de rentabilité à atteindre à moyen terme.

.. Un environnement économique, social et politique apte à provoquer la créativité et l'innovation en agriculture, doit être aménagé.

. En ce qui concerne la viticulture, un effort accru par rapport à la commercialisation des vins de la Moselle luxembourgeoise, spécialement ceux de qualité, doit être développé.

- Le secteur des transports

L'accent est mis sur les points suivants:

. Le Luxembourg doit s'attacher à obtenir une harmonisation des dispositions en matière de transport des marchandises au niveau communautaire, dont l'harmonisation des dispositions en matière sociale, cela avec le souci d'établir les règles d'une saine concurrence et de concrétiser l'acquis social.

. L'action au niveau communautaire serait complétée utilement dans le domaine des transports de personnes par l'élaboration d'une véritable politique européenne du tourisme en autocar, compte tenu aussi des possibilités offertes par les Chemins de fer.

- Le tourisme

. Le Conseil Economique et Social souscrit à l'intention manifestée dans la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984, d'améliorer l'attrait de notre pays par une offre touristique plus diversifiée, notamment par le développement du tourisme de congrès et par l'amélioration de la qualité de l'infrastructure touristique.

. En ce qui concerne plus spécialement le développement du tourisme de congrès, une réflexion approfondie est de mise, eu égard à l'infrastructure en place et à la nécessité d'équiper, d'une façon adéquate, notre réseau hôtelier.

. L'étalement de la saison touristique est également un des objectifs à atteindre en vue d'améliorer l'attrait de notre pays.

. L'environnement fiscal et les aides d'accompagnement sont à revoir pour appuyer la réalisation de projets ponctuels d'investissement dans le chef de l'hôtellerie traditionnelle.

53. L'évolution et la politique sociales

- L'emploi et la lutte contre le chômage

La situation sur le marché de l'emploi est caractérisée par plusieurs traits:

. Création, au cours de la période 1980-1984, de plus de 2.000 emplois salariés, essentiellement dans les services et les industries nouvelles.

. Accroissement du nombre des frontaliers étrangers.

. Taux de chômage de 1,8% en 1984 (le chômage est ressenti de manière différente dans une économie de petit espace que dans des entités économiques plus grandes).

. Changement de certaines prémisses;

.. reprise économique, encore que nuancée;

.. impact de la mise en oeuvre des instruments pour lutter contre la crise;

.. prise en compte des problèmes structurels du marché de l'emploi, notamment ceux relevant de l'inadéquation entre les offres et les demandes d'emplois.

. Quant aux actions à entreprendre en matière de protection sociale et de promotion de l'emploi, il importe:

- .. de poursuivre les mesures existantes, modulées, il est vrai, suivant les évolutions récentes et prévisibles du marché du travail;
- .. d'améliorer l'outil statistique et son utilisation systématique;
- .. d'entamer une analyse prospective du marché du travail avec l'aide des entreprises par les administrations ayant compétence à cet effet.

. Dans une optique à court terme, certains problèmes sont à souligner plus particulièrement, tels le chômage des jeunes, la non qualification des chômeurs, la progression des demandeurs d'emploi âgés, ainsi que le chômage de longue durée et notamment celui des chômeurs arrivant au terme du droit à l'allocation de chômage.

. Pour ce qui est de l'aménagement du temps de travail, il appartient aux partenaires sociaux de se concerter, cela notamment dans les branches où se signalent des gains de productivité.

Par ailleurs, il conviendrait d'examiner, en particulier, l'opportunité de poursuivre une politique d'incitation aux retraits d'activité des travailleurs âgés.

. Le problème de la flexibilité du travail se trouve également évoqué dans le contexte de l'aménagement du temps de travail, problème qui mérite une étude dans un cadre global, dans lequel, à côté des composantes économiques et industrielles importantes, celles relatives à la protection adéquate des travailleurs tant du point de vue du droit du travail que du droit de la sécurité sociale, gardent tout leur poids.

- L'humanisation et la sécurité du travail

Il est proposé que:

- . l'action du Gouvernement en matière de sécurité du travail soit renforcée sur la base des propositions formulées par le Conseil Economique et Social dans son avis spécifique du 8 juillet 1975;
- . qu'un suivi conséquent et efficace de l'application des lois du travail et des mesures de protection des travailleurs soit organisé.

- Les nouvelles technologies

. Il est souligné qu'une analyse de l'impact des nouvelles technologies sur le marché du travail est urgente.

. Une approche prévisionnelle de l'emploi devrait être conçue de manière à faire contribuer le facteur travail (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.

. Certaines idées concernant l'utilisation des nouvelles technologies, de même que l'organisation et la répartition du travail ainsi que les implications sociales, devraient faire l'objet de la négociation sociale.

- L'enseignement

Une réflexion sur l'ensemble du système éducatif et ses finalités - à commencer par l'examen des objectifs poursuivis par l'école primaire - s'avère nécessaire afin que l'école puisse mieux répondre aux besoins en qualification des entreprises et aux objectifs de socialisation des jeunes.

Plus particulièrement, il est proposé:

- . de prendre des mesures appropriées pour attirer un nombre croissant de jeunes gens dans les secteurs en déficit d'apprentis, à la faveur d'une revalorisation de l'apprentissage, notamment par un attrait accru du travail manuel;
- . d'assouplir les conditions d'accès à l'apprentissage, ce dernier devant, toutefois, être maintenu à un haut niveau;
- . de poursuivre les efforts de systématisation de la formation en entreprise;
- . de revoir le système d'orientation et de promotion des élèves, un accent spécial étant à mettre sur la valorisation des aptitudes manuelles;
- . de développer la formation professionnelle continue;
- . d'améliorer la formation des formateurs;
- . de parfaire l'outil statistique en la matière.

- La politique des revenus et la lutte contre les inégalités

. En matière de politique des revenus, il importe de voir instaurer une politique globale des revenus conciliant les finalités macro-économiques et les objectifs de la justice distributive et contributive.

. Quant à la lutte contre les inégalités, l'avant-projet de loi, actuellement en voie d'instruction, devrait tenir compte très largement des orientations formulées par le Conseil Economique et Social dans son avis du 28 septembre 1983 concernant le revenu social minimum.

Il importe d'insister sur le caractère inévitablement sélectif des réformes proposées par le Conseil Economique et Social dans ledit avis et inspirées du concept de la discrimination positive, qui se fonde, avant tout, sur le fait que l'utilité globale et marginale de toute mesure d'aide sur le plan tant social qu'économique est de loin plus importante pour les couches de population défavorisées que pour celles disposant de revenus plus élevés.

- La santé

Les aspects suivants se trouvent mis en exergue:

. Il est constaté que le Gouvernement en Conseil a mis au point le projet de loi concernant la coordination et l'élargissement de l'action médico-socio-thérapeutique.

. En matière de médecine préventive, il faut insister sur la nécessité de légiférer en matière de médecine du travail et dans le domaine de la médecine scolaire.

. Quant au tabagisme, à l'alcoolisme et à l'abus de certains médicaments, il faut prendre des initiatives en vue de façonner un encadrement légal efficace, mais réaliste.

. En matière de médecine curative, il devient urgent d'évacuer - suite à la législation sur l'abstention fautive - le projet de loi sur l'aide médicale urgente. Il importe d'élargir la médicalisation du service ambulancier.

Il s'agit également de moderniser des services vétustes et d'adapter certains plateaux techniques aux nécessités minima de l'hygiène hospitalière.

. Quant aux autres professions de la santé, autres que les médecins et médecins-dentistes, il faudrait adapter la réglementation datant de 1967, aux données actuelles.

. Le projet d'implantation à Mondorf-les-Bains d'une clinique privée allemande mérite un examen minutieux préalable pour éviter toute décision hâtive.

- La sécurité sociale

Quatre volets sont essentiellement en cause:

. Dans le domaine de l'assurance pension, la question fondamentale des options financières à long terme reste toujours posée et il faut s'y attaquer.

. Quant à l'assurance contre les accidents professionnels, le Gouvernement devrait prendre l'initiative d'une étude à cet égard.

. En matière d'assurance-maladie, il faut s'interroger sur la possibilité d'atteindre l'équilibre financier des Caisses de maladie. Il est aléatoire de vouloir rétablir l'équilibre financier des Caisses de maladie, si la progression des dépenses en nature n'est pas maîtrisée.

. Quant au problème des allocations familiales, il faut rappeler qu'il appartient à la collectivité nationale d'assumer la responsabilité de la politique familiale de l'Etat et que cette charge devrait être déplacée des entreprises qui l'assument actuellement vers le budget national.

54. L'évolution et la politique financières

- L'approche générale

. L'établissement d'un ordre de priorités pour les dépenses publiques à caractère économique s'impose, visant à renforcer la compétitivité des entreprises et, par là, la croissance économique. Par une rationalisation prioritaire de certaines dépenses, les marges budgétaires ainsi dégagées serviraient à réduire la pression fiscale.

. L'analyse concomitante des niveaux et des éléments constitutifs des agrégats permet de dégager les différents types de dépenses publiques et leur évolution dans le temps et d'apprécier l'opportunité économique de ces dépenses et, partant, d'identifier les risques latents qui menacent, à moyen terme, l'équilibre des finances publiques.

. Particulièrement, les propositions suivantes sont émises:

- .. examen de la structure administrative de l'Etat dans une optique de rationalisation des tâches et de la réalisation d'économies budgétaires;

- .. accroissement de la sélectivité des transferts vers le secteur privé, dans le but de protéger plus efficacement les catégories socio-professionnelles les plus démunies;
- .. lancement d'études pour la réforme des finances communales;
- .. orientation du choix des investissements vers un renforcement du potentiel macro-économique, dans le but d'augmenter la substance fiscale et l'offre d'emploi.

- L'environnement fiscal

Quelques premiers principes sont affirmés:

- . L'environnement fiscal doit être comparable avec celui d'autres pays européens et favoriser les initiatives d'investissement et d'adaptation dans le chef des entreprises.
- . Le livre vert, en élaboration au niveau communautaire, à l'initiative de la Commission, aura une valeur d'indication.
- . Si l'action sur l'offre est essentielle, la composante "demande" l'est parallèlement.
- . Il importe de relancer dans les instances compétentes les études et les travaux, en vue d'en arriver à une réforme globale et équilibrée, compte tenu des intérêts et critères multiples en cause.
- . Il appartiendra aux instances politiques de faire, le moment voulu, l'arbitrage et le dosage nécessaires.

Résultat du vote:

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

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Paul Lauterbour

Luxembourg, le 10 juillet 1985